

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"

Juan Camilo de Bedout <juan.debedout@phrlegal.com>

Mar 25/04/2023 16:19

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

📎 1 archivos adjuntos (1013 KB)

Universidad Javeriana- Acción Pública de Inconstitucionalidad - artículo 95 ley 2277 de 2022 - PHRVF.pdf;

Buenas tardes,

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Reparto
Bogotá, D.C.
E. S. D.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2067 de 1991, en la Ley 2213 de 2022, y en la Circular Interna No. 09 de 2020 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, me permito respetuosamente presentar ante su honorable Despacho por este medio electrónico la Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*", junto con sus anexos debidamente foliados, obrantes en el mensaje de datos almacenados en el siguiente enlace: [Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022](#)

La referencia del proceso corresponde a la siguiente:

Referencia.	Acción Pública de Inconstitucionalidad.
Demandante.	Juan Camilo De Bedout Grajales.
Disposiciones Demandadas.	Artículo 95 de la Ley 2277 del 13 de diciembre del 2022 "<i>Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones</i>".

Respetuosamente,

Juan Camilo De Bedout
Socio / Partner

Cra 7 No. 71-52, Torre A Piso 5

110231 - Bogotá - Colombia

T.:+57 (601) 3257300

juan.debedout@phrlegal.com / www.phrlegal.com



CHAMBERS

Law Firm of the year 2010, 2011, 2015, 2018 * Client service excellence 2014, 2017, 2020, 2021, 2022

LEGAL 500 Top Tier Firm

LATIN LAWYER 250 Elite Firm

Este mensaje de correo electrónico es enviado por una firma de abogados y contiene información confidencial o privilegiada.

This e-mail is sent by a law firm and contains confidential or privileged information.

**Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.**

Ref.	Acción Pública de Inconstitucionalidad.
Demandante.	Juan Camilo De Bedout Grajales
Disposición demandada.	Artículo 95 de la Ley 2277 del 13 de diciembre del 2022.

JUAN CAMILO DE BEDOUT GRAJALES, mayor de edad, ciudadano colombiano, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.373.772 de Medellín, obrando en nombre propio, por medio de este memorial me permito instaurar respetuosamente ante su Honorable Despacho la presente Demanda de Inconstitucionalidad en ejercicio de la acción pública que para el efecto fue consagrada por la Constitución Política en los artículos 40 numeral 6°, 241 numeral 4° y 242 numeral 1°, en contra del artículo 95 de la Ley 2277 del 13 de diciembre del 2022, con sustento en los fundamentos jurídicos debidamente desarrollados que procedo a acreditar en la presente Demanda de Inconstitucionalidad.

I. PRESUPUESTOS PROCESALES.

A. COMPETENCIA.

La competencia para resolver la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de una disposición legal fue imbuída en forma restrictiva en la Honorable Corte Constitucional por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política de cuyo contenido se evidencia expresamente lo siguiente:

*“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:
(...)”*

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. (...)”

Así pues, en virtud de la naturaleza de la presente *litis*, es competente para resolver la presente Demanda la Honorable Corte Constitucional.

Así las cosas, cumpliendo con el artículo 2° numeral 5° del Decreto 2067 de 1991, se acredita la Competencia de su Honorable Despacho en el *sub lite*.

B. DISPOSICIÓN DEMANDADA.

Con fundamento en la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, me permito demandar el contenido integral del **artículo 95 de la Ley 2277 del 2022**.

Del tenor incorporado en la norma acusada de inconstitucionalidad se observa expresamente lo siguiente:

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 2 de 67

“Artículo 95. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. *El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX.*

Sujeto pasivo. *Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.*

Hecho generador. *El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable personas naturales que financien su educación superior a través del -Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX-, en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.*

Base gravable. *La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.*

Tarifa. *La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.*

Beneficiarios. *Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.*

Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de ICETEX.

Causación de la contribución. *Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.*

Fiscalización, determinación y recaudo. *El ICETEX realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.*

Para tal efecto, la Junta Directiva del ICETEX dentro de los seis siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

PARÁGRAFO. *La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.”*

En este sentido, en la presente Demanda se acreditó el cumplimiento del artículo 2º numeral 1º del Decreto 2067 de 1991.

C. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS.

La norma acusada de Inconstitucionalidad infringió en forma directa y manifiesta los principios de publicidad, identidad flexible, consecutividad y unidad de materia, consagrados en los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política de Colombia, de cuyo tenor literal se evidencia lo siguiente:

“Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

- 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.*
- 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”*

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”

“Artículo 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.”

Las disposiciones constitucionales violadas por la norma acusada deberán ser analizadas bajo el desarrollo de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, según la cual las leyes de la República deben ser estudiadas, debatidas y aprobadas con observancia al trámite legislativo establecido por la Carta Política.

En virtud de lo expuesto, se tiene que al legislador le está vedado incluir dentro del trámite legislativo, disposiciones normativas que no han surtido los debates normativa y constitucionalmente dispuestos para su discusión y deliberación, y que no se relacionan con espíritu del proyecto de ley en trámite.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 4 de 67

Así mismo, la disposición normativa acusada de Inconstitucionalidad transgredió los principios de legalidad, certeza y predeterminación de los tributos incorporados en los artículos 95 numeral 9°, 150 numeral 12, 338 y 363 de la Constitución Política, que establecieron lo siguiente:

“Artículo 95. “a calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

Por su parte, en lo referente al sistema tributario, en el artículo 363 de la Constitución Política se determinó expresamente lo siguiente: (...)

9. Contribuir (SIC) al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

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

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

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

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

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

“Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

Los fundamentos y el desarrollo concreto de la violación a las mencionadas disposiciones constitucionales se desarrollan en forma íntegra en el acápite **IV**, siguiente, integrante de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad.

En este sentido, en la presente Demanda se cumplió con las exigencias formales acotadas en el artículo 2° numeral 2° del Decreto 2067 de 1991.

D. PETICIÓN.

Solicito respetuosamente a su Honorable Despacho se sirva declarar la inexecutable del artículo 95 de la Ley 2277 del 2022, toda vez que dicha disposición transgredió de manera directa, flagrante e innegable los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, al haber sido expedido sin observancia del trámite constitucional y legalmente dispuesto para el efecto.

En el mismo sentido, solicito respetuosamente a su Honorable Despacho se sirva declarar la inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 del 2022, considerando que desde una perspectiva sustancial y técnica, dicho artículo, transgredió los principios de legalidad, certeza y predeterminación de los tributos, y por incorporar una medida regresiva en relación con la prestación de servicios de educación superior.

II. PRESUPUESTOS DE HECHO – ANTECEDENTES SOBRE LOS CUALES SE FUNDAMENTA DESDE UNA PERSPECTIVA FÁCTICA LA PRESENTE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

- A.** El 08 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional presentó el Proyecto de Ley No. 131 ante el Senado de la República y 118 ante la Cámara de Representantes "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*".
- B.** De acuerdo con la exposición de motivos, el objetivo principal de la ley consistía en proteger a la población de menores ingresos y dinamizar la recuperación del empleo tras la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid- 19, tal y como se evidencia a continuación:
- "Asegurar los gastos necesarios para proteger a la población de menores ingresos y dinamizar la recuperación del empleo, en una coyuntura en la que las finanzas públicas están golpeadas, requiere de una estrategia responsable que preserve una postura contra cíclica en el corto plazo, no afecte el acceso a los mercados financieros y alcance una recuperación económica sostenible. Para ello, se necesita reafirmar prontamente la credibilidad de la política fiscal combinando fuentes transitorias que ayuden a reducir la presión del gasto social sobre la tesorería nacional, con fuentes permanentes que aseguren la solvencia del fisco y despejen cualquier duda sobre la capacidad de Colombia para honrar sus compromisos financieros en el futuro, garantizando así la capacidad de endeudamiento a tasas razonables."*
- C.** El 12 de agosto de 2022, se publicó el Proyecto de Ley No. 118/131 mediante la Gaceta No. 917 de la Cámara de Representantes, sin que se hubiere hecho referencia alguna a la creación de una contribución especial a cargo de las instituciones de educación superior.
- D.** Al evaluar el contenido incorporado en la Gaceta No. 1359, particularmente el informe de la Comisión Tercera respecto del Proyecto de Ley No. 118/131 no se evidencia que se hubiere hecho referencia alguna relacionada con la contribución especial a cargo de las instituciones de educación superior.
- E.** El 04 de octubre de 2022, mediante la Gaceta No. 1119 la Cámara de Representantes publicó la ponencia del Proyecto de Ley No. 118/131 para primer debate en Cámara, nuevamente, sin hacer referencia a un tributo a cargo de las instituciones de educación superior.
- F.** El 05 de octubre de 2022, mediante la Gaceta No. 1200 del Senado de la República, el Proyecto de Ley No. 118/131 fue publicado para debate.

- G.** El 11 de octubre de 2022, mediante la Gaceta No. 1226 de la Cámara de Representantes, se publicó el informe de ponencia para segundo debate en plenaria del Proyecto de Ley 118/131 ante el Congreso de la República, sin que se incluyera ninguna disposición relacionada con la creación de una contribución en cabeza de las instituciones de educación superior.
- H.** El 13 de octubre de 2022, mediante la Gaceta No. 1283, se publicó el texto aprobado en primer debate por las comisiones terceras de Senado y Cámara del Proyecto de Ley 118/131, sin que este texto hiciera referencia a la Norma acusada de Inconstitucionalidad.
- I.** El 01 de noviembre de 2022, mediante la Gaceta No. 1364 del Senado de la República, se publicó el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 118/131, sin que se hubiere discutido la posibilidad de incluir una contribución a cargo de las instituciones de educación superior.
- J.** El 01 de noviembre de 2022, mediante la Gaceta No. 1359 del Senado de la República, se publicó la ponencia para segundo debate en plenaria del Proyecto de Ley No. 118/131, sin que se hubiere mencionado si quiera la posibilidad de introducir una contribución a cargo de las instituciones de educación superior.
- K.** El 04 de noviembre de 2022, mediante la Gaceta No. 1380 del Senado de la República, se publicó el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado, y solo fue hasta este momento, que se introdujo la contribución a cargo de las instituciones de educación superior.
- L.** El 08 de noviembre de 2022, mediante la Gaceta No. 1385 de la Cámara de Representantes, se publicó el texto definitivo en plenaria de la Cámara al Proyecto de Ley No. 118/131.
- M.** El 11 de noviembre de 2022, mediante la Gaceta No. 1412 del Senado de la República se publicó el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 118/131, sin que se hubiera incluido consideración adicional sobre el artículo 95 relacionado con la contribución a cargo de las instituciones de educación superior, por cuanto éste había sido aprobado sin modificación alguna en Senado y Cámara.
- N.** El 13 de diciembre del 2022, se promulgó la Ley 2277 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”*.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS QUE SE PRESENTAN ANTE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL.

Nos permitimos delimitar ante su Honorable Despacho la discusión sustancial en su aspecto constitucional a los siguientes problemas jurídicos erigidos con ocasión del artículo 95 de la Ley 2277 del 2022.

Para efecto de claridad y orden de la discusión que nos ocupa, me permito dividir en dos grandes bloques jurídicos la discusión. En el primer bloque se analizará lo atinente al

cumplimiento del debido proceso legislativo con relación al artículo 95 demandado, mientras que en el segundo bloque se desarrollaran los aspectos sustanciales relativos a la regulación de la contribución especial integrada en el artículo 95 acusado de inconstitucionalidad.

En este sentido, los problemas jurídicos que consideramos deberán ser evaluados por la Honorable Corte Constitucional se encuentran acotados de la siguiente forma:

I. Problemas jurídicos relacionados con el cumplimiento del debido proceso legislativo del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

- A. ¿Incurrió el legislador en una transgresión del principio de unidad de materia, en razón a que la contribución acusada de inconstitucionalidad no se encuentra relacionada con la exposición de motivos, con el título y nomenclatura legislativa, ni con el contexto de la ley 2277 de 2022, violando con ello el artículo 158 superior?
- B. ¿Transgredió la norma acusada de Inconstitucionalidad el contenido incorporado en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política de Colombia y con ello los principios de identidad flexible y consecutividad al haberse incluido en una etapa tardía del debate legislativo?

II. Problemas jurídicos atinentes a la sustancialidad constitucional del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

- A. ¿El artículo 95 de la Ley 2277 del 2022 transgredió el principio de legalidad al pretermitir la definición clara, precisa y certera de la tarifa aplicable a la contribución especial?
- B. ¿El artículo 95 acusado de inconstitucionalidad incurrió en una inaplicación del artículo 338 de la Carta Política al no definir, acotar, ni delimitar el hecho generador de la contribución especial?
- C. ¿El artículo 95 acusado de inconstitucionalidad incurrió en una transgresión del principio de justicia tributaria regulado en los artículos 95 numeral 9° y 363 de la Constitución Política?

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD INCURRIDA POR LA NORMA ACUSADA.

Ahora bien, dando pleno cumplimiento al artículo 2° numeral 3° del Decreto 2067 de 1997 y dotando de fundamentación y sustancia jurídica la presente Demanda de Inconstitucionalidad, a continuación, me permito presentar ante su Honorable Despacho los motivos a partir de los cuales deviene la inconstitucionalidad de la norma acusada en el presente memorial.

I. Problemas jurídicos relacionados con el cumplimiento del debido proceso legislativo del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

- A. EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 2277 DE 2022 DEBERÁ SER RETIRADO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO AL ESTAR VICIADO DE INCONSTITUCIONALIDAD, LO CUAL SE CONFIGURÓ POR INCURRIR EN UNA TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, LO CUAL GENERÓ UNA INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 158 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DADO QUE LA CONTRIBUCIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD NO SE ENCUENTRA RELACIONADA CON LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CON EL TÍTULO Y LA NOMENCLATURA LEGISLATIVA, NI CON EL CONTEXTO DE LA LEY EN QUE SE ENCUENTRA INCORPORADA.**

El proyecto de ley 118 de 2022 Cámara y 131 de 2022 Senado fue proferido bajo una exposición de motivos clara, la cual se acotó expresamente sobre dos aspectos principales. El primero de ellos, fue el de disminuir las exenciones inequitativas de las cuales gozan las personas naturales con altos ingresos, así como algunas personas jurídicas, cerrando las posibilidad de mecanismos tendientes a la evasión y a la elusión tributaria. El segundo de los aspectos fue el atinente a la consecución de suficientes recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social, propendiendo por el afianzamiento de un sistema tributario progresivo, equitativo, justo, simple y eficiente.

Así, del contenido integrado en la introducción de la exposición de motivos, en donde se acotaron los elementos integrantes del sustento y trasfondo de la Ley 2277 de 2022, se evidencia que la motivación del Gobierno Nacional se decantó por lo siguiente:

“El Estado colombiano tiene una deuda social histórica. Los niveles de pobreza y desigualdad han sido altos y persistentes. El hambre se ha convertido en un aspecto que resalta en medio de la tragedia social que viven millones de colombianos. No hay justicia social cuando esto ocurre, y menos cuando simultáneamente existen privilegios, gabelas tributarias injustificadas y mecanismos que facilitan la evasión y la elusión de las obligaciones fiscales.

Los avances que ha tenido el país en materia de cobertura de salud y educación, entre otros, deben mantenerse y acelerarse para sanar un tejido social deteriorado. Es necesaria y urgente una respuesta de política pública contundente y responsable, a la vez, desde una perspectiva de estabilidad de las finanzas públicas.

Este proyecto de reforma tributaria tiene como objeto avanzar fundamentalmente en dos dimensiones. Primero, en disminuir las exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y la elusión tributaria. Segundo, en lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. Lo anterior se alcanza a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia.

La reforma se centra en reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. También contempla un tratamiento más equitativo entre los distintos tipos de rentas líquidas, en aras de lograr una mayor simplicidad del sistema, así como el establecimiento de un impuesto al patrimonio de la población más privilegiada. Estas medidas, junto con la eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 9 de 67

injustificadas en sectores productivos, permite la consecución de más fuentes de ingresos para el gasto social, a través de disposiciones que propenden por una asignación más eficiente de los recursos económicos. Estas medidas se alinean con la priorización que se hará de algunos sectores estratégicos de acuerdo con el plan de Gobierno del Presidente Petro, como por ejemplo la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la transición energética, el desarrollo productivo, y la economía popular.

Además de elevar los ingresos para abordar la pobreza, la reforma busca mitigar externalidades negativas en la salud y el medio ambiente. En esta materia, resaltan la modificación al impuesto al carbono, y el establecimiento de impuestos a los plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados.

La reforma incluye una serie de medidas para combatir la evasión y la elusión de impuestos. Lo anterior, en el entendido de que un Estado legítimo y justo no es consistente con un sistema que no cuenta con los instrumentos suficientes para evitar que ciertos actores evadan o eludan sus obligaciones fiscales.

Esta reforma tributaria tiene como meta un recaudo de \$25 billones (1,72% del PIB) en 2023, y, en promedio, de 1,39% del PIB entre 2024 y 2033. Hacia el mediano plazo, la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la lucha contra la evasión, contribuirá para obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4% del PIB) por año. Considerando las mayores fuentes para financiar gasto social, las estimaciones indican que las medidas contenidas en esta reforma se verían reflejadas en una redistribución del ingreso a favor de los hogares vulnerables, con importantes efectos en su bienestar. Como resultado, la pobreza monetaria y extrema se reducirían significativamente. La desigualdad, por otro lado, mostraría una caída cercana a 9 veces la caída anual promedio observada durante los últimos 14 años.

Así, la reforma tributaria se construye sobre los principios constitucionales¹ de la equidad, eficiencia y progresividad, y tiene como propósito contribuir a reducir la deuda social histórica que tiene el Estado colombiano con sus habitantes. Erradicar el hambre, reducir la pobreza y la desigualdad, disminuir los tratamientos tributarios que por décadas han privilegiado a una minoría y la necesidad de mantener la estabilidad fiscal motivan en esencia este Proyecto de Ley.

Además de esta introducción, la exposición de motivos cuenta con cinco secciones. La primera resume los pilares de un sistema tributario cimentado en la justicia, equidad, simplicidad y eficiencia y describe algunas dimensiones de la deuda social histórica del país. La segunda exalta la estabilidad fiscal como un pilar inequívoco para lograr la provisión sostenida de bienes públicos por parte del Estado. La tercera hace un diagnóstico del sistema tributario colombiano, con especial énfasis en los asuntos que se buscan reformar en este Proyecto de Ley. La cuarta sección contiene la descripción de los ajustes que el presente proyecto de reforma tributaria busca alcanzar. La última sección contiene los efectos fiscales y sociales derivados de esta iniciativa.²

A partir del tenor literalmente acotado en la exposición de motivos se evidencia en forma diáfana e innegable, que dentro de los móviles del Gobierno Nacional, no se integró ningún aspecto relacionado con una contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior.

Adicionalmente, la denominación o epígrafe de la ley 2277 de 2022 no hace ningún tipo de relación con una contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior, en las cuales estudien personas naturales que financien su educación

¹ Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia

² Gaceta del Congreso No. 917 de 12 de agosto de 2022. Páginas 1 y 2.

superior con créditos educativos reembolsables con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa ni que se encuentren en período de amortización.

Lo anterior, se evidencia en virtud a que la denominación o epígrafe de la ley 2277 de 2022 en la cual se integra el artículo 95 demandado se acota a lo siguiente: *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”*.

Frente al título, denominación, designación, nomenclatura o epígrafe de la ley 2277 de 2022 no se evidencia ningún tipo de relación con la contribución demandada, al devenir asuntos completamente diferentes.

En este mismo sentido, se evidencia que la regulación o temario integrante de la Ley 2277 de 2022 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”* se encuentra acotado a los siguientes elementos:

1. **Impuesto sobre la renta para personas naturales y personas jurídicas.**
2. **Impuesto sobre las ganancias ocasionales.**
3. **Impuesto al patrimonio.**
4. **Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (SIMPLE).**
5. **Impuestos ambientales.**
6. **Impuestos saludables.**
7. **Mecanismos contra la evasión y la elusión.**
8. **Otros (IVA, impuesto de timbre, procedimiento tributario, sanciones, facilidades de pago, aspectos relativos al procedimiento de cobro coactivo, GMF, beneficios fiscales concurrentes, contraprestaciones aeroportuarias, aranceles en la importación de insumos agropecuarios, IBC de los independientes y beneficios relativos a la disminución de la tasa de interés y ciertas sanciones)**

Agotado el bloque temario materia de la Ley 2277 de 2022, el legislador decidió adicionar el artículo 95 demandado el cual versó sobre una contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior, la cual no se asemeja a ninguna de las materias objeto de la regulación más allá de versar sobre un aspecto de naturaleza tributaria.

En tal virtud, en forma inicial se erige como una consecuencia fáctica y jurídica que el temario de la Ley 2277 de 2022 no se encuentra relacionado bajo un criterio de unidad material con la disposición normativa acusada de inconstitucionalidad.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 11 de 67

En consecuencia, la exposición de motivos de la ley 2277 de 2022, no tuvo ningún tipo de relación con la contribución demandada, el título o epígrafe de dicha ley no tiene relación o nexo con el contenido jurídico imbuido en la disposición normativa demandada y finalmente el bloque de unidad del temario de la ley no se encuentra relacionado con la contribución acusada de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anteriormente expuesto, deviene importante como parte de una evaluación seria del cumplimiento del principio constitucional de la unidad de materia, estudiar el trámite legislativo de la disposición legal analizada.

Así las cosas, a partir del proceso legislativo surtido por la ley 2277 de 2022 y en especial lo relacionado con el artículo 95 acusado de inexequibilidad, se tiene que el 12 de agosto de 2022 se publicó el proyecto de ley No. 118 Cámara, en la Gaceta del Congreso No. 917, sin que si hiciera mención alguna a la contribución demandada.

Posteriormente, el 4 de octubre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1199 se presentaron en la Cámara de Representantes las ponencias para el primer debate del proyecto de ley No. 118 Cámara y 131 Senado, sin hacer mención de tributo alguno a cargo de las Instituciones de Educación Superior.

Al día siguiente, a saber el 5 de octubre de 2022 se publicó para primer debate el proyecto de ley 118/131 en el Senado de la República, sin mencionar la contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior.

Como resultado de lo anterior, el 13 de octubre de 2022, con ocasión de la Gaceta No. 1283, la cámara de Representantes publicó el texto aprobado en primer debate por las comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República con ocasión del proyecto de ley 118/131 respectivamente, sin hacer mención alguna a la contribución objeto de la Demanda de inconstitucionalidad.

Por su parte, el 1 de noviembre de 2022 en la Gaceta del Congreso No. 1364, se publicó el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 113/131 en el Senado de la República, sin que se hubiera discutido un asunto relacionado con la incorporación de la contribución a cargo de las Instituciones de Educación Superior, demandada con ocasión de la presente Acción Pública.

El mismo día, en la Gaceta del Congreso No. 1359, se publicó la ponencia para el segundo debate en la plenaria del Senado de la República del proyecto de Ley 118/131, sin hacer mención alguna a la contribución demandada.

Así las cosas, la contribución establecida en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, no obró en el trámite legislativo durante el primer debate, ni con ocasión del informe o la ponencia para el segundo debate del Senado de la República, dado que a ese momento, ni siquiera se había mencionado algún tipo de contribución cuyo sujeto pasivo fueran las Instituciones de Educación Superior.

Solamente, con ocasión de la publicación del texto definitivo del proyecto de ley 118/131 aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República, integrado en

la Gaceta del Congreso No. 1380 del 4 de noviembre de 2022, se introdujo la disposición acusada de inconstitucionalidad, sin que dicha disposición o su contenido hubiera sido parte de las discusiones previas del primer debate o de lo discutido en las comisiones constitucionales permanentes del Senado y la Cámara.

Igualmente, en la Gaceta del Congreso No. 1385 del 8 de noviembre de 2022, se publicó el texto definitivo de la plenaria de la Cámara al proyecto de ley 118/131 incorporando la disposición demandada, demostrando nuevamente la pretermisión del principio de unidad de materia, al adicionar en el segundo debate un asunto normativo que nunca había sido discutido de forma previa.

El 11 de noviembre de 2022, con ocasión de la Gaceta del Congreso No. 1412 se presentó en el Senado de la República el informe de conciliación del proyecto de ley 118/131, sin hacer mención o consideración alguna en relación con el artículo 95 demandado en esta acción pública, dado que dicha disposición no hizo parte de las ponencias o los debates de las comisiones constitucionales de la Cámara ni del Senado, máxime considerando que dicha norma simplemente se adicionó en los textos definitivos resultantes del segundo debate.

Finalmente el 13 de diciembre de 2022, el proyecto de ley 118/131 se convirtió en la ley 2277 de 2022 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”*, incorporando en el último momento una disposición que rompió con la unidad de materia regulada en dicha ley.

Ahora bien, con relación al principio constitucional de la unidad de materia se tiene que en el artículo 158 de la Constitución Política se reguló específicamente dicho aspecto, al determinar que todo proyecto de ley, deberá referirse al mismo asunto, siendo por ende censurable las disposiciones que no tengan relación con la materia regulada.

Como control del principio de la unidad de materia, se le atribuyó al Presidente de la respectiva comisión la potestad de rechazar las iniciativas que contraríen la unidad de materia regulada en una respectiva disposición constitucional.

Así las cosas con relación al principio superior de la unidad de materia se tiene que el mencionado artículo 158 constitucional determinó lo siguiente:

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”

Con ocasión de la normativa recién citada se evidencia en forma manifiesta que el principio de unidad de materia, se erige como una limitación constitucional a la libertad configurativa del legislador, en el sentido de acotar los asuntos determinados en una Ley a un mismo bloque temario correlacionado y no disímil o independiente.

Ahora bien, con relación a la aplicación del principio constitucional de la unidad de materia, este Honorable Despacho ha proferido un claro, pacífico y reiterado precedente jurisprudencial en el cual se resolvió como una causal de inexecutable que el legislador profiera disposiciones normativas contrarias al artículo 158 superior.

En este sentido, a partir de la sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdova Triviño, se evidencia que la Corte Constitucional determinó que para evaluar el cumplimiento del principio de la unidad de materia se debería estudiar y analizar el contenido de la exposición de motivos así como el desarrollo e informe de los debates.

Del contenido de la referenciada providencia se evidencia lo siguiente:

“De acuerdo con ello, resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.”

Con ocasión del precedente recién citado, se tiene que la inclusión de disposiciones normativas que no se acoten o restrinjan al núcleo temático integral de la ley constituyen una violación del principio de unidad de materia y con ello del artículo 158 superior, deviniendo por ende inconstitucionales.

En este mismo sentido, en la sentencia C-886 del 22 de octubre del 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, se determinó la importancia del principio de unidad de materia, en el sentido en que si bien los proyectos de ley pueden sufrir modificaciones y adiciones en su trámite legislativo, estos deben acotarse a la materia debatida o tratada en la ley en que se incorporan, so pena de devenir inexecutable.

Así las cosas, la referida providencia de la Corte estableció lo siguiente:

*“El principio de unidad de materia, como de manera reiterada lo ha señalado la Corte, obedece, entre otras finalidades, a las de permitir, tanto la transparencia, como la coherencia del debate. En el primer caso se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. **Así, bien sea desde el proyecto original o en modificaciones posteriores, pueden incorporarse normas que no tienen relación con la materia propia del proyecto, que pasan por consiguiente desapercibidas, sin que sobre las mismas se presente discusión alguna y sin que, con frecuencia, exista conciencia sobre su verdadero alcance. El debate***

en ese evento no sería transparente, defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia. En el segundo caso se busca que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le dé sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad. Esto último ocurriría cuando, no obstante que determinados contenidos temáticos son introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumple un debate en el Congreso, tales contenidos no pueden ser referidos a una materia común. En ese caso el debate no sería coherente” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Reiterando la posición jurisprudencial, la Honorable Corte Constitucional determinó que para efectos de definir el cumplimiento de la unidad de materia, se exige que el juez constitucional defina el núcleo temático de la ley, lo cual puede ser realizado a partir de la exposición de motivos de la misma, el título o epígrafe o el bloque de temas desarrollados.

En este sentido se tiene que en la sentencia C-188 del 15 de marzo del 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil, se resolvió lo siguiente:

“Con base en los razonamientos anteriores, ha dicho esta Tribunal que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”³, ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, en contraposición a ello, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen.

Asimismo, para establecer los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia constitucional ha estimado que resulta relevante acudir a (i) los antecedentes legislativos -exposición de motivos del proyecto, debates en comisiones y plenarias y textos originales y definitivos-, (ii) al título o epígrafe de la ley y (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado. La valoración de tales elementos, ya sea en forma conjunta o independiente - según las circunstancias particulares-, es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.”

Al aplicar la regla jurisprudencial para evaluar el cumplimiento de la unidad de materia en el presente caso, se tiene que la Corte delimitó los tres aspectos evaluados en el acápite inicial del presente cargo, en virtud del cual se demostró la inexecutable de la disposición normativa acusada al no cumplir con el principio de la unidad de materia constitucionalmente regulada.

Continuando con la claridad incorporada en el precedente jurisprudencial, se tiene que en la Sentencia C-274 del 09 de mayo del 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, esta Honorable Corporación determinó la relevancia fundamental de la definición del núcleo temático al resolver lo siguiente:

³ Sentencia C-245 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 15 de 67

“(…)Conforme a los razonamientos anteriores, ha expresado esta Corporación que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”⁴, ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen⁵. Para determinar el núcleo temático de una ley, ha señalado la jurisprudencia que “resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.”⁶

Finalmente reiterando los elementos que deben ser evaluados para concluir si una disposición legal contraria el contenido normativo del artículo 158 constitucional se tiene que en la sentencia C-830 del 13 de noviembre del 2013. M.P. Mauricio González Cuervo, se acotaron nuevamente los tres elementos que deben ser evaluados al momento de definir el principio de la unidad de materia de conformidad con lo siguiente:

Para determinar el alcance material o contenido temático de una ley, hay tres herramientas útiles, que es necesario emplear. Estas herramientas son: (i) los antecedentes de la ley, valga decir, la exposición de motivos del proyecto de ley, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos; (ii) el título o epígrafe de la ley, que precisa y define la materia a tratar; y (iii) el contexto o contenido básico de la ley que se examina.

Luego de fijar el alcance material o contenido temático de la ley, a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso, se puede emprender el juicio de control de constitucionalidad de la norma demandada, a fin de verificar si existe la referida relación de conexidad y, por tanto, “definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política”⁷.

Del contenido literalmente incorporado en la reiterada posición jurisprudencial constitutiva de un verdadero precedente, se evidencia que la unidad de materia se debe evaluar bajo los tres criterios desarrollados al inicio del presente cargo. Así, se deberá evaluar: **(i)** si el asunto adicionado hizo porte de la fundamentación integral de la exposición de motivos, **(ii)** si el título o epígrafe de la ley incorpora el asunto y **(iii)** si el contexto o contenido de la ley se asimilan con la nueva disposición.

Por lo tanto, dado que conforme se desarrolló, sustentó y demostró desde la parte inicial de este cargo, se tiene que la contribución aplicable a las Instituciones de

4 Sentencia C-245 de 2004, MP. Jaime Córdoba Triviño.

5 Ver al respecto entre otras las Sentencias C-245 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería) y C-188 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

6 Sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Rodrigo Escobar Gil, SV. Jaime Araujo Rentería)

7 Cfr. Sentencias C-188 de 2006 y C-133 de 2012.

Educación Superior, no tienen una relación bajo ninguno de los tres aspectos evaluados, señalados y decantados con el contenido de la ley 2277 de 2022, lo cual evidencia la violación en que el artículo 95 de la mencionada ley incurrió frente al artículo 158 de la Constitución Política y la inaplicación del claro precedente jurisprudencial, obrante sobre el particular.

En tal virtud, insto en forma respetuosa a su honorable Despacho se sirva declarar la inconstitucionalidad del artículo 95 de la ley 2277 de 2022, al haber incurrido en una manifiesta violación del principio constitucional de la unidad de materia, regulado en el artículo 158 de la Constitución Política.

B. EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 2277 DE 2022 SE ENCUENTRA VICIADO DE INCONSTITUCIONALIDAD AL HABER TRANSGREDIDO EN FORMA FLAGRANTE LA NORMATIVA SUPERIOR INCORPORADA EN LOS ARTÍCULOS 157 Y 160 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y CON ELLO LOS PRINCIPIOS DE IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD LO CUAL SE CONFIGURÓ EN VIRTUD A QUE LA REFERIDA DISPOSICIÓN SE INCORPORÓ EN UNA ETAPA TARDÍA DEL DEBATE LEGISLATIVO, SIN QUE LAS COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO DE LA REPUBLICA LA DEBATIERAN.

A partir del contenido normativo incorporado en el artículo 157 superior, se evidencia que los proyectos desarrollados por el Congreso de la República, solamente serán ley, cuando éstos hayan cumplido ciertos requisitos expresamente determinados en la referida disposición.

Así pues, el proyectos deberá ser publicado oficialmente por el Congreso, previo al curso del trámite legislativo en la comisión respectiva.

Adicionalmente, el proyecto deberá haber sido aprobado en el primer debate en las comisiones permanentes correspondientes de cada Cámara, salvo los casos en que en virtud de la regulación interna del Congreso de la República se deban surtir comisiones conjuntas.

En forma posterior, el proyecto debe haber sido aprobado en cada Cámara con ocasión del segundo debate.

Por último, el proyecto deberá ser objeto de sanción por parte del Gobierno Nacional.

En tal virtud, solamente agotado el procedimiento previamente señalado, un proyecto de ley se transformará en una ley de la República, y por ende la pretermisión de alguno de los elementos integrantes del debido proceso legislativo devendrá en una inconstitucionalidad sobrevinientes de la respetiva disposición normativa, considerando lo que sobre el particular ha decantado la Honorable Corte Constitucional.

La conceptualización constitucional atinente al referido artículo 157 superior integra el principio de identidad legislativa, el cual deberá ser evaluado conforme con una posición flexible, según lo desarrollado por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

Sobre el particular el referido artículo 157 de la Constitución Política determinó expresamente lo siguiente:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

- 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.*
- 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”*

En consecuencia el proceso legislativo deberá cumplir con el principio de identidad normativa, sobre una aplicación flexible de dicho principio bajo la conceptualización del precedente de la Honorable Corte Constitucional.

Aunado a lo anterior, la disposición constitucional consagrada en el artículo 160 superior estableció ciertos requisitos adicionales relativos al debido proceso legislativo.

En tal virtud, conforme con la referida disposición jurídica, el trámite legislativo deberá garantizar que entre el primero y el segundo debate, deberá obrar un término no inferior a ocho (8) días.

Así mismo, el debido proceso legislativo, estableció que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra cámara deberán transcurrir por lo menos quince (15) días.

Ahora, durante el segundo debate cada Cámara podrá incorporar las modificaciones, adiciones y supresiones que considere.

Con ocasión de lo anterior, se tiene que al momento de presentarse el proyecto para el segundo debate en la Cámara plena, se deberá incorporar un informe en el cual el ponente del proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas consideradas por la respectiva comisión, así como la motivación atinente al rechazo que hubiera.

Adicionalmente, todos los proyectos de ley, tendrán que contar con su respectivo informe de ponencia en la comisión encargada de su trámite. Los proyectos que cumplan con los referidos requisitos serán sometidos a votación en la sesiones en que previamente se hayan anunciado.

Por último conforme con el debido proceso legislativo regulado en el artículo 160 de la Constitución Política, se tiene que el Presidente de cada Cámara o Comisión deberá avisar que un proyecto será sometido a votación, en una sesión diferente a aquella en que se realizará la votación respectiva.

Conforme lo anterior, se evidencia la concreción constitucional del principio de consecutividad de un proyecto de ley, el cual deberá ser cumplido so pena de que la ley sea contraria a la Constitución conforme con los antecedentes jurisprudenciales que sobre el particular ha determinado la Honorable Corte Constitucional y en especial lo relacionado con la unidad de materia desarrollado en el cargo previo.

Así las cosas, el mencionado artículo 160 superior estableció expresamente lo siguiente:

“Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente. Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

Conforme con la regulación integrada en el artículo recién transcrito se evidencia que el proceso legislativo debe cumplir con el procedimiento debidamente detallado para ello por la Constitución, la legislación y la reglamentación que sobre el particular se haya expedido.

No obstante la claridad de la normativa constitucional previamente expuesta y desarrollada, se tiene que al hacer una evaluación del trámite y procedimiento legislativo atinente al artículo 95 demandado encontramos que la contribución impuesta a las Instituciones de Educación Superior, no cumplió con la regulación constitucionalmente determinada, deviniendo con ello un motivo suficiente para la inexecutable de la disposición Demandada.

En tal virtud, con ocasión del trámite legislativo debidamente detallado en los antecedentes acotados en el numeral II., de la presente Acción Pública de inconstitucionalidad se tiene que el 12 de agosto de 2022, se publicó el proyecto de ley No. 118 Cámara, en la Gaceta del Congreso No. 917, sin que si hiciera mención alguna a la contribución demandada.

El 4 de octubre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1199 se presentaron las ponencias para el primer debate del proyecto de ley No. 118 Cámara y 131 Senado en la Cámara de Representantes, sin hacer mención de tributo alguno a cargo de las Instituciones de Educación Superior.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 19 de 67

El 5 de octubre de 2022 se publicó para debate el proyecto de ley 118/131 en el Senado de la República, sin mencionar la contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior.

El 13 de octubre de 2022, con ocasión de la Gaceta No. 1283, la cámara de Representantes publicó el texto aprobado en primer debate por las comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República con ocasión del proyecto de ley 118/131 respectivamente, sin hacer mención alguna a la contribución objeto de la Demanda de Inconstitucionalidad.

El 1 de noviembre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1364, se publicó el informe de ponencia para segundo debate de proyecto de ley No. 113/131 en el Senado de la República, sin que se hubiera discutido un asunto relacionado con la incorporación de la contribución a cargo de las Instituciones de Educación Superior, demandada con ocasión de la presente Acción Pública.

El mismo 1 de noviembre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1359, se publicó la ponencia para el segundo debate en la plenaria del Senado de la República del proyecto de Ley 118/131, sin hacer mención alguna a la contribución demandada.

Con ocasión de lo anterior, se evidencia que la contribución establecida en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, no obró en el trámite legislativo durante el primer debate, ni con ocasión del informe, ni en la ponencia para el segundo debate del Senado de la República, dado que a ese momento, si siquiera se había mencionado algún tipo de contribución cuyo sujeto pasivo fueran las Instituciones de Educación Superior.

Solamente, con ocasión de la publicación del texto definitivo del proyecto de ley 118/131 aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República, integrado en la Gaceta del Congreso No. 1380 del 4 de noviembre de 2022, se introdujo la disposición acusada de inconstitucionalidad, sin que la misma hubiera surtido el debido proceso legislativo determinado en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política.

En igual sentido, en la Gaceta del Congreso No. 1385 del 8 de noviembre de 2022, se publicó el texto definitivo de la plenaria de la Cámara al proyecto de ley 118/131 incorporando la disposición demandada, demostrando nuevamente el incumplimiento de la regulación constitucional determinada en los artículo 157 y 160 de la Constitución Política.

El 11 de noviembre de 2022, con ocasión de la Gaceta del Congreso No. 1412 se presentó en el Senado de la República el informe de conciliación del proyecto de ley 118/131, sin hacer mención o consideración relacionada con el artículo 95 demandado en esta acción pública, dado que este no hizo parte de las ponencias o los debates de la comisiones constitucionales de las Cámaras, sino que simplemente se adicionó en los textos definitivos resultantes del segundo debate.

Finalmente el 13 de diciembre de 2022, el proyecto de ley 118/131 se convirtió en la ley 2277 de 2022 “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”.

Con ocasión del desarrollo del trámite legislativo surtido en lo específico por el artículo 95 acusado de inconstitucionalidad se evidencia que este se integró a la ley 2277 de 2022 sin haber agotado los requisitos determinados en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, erigiéndose con ello un vicio de constitucionalidad absoluto de dicha disposición.

Con relación a la incorporación de nuevas disposiciones en el cuerpo de un proyecto de ley, durante el trámite legislativo, la Honorable Corte Constitucional ha sido enfática y clara al determinar que si bien el artículo 160 superior, permite a las plenarias de cada corporación, efectuar modificaciones, adiciones y supresiones legislativas, ello debe guardar relación con la unidad de materia regulada, empero la inclusión de normas con ocasión de las plenarias, como ocurrió en el presente caso, no releva a las comisiones constitucionales de estudio y aprobación de las modificaciones, dado que ello en palabras de la Corte constituye una violación del inciso 2º del artículo 157 superior.

En tal virtud, en la Sentencia C-1113 del 25 de noviembre de 2003. M.P Álvaro Tafur Galvis, se resolvió sobre el particular lo siguiente:

“En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones.”

A partir de lo anterior, se evidencia que la Corte Constitucional en su precedente jurisprudencial constitutivo de una regla de derecho estableció expresamente, que un artículo adicionado durante el segundo debate, como ocurrió en la discusión que nos ocupa, solamente cumpliría con la Constitución Política, si el asunto al que se refiere hubiera sido debatido y aprobado en el primer debate, no obstante, conforme se evidencia en el presente caso, la discusión atinente a una contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior, nunca hizo parte de la discusión legislativa con ocasión del primer debate.

En este mismo sentido, encontramos que la Corte Constitucional evaluando la constitucionalidad de la introducción de una contribución en una ley de reforma tributaria, al igual que en el presente caso, en la cual no se había mencionado el asunto en las comisiones constitucionales permanentes, decidió la inexecutable de la adición al considerar que se había transgredido la regulación integrada en los artículos 157 y 160 superiores.

Así las cosas, la Honorable Corte Constitucional resolvió la inexecutable de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, al resolver que la contribución allí regulada no había sido objeto del primer debate.

Así las cosas, la Corte resolvió la inconstitucionalidad de las normas demandadas, en una discusión análoga a la que nos ocupa, conforme con lo siguiente:

“Las reglas jurisprudenciales que orientan y guían el principio de identidad flexible son: i) Los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y, ii) que dichos asuntos guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

En el presente caso estas condiciones no se cumplen, puesto que las normas censuradas en sede de control de constitucionalidad fueron introducidas en la Plenaria del Senado, esto es, después de haberse surtido el primer debate en las comisiones conjuntas constitucionales permanentes de asuntos económicos de Cámara y de Senado. Durante el trámite del primer debate, según el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado, fue presentada una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal reseñada, pero no existe prueba alguna que acredite que este tema haya sido debatido y aprobado o negado en el primer debate. Ninguno de los intervinientes que solicitaron la executable de la norma, lograron demostrar que en el trámite legislativo surtido en el primer debate, se deliberó sobre este especial tema.

Ahora bien, las disposiciones acusadas no guardan relación temática con el tema esencial y limitado del proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda. En efecto, el texto normativo puesto a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional tenía como tema central la modificación y creación de tributos y mecanismos de lucha contra la evasión, limitados a la generación de ingresos con destino al Presupuesto General de la Nación para el año 2015, por 12.5 billones de pesos. Por su parte, las normas demandadas crearon un nuevo tributo en la modalidad de contribución parafiscal, con la finalidad de financiar el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), sin que tales ingresos se destinaran al balance del PGN para el año 2015. (...)

Así las cosas, las normas demandadas desconocieron el principio de identidad flexible y en consecuencia, al tratarse de un nuevo tributo que no guardaba relación con el tema esencial del proyecto de ley, ni fue debatido en primer debate, vulneró además el principio de consecutividad, pues debió cumplir con la regla de los 4 debates.

*Esta Corte en **sentencia C-537 de 2012**⁹, reiteró la relación de complementariedad de los principios de identidad flexible y consecutividad puesto que la carencia de identidad temática en las reformas o modificaciones a los proyectos de ley: “incumplirían el mandato consistente en que el proyecto de ley cumpla con los cuatro debates que ordena el artículo 157 C.P.”*

Siguiendo con el precedente jurisprudencial desarrollado, y reiterando la pacífica posición respecto de los principios de identidad flexible y consecutividad, en especial en materia tributaria, quiero resaltar ante su Honorable Despacho, que sobre aspectos de naturaleza tributaria, la Corte Constitucional ha determinado que la unidad de materia no puede reducirse a que si la Ley regula disposiciones de naturaleza tributaria, cualquier tipo de tributo pueda ser añadido en desarrollo del segundo debate, dado que la posición de la Corte es clara y manifiesta al considerar que si la incorporación normativa constituye un asunto independiente o separable de lo decidido en el primer debate, y si adicionalmente constituye una materia autónoma, se configura una violación de los artículos 157 y 160 de la constitución

Política al eludir la deliberación constitucionalmente determinada sobre el particular.

Así las cosas, la clara posición jurisprudencial, de aplicación directa al presente caso, dada la igualdad de materia, se observa en la sentencia C-084 del 27 de febrero de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera, se resolvió lo siguiente:

“15. Ahora bien, un problema relevante, frente al cual en el presente proceso se ha generado el principal desacuerdo, tiene que ver con los supuestos en los cuales una norma introducida en segundo debate, guarda alguna relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.

16. A la luz de la jurisprudencia constitucional, la respuesta a lo anterior ha consistido en que se desconocen los referidos principios si, no obstante la norma novedosa tiene proximidad temática con los asuntos discutidos y votados en primer debate, implica en lo fundamental una materia autónoma e independiente de aquellos¹⁰. El precepto incorporado en plenarios no es totalmente extraño a los temas del proyecto de ley conocidos en primer debate. Sin embargo, por sus características, en realidad plantea un objeto material de regulación sustancialmente distinto, de tal manera que “su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente”¹¹.

17. En este orden de ideas, particularmente en materia tributaria, la jurisprudencia constitucional ha mostrado que no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación¹². Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible.

A partir de la providencia jurisprudencial proferida por esta Honorable Corporación, se evidencia en forma manifiesta, diáfana, e innegable que si bien es posible adicionar disposiciones legales durante el desarrollo del segundo debate legislativo, si la materia adicionada, aun versando sobre el mismo tema general de la ley, tributos, constituye una materia autónoma e independiente, ello deberá ser desarrollado e incorporado en una ley independiente, dado que de lo contrario se configuraría una transgresión de los artículos 157 y 160 superiores, por inaplicación del debido proceso legislativo.

En mérito de lo expuesto, y considerando que en el presente caso, la materia atinente a la disposición demandada, una contribución a las Instituciones de

10 Sentencia C-453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Sentencia C-370 de 2004. MM.PP. Jaime Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

12 Debe clarificarse que el requisito del debate en el trámite legislativo no es equivalente a la existencia de intervenciones en pro o en contra del contenido de una propuesta, ni tampoco exige la participación de un número determinado de congresistas en la discusión formalmente abierta. La Corte ha sido reiterativa en que en esto no radica la existencia del debate. Lo que la deliberación comporta es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Correlativamente, es incompatible con el debate que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Ver a este respecto la Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Educación Superior generada por el valor de las matrículas financiadas con créditos educativos reembolsables con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que no estén en período de amortización, no fue discutida en las comisiones constitucionales permanentes, ni en el primer debate, ni siquiera obró como parte de la ponencia, ni del informe para el segundo debate, sino que simplemente se adicionó en el texto definitivo aprobado por ambas Cámaras, se constituyó una flagrante violación de los principios de identidad flexible y consecutividad regulados en los artículos 157 y 160 superiores, conforme con lo determinado por la Corte Constitucional en su precedente jurisprudencial.

Por lo tanto, insto en forma respetuosa a esta Honorable Corte a que declare la inexecutable de la disposición normativa demandada con ocasión de la presente acción pública al haber violentado la Constitución Política.

II. Problemas jurídicos atinentes a la sustancialidad constitucional del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

A. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 2277 DEL 2022, AL HABER SIDO EXPEDIDO A PARTIR DE UNA TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD INTEGRADO EN LOS ARTÍCULOS 150 NUMERAL 12 Y 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LO CUAL SE MATERIALIZÓ EN RAZÓN A QUE LA MENCIONADA DISPOSICIÓN NO DETERMINÓ EN FORMA CERTERA, CLARA Y PRECISA EL ELEMENTO ESENCIAL DE LA TARIFA DE LA CONTRIBUCIÓN.

La disposición normativa integrada en el artículo 95 de la ley 2277 de 2022 acusado de inconstitucionalidad con ocasión de la presente acción pública determinó la creación de una contribución, en la cual serían sujetos pasivos las Instituciones de Educación Superior, que tengan estudiantes que financien sus estudios mediante un crédito educativo reembolsable con el ICETEX, siempre que no tengan la tasa de interés subsidiada y que no estén en período de amortización.

No obstante, en el contenido del artículo 95 demandado no se determinó una tarifa de la contribución a cargo de las Entidades de Educación Superior, sino que simplemente se indicó que dicho elemento esencial de la obligación tributaria correspondería a un factor incierto atinente a la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del IPC determinada por el DANE y que estuviera vigente al momento que el ICETEX gire los pagos a la Instituciones de Educación Superior.

Sobre el particular la disposición legal acusada de ilegalidad determinó lo siguiente:

"Artículo 95. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 24 de 67

Sujeto activo. *El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX.*

Sujeto pasivo. *Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización. (...)*

Tarifa. *La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro. (...)"*

De la disposición normativa parcialmente transcrita se evidencia que el artículo 95 acusado de inconstitucionalidad, en lo atinente a la tarifa de la contribución, incurrió en dos vicios crasos de inconstitucionalidad dado que por una parte con ocasión de la disposición normativa no se estableció ninguna tarifa, ni la forma de calcularla, sino que simplemente se ató a un hecho futuro incierto. Por otro lado, la facultad para la determinación de la tarifa durante cada año fue atribuida al DANE y no al legislador conforme lo exige la normativa constitucional.

Con relación a este segundo aspecto es importante recordar que en virtud del contenido constitucional integrado en el numeral 12 del artículo 150, solamente el congreso podrá establecer las contribuciones fiscales.

Así las cosas la referenciada disposición normativa determinó expresamente lo siguiente:

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

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

Con ocasión de la disposición normativa superior se tiene que solamente el Congreso de la República puede establecer las contribuciones fiscales, y junto con ello los respectivos elementos atinentes a estas.

Por su parte del contenido normativo regulado en el artículo 338 de la Constitución Política, se tiene que solamente el Congreso de la República podrá fijar, entre otros, el elemento de la tarifa de las contribuciones que sean cobradas a los contribuyentes.

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

A partir de la clara regulación constitucional de los elementos esenciales de las contribuciones, se tiene que la regulación de los elementos para la definición y estructuración de la tarifa como un elemento esencial del tributo recae en el Congreso de la República, lo cual se encuentra acorde con la regulación previamente reseñada integrada en el artículo 150 numeral 12 constitucional.

La referenciada delimitación en la potestad para establecer los elementos esenciales del tributo, se encuentra estructurada como un elemento del principio de legalidad, al atribuir una funciones y competencias expresamente definidas, y por lo que de violentarse se estaría infringiendo el principio de legalidad en materia tributaria.

Así mismo, con ocasión de las disposiciones constitucionales acotadas, se tiene que el ordenamiento tributario determina como parte integral del mismo un elemento inescindible de la obligación tributaria y de sus elementos, la certeza del tributo como expresión del principio de legalidad tributaria.

Así las cosas, la obligación tributaria debe de ostentar un elemento de certidumbre o certeza a partir del cual se atribuye a un órgano de representación democrático la delimitación de los elementos esenciales del tributo, los cuales deben ser determinados por este, en forma clara y expresa.

Ahora bien, al contrastar la disposición demandada por inconstitucionalidad con las disposiciones normativas decantadas se evidencia que la misma incurrió en una diáfana, flagrante e innegable violación de los artículos 150 numeral 12 y 338 constitucionales, dado que el elemento esencial atinente a la tarifa integrado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, no se definió con claridad, ni certeza, puesto que simplemente se indicó que el mismo correspondería al hecho futuro incierto de la *“variación anual del Índice de Precios al Consumidor”*.

En tal virtud, se evidencia una innegable transgresión a la Constitución Política y por ende la obligación de declarar la inexecutable de la disposición normativa demandada en esta oportunidad, máxime, considerando que con ocasión del precedente jurisprudencial proferido por esta Honorable Corporación, controversias análogas jurídicamente a la acotada en el presente cargo, han sido declaradas inconstitucionales.

Así las cosas, con ocasión de la sentencia C-597 del 24 de mayo del 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis, la Corte Constitucional resolvió que de no establecerse en forma clara y directa los elementos esenciales del tributo, se configurara una inconstitucionalidad de la respectiva disposición al contrariar el artículo 338 superior.

La mencionada providencia resolvió expresamente lo siguiente:

“En consecuencia, se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por

medio de su facultad reglamentaria¹³, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Con sustento en la providencia referida se tiene que constituye un motivo de inconstitucionalidad la transgresión del principio de legalidad material, lo cual se configura cuando la ley no señala directa o claramente los elementos de la relación tributaria, aspecto que adicionalmente no puede ser delegado a las autoridades administrativas al corresponder a un elemento restringido constitucionalmente.

En este mismo sentido, la sentencia C-402 del 26 de mayo del 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva resolvió que el principio de legalidad tributaria acota la determinación de los elementos esenciales del tributo expresa y exclusivamente en las corporaciones democráticas, al determinar lo siguiente:

“El artículo 388 C.P. establece el principio de legalidad tributaria, de acuerdo con el cual se confiere la competencia exclusiva a las corporaciones públicas de elección popular para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Estos organismos además, deberán fijar directamente tanto los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Similares exigencias son predicables de las tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o por la participación en los beneficios que les proporcionen, caso en el cual esos mismos órganos deberán establecer el método y el sistema para definir tales costos y beneficios, al igual que la forma de hacer su reparto. Así, resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo (...)

No obstante que el legislador haya determinado una tasa en las condiciones descritas, la Corte advierte que esa previsión no cumple con las exigencias constitucionales que se derivan del principio de legalidad tributaria. Como se ha explicado, el artículo 338 C.P. permite deferir en las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, a condición de que establezca directamente el método y sistema. Sin embargo, para el caso objeto de análisis se observa que el Congreso se limitó a prever que sería la Junta Directiva del Inceder la que determinaría las tarifas máximas exigibles por el servicio de titulación, sin identificar ningún criterio que permitiera definir el costo y la forma de hacer su reparto. Por ende, como tales elementos no están presentes, se está ante una evidente violación del principio de legalidad tributaria, lo que conlleva la inexecutable del inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994.”

Continuando con la estructuración de un sólido precedente jurisprudencial, se tiene que en la sentencia C-278 del 19 de junio del 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, esta Corporación determinó que en virtud del principio de certeza tributaria, regulado en el artículo 338 superior, ante la indefinición de los elementos esenciales del tributo, deviene la inconstitucionalidad normativa.

En tal virtud, se evidencia que la Honorable Corte Constitucional estableció lo siguiente:

13 Ver la Sentencia C-740 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

Continuando con la importancia superlativa del principio de legalidad y de la certeza en la definición de los elementos del tributo, se tiene que en la sentencia C-550 del 19 de noviembre del 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera, se resolvió sobre la necesidad de una claridad manifiesta, sobre la tarifa del impuesto entre otros.

“La segunda de las manifestaciones del principio de legalidad es conocida como el principio de certeza tributaria y prescribe que las disposiciones que creen gravámenes deben también determinarlos con suficiente claridad y precisión. Es necesario que sean expresos los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de las obligaciones tributarias, para que puedan estimarse ajustadas a la Constitución. En este sentido, con independencia de los rasgos particulares que presenta cada tipo de tributo, en ningún caso los cuerpos de representación popular están relevados de la obligación de delimitar los ingredientes que los hacen operativos como cargas fiscales, salvo el supuesto específico de fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones¹⁴.

En este contexto, en principio, se menoscaba el principio de legalidad de los tributos si los órganos de representación popular no establecen con claridad y exactitud todos los elementos que los estructuran y, en el caso de los impuestos, incluida la tarifa. La Corte ha señalado que la indeterminación en esta materia da lugar a dos escenarios igualmente indeseables: abusos impositivos de los gobiernos o fomento de la evasión, en medida en que los contribuyentes no tendrían realmente cómo pagar sus exacciones¹⁵. La indeterminación con la potencialidad para desconocer el principio de certeza tributaria no es, sin embargo, de cualquier naturaleza.”

Constituyendo un precedente pacífico, reiterado y estable, el virtud del cual se deriva un regla jurisprudencial clara, se tiene que en la sentencia C-464 del 28 de octubre del 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo, esta Corporación señaló que la indefinición de los aspectos atinentes a la tarifa tributaria aplicable acarreará la inconstitucionalidad respectiva, tanto, al obrar una indefinición de los elementos esenciales del tributo, como al delegar dicha función en forma inconstitucional.

Así las cosas la mencionada providencia determinó lo siguiente:

*Así, se pone de presente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración estaría invadiendo competencias ajenas y **entraría a ejercer la función misma de creación del tributo**¹⁶.*

De esta manera, se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos esenciales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas

¹⁴ El artículo 338 de la C.P. señala que cuando se trate de impuestos, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas. En cambio, en relación con las tasas y las contribuciones, es posible que tales actos normativos dejen de establecer las tarifas y delegar su fijación a las autoridades administrativas del orden nacional, en el caso de un tributo de ese carácter, o a las territoriales, si la tasa o la contribución es de ese nivel. En estos eventos, sin embargo, la Constitución circunscribe el alcance de esa delegación y prescribe que el sistema y el método para definir los costos y beneficios de dichos gravámenes y la forma de hacer su distribución deberán ser, en todo caso, establecidos por los respectivos órganos de representación popular. Ver sentencias C-253 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-155 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-402 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Esto, a su vez, ha advertido la Corte, repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado. Sentencia C-488 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Ver, así mismo, las sentencias C-084 de 1995. Alejandro Martínez Caballero; y C-1153 de 2008; C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

*o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley*¹⁷. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por último en la sentencia C-019 del 27 de enero del 2022 M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, la Honorable Corte Constitucional determinó que el principio de legalidad cobra una importancia manifiesta al momento de establecer la tarifa de las tasas y contribuciones.

En este sentido, encontramos que esta Honorable Corporación resolvió lo siguiente

(...) el principio de certeza tributaria tiene un contenido relativo, dado que la Constitución impone al legislador “niveles diferenciados” de precisión en el diseño del régimen jurídico de la obligación fiscal que dependen del tipo de tributo y del elemento esencial de que se trate. (...)

A su turno, ha explicado que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere “una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata”.

Como consecuencia, se tiene que de conformidad con el contenido constitucional integrado en los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Carta Política, así como del desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado sobre dichas disposiciones, el principio de legalidad exige que los elementos esenciales de las contribuciones, entre otras, estén definidos y delimitados en la normativa tributaria, de forma tal que las obligaciones tributarias y sus elementos esenciales hayan sido determinados por el competente en forma certera, clara y precisa.

En el caso que no se cumpla con el principio de legalidad y/o con su expresión atinente a la certeza tributaria, ya sea porque el sujeto pasivo desconozca la tarifa aplicable a su obligación o la misma sea fijada por un ente ajeno al legislador, se configurará un motivo de inconstitucionalidad flagrante e innegable.

En tal virtud, toda vez que en el presente caso, la tarifa de la contribución, no fue definida por el artículo 95 demandado, sino que se determinó como el hecho futuro incierto de la “*variación anual del Índice de Precios al Consumidor – IPC determinado cada inicio de año por el DANE*” se materializó una violación del principio de legalidad tributaria y del principio de certeza del tributo, lo cual deviene en la inconstitucionalidad de la disposición normativa demandada.

Por lo tanto, dado que conforme con la disposición normativa demandada: **(i)** el sujeto pasivo no puede conocer previamente la tarifa de la contribución y **(ii)** la tarifa es fijada por el DANE, se configuró una violación de los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, por lo que ruego a su Honorable Despacho se declare la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

17 Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019.

B. EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 2277 DE 2022 DEBERÁ SER DECLARADO INEXEQUIBLE DADO QUE NO SE DEFINIÓ, ACOTÓ, NI DELIMITÓ EL HECHO GENERADOR DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, NI SE DETERMINÓ UNA RELACIÓN FÁCTICO – JURÍDICA ENTRE LA SUJECIÓN PASIVA Y LA CONCRECIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN INCURRIENDO EN ELLO EN UNA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Del contenido legal incoado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, se evidencia que el legislador no determinó un hecho generador de la contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior, ni una correlación entre el presupuesto que configura la contribución y el sujeto pasivo.

Así las cosas, de conformidad con la normativa integrada en el mencionado artículo, acusado de inconstitucionalidad se evidencia lo siguiente:

“Artículo 95. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. *El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX.*

Sujeto pasivo. *Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.*

Hecho generador. *El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable personas naturales que financien su educación superior a través del -Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX-, en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.*

Base gravable. *La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución”*

Con fundamento en lo que el legislador definió como hecho generador, se evidencia que este, no constituye, ningún suceso, evento, acto o servicio, con lo cual no cabe dentro de la definición que esta Honorable Corporación ha realizado sobre el hecho generador. Aspecto que se hace flagrante y evidente toda vez que el presunto hecho generador esta delimitado a “el valor de la matrícula a desembolsar”.

Así las cosas, un valor no constituye un hecho generador, más aun cuando el valor de la matrícula es a su vez la base gravable conforme con la norma demandada, lo cual impide que dicho elemento sea al mismo tiempo el hecho generador y la base gravable, más aun considerando que la descripción normativa no es siquiera un elemento de hecho.

Aunado a la ausencia de un hecho generador, se tiene que la normativa acusada de inexecutable no guarda una relación de causalidad entre el sujeto pasivo y el hecho generador, dado que dicho elemento descrito en la norma no constituye una descripción fáctica y adicionalmente, es la misma variable esencial del tributo definida para la determinación de la base gravable e incluso la tarifa.

En tal virtud, el sujeto pasivo no tiene ningún tipo de incidencia en la configuración del tributo, dado que no es quien realiza o genera el hecho generador, lo cual constituye una violación del artículo 338 de la Constitución Política, al haberse infringido el principio de legalidad derivado de la definición de los elementos esenciales de la obligación tributaria.

Por lo tanto, la disposición normativa demandada no cumplió con el artículo 338 superior al no haber determinado un hecho generador claro y expreso, ni haber determinado una correlación entre la sujeción pasiva y el hecho generador del tributo, sino que en su lugar se confundió el presunto de hecho generado con la base gravable de la obligación tributaria.

Con relación a la definición del hecho generador de una obligación de naturaleza tributaria por parte de la Corte Constitucional, se evidencia que esta Honorable Corporación ha sido clara y enfática en establecer como parte de su precedente jurisprudencial, que el hecho generador corresponde a una actuación que es realizada por el sujeto pasivo del tributo, elementos que en la disposición jurídica acusada de inconstitucionalidad no se generó, dado que el sujeto pasivo es ajeno al hecho generador, elemento este que no incorpora un hecho y que es igual que la base gravable y deviene como elemento definitorio de la tarifa.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha integrado en desarrollo de su precedente los dos fundamentos a partir de los cuales se erige y sustenta el presente cargo de inconstitucionalidad.

Así las cosas, en la sentencia C-842 del 06 de julio del 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, esta Honorable Corporación resolvió en forma clara y expresa, con relación al principio de legalidad tributaria lo siguiente:

“Según lo dicho, en desarrollo del principio de legalidad tributaria es menester que el Congreso se ocupe directamente de señalar el hecho gravado “o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria”¹⁸, y la base gravable del tributo, concepto este que hace relación a “la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria.”¹⁹ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

A partir de la providencia referida y en especial de la regla de derecho determinada por la Honorable Corte Constitucional, se tiene que la carencia en la definición de la situación de hecho que genera el tributo, configura y materializa una indefectible violación del principio constitucional de legalidad tributaria, la cual se configuró en

18 Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

19 Ibidem

el presente caso, dado que a partir del tenor literalmente acotado en el artículo 95 acusado de inconstitucionalidad no se determinó hecho alguno.

Siguiendo con la construcción del precedente jurisprudencial y de las reglas de creación de derecho derivadas de la providencia referenciada encontramos que en la sentencia C-155 del 26 de febrero del 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte determinó que el hecho generador se encuentra acotado a la situación de hecho que demuestra la capacidad contributiva del sujeto pasivo y que genera la obligación tributaria.

En este sentido, la providencia referenciada estableció de manera diáfana lo siguiente:

“Hecho generador. Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. “[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”²⁰

Así pues, el hecho generador tiene que obrar en las disposiciones que crean tributos como un elemento fáctico que tras su ejecución deviene la concreción de la respectiva consecuencia jurídica, la cual es el nacimiento del tributo en cumplimiento del principio de legalidad y certeza tributaria, por lo que devendrá inconstitucional la disposición legal que no determine una situación de hecho incurrida por un sujeto pasivo como generadora de un tributo, al pretermitir el principio de legalidad tributaria y adicionalmente al inaplicar el artículo 338 superior relativo a la obligación de definir el hecho generador.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional determinó que el hecho generador debe ser claramente definido en el sentido de que el sujeto pasivo pueda conocer cual es el suceso, evento, acto o servicio que generará la obligación tributaria.

Sobre el particular, en la sentencia C-101 del 17 de marzo del 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se resolvió lo siguiente:

Contrario a lo que afirmó la Universidad Libre de Colombia en su intervención, la norma objeto de censura no establece el hecho generador del tributo, pues ni de su texto ni de otra norma de carácter legal es posible inferir cuál es el suceso, el evento, el acto o el servicio que generará la obligación tributaria. La disposición acusada sí identifica la destinación de los recursos que serán recaudados, es decir, “la financiación de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana”, elemento que también es esencial para definir una tasa. Sin embargo, la definición de su destinación no puede confundirse con el hecho generador. En efecto, el hecho generador es la circunstancia a la que se le asigna la producción de la obligación tributaria y el texto de la norma no establece un hecho concreto que genere el nacimiento de la obligación.”
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

20 Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

A partir de la jurisprudencia referenciada y previamente desarrollada se tiene que el hecho generador del tributo corresponde al elemento de hecho o actuación realizada por el sujeto pasivo, en virtud de la cual se mide la capacidad contributiva, empero, con ocasión de la disposición legal acusada de inexecutable se evidencia que el legislador no determinó siquiera un hecho generador, sino que simplemente dijo que éste elemento esencial del tributo se acotaba a “*el valor de la matrícula a desembolsar*”, lo cual no es un hecho, no es incurrido por el sujeto pasivo, es el mismo concepto que la base gravable, es un elemento para definir la tarifa y no mide la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Continuando con la definición conceptual que la jurisprudencia le ha dado al principio de certeza de los tributos, nótese que su Honorable Despacho en la Sentencia C-121 de 2006, determinó en forma clara y expresa que la definición del hecho gravado se erige como un elemento inescindible del principio de legalidad del tributo, considerando dicho elemento como las actividades que dan lugar al nacimiento jurídico de la obligación sustancial y formal tributaria.

Ahora bien, como el principio de legalidad tributaria exige que para efectuar un recaudo previamente se tiene que haber definido el hecho generador, la sucesión pasiva y activa del tributo, la base gravable y la tarifa, por lo que los contribuyentes solo tendrán que cumplir con sus obligaciones tributarias una vez configurados los mencionados elementos esencial del tributo, no existiendo esta obligación ante la ausencia, técnica, formal o sustancial de dichos elementos.

Así mismo, el artículo 95 acusado de inconstitucionalidad confundió la base gravable con el hecho generador, al definirlos en forma igual, lo cual demuestra la inexistencia de un hecho generador, puesto que este elemento esencial y primigenio de la obligación tributaria es lo mismo que la base gravable e incluso deviene como el elemento para definir la tarifa.

Aunado a lo expuesto, es menester señalar que la disposición normativa sometida a control constitucional ante su Honorable Despacho, no determinó una correlación entre el hecho generador de la contribución y el sujeto pasivo, ya que este último es completamente ajeno al presunto hecho generador, lo cual constituye una violación de la estructura general de los tributos regulada en el artículo 338 de la Constitución Política y de la definición constitucional otorgada a estos elementos por el precedente jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado.

En mérito de lo expuesto, y en aquiescencia de los fundamentos de derecho presentados y desarrollados, insto en forma respetuosa a su Honorable Despacho se sirva declarar la inexecutable de la disposición normativa demandada, toda vez que en aquella no se determinó un hecho generador, la base gravable y el presunto hecho generador fueron exactamente lo mismo y no se determinó una relación entre el sujeto pasivo y el presunto hecho generador, al punto que la concreción de la contribución es completamente ajena al sujeto pasivo, lo cual constituye una transgresión del referido artículo 338 superior, motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad instada.

C. INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 2277 DE 2022, LO CUAL SE CONFIGURÓ EN VIRTUD A QUE DICHA DISPOSICIÓN INAPLICÓ EL PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 95 NUMERAL 9° Y 363 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

A partir de la normativa integrada en la Constitución Política, concretamente en las disposiciones integradas en los artículos 95 numeral 9° y 363, se incorporó el principio de justicia como pilar fundamental del derecho tributario, envolviendo dos perspectivas como parte integral de este. Por una parte, una perspectiva atinente al cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales por parte de los contribuyentes, mientras que por otra parte la atinente a la estructuración del sistema tributario.

Con relación al aspecto subjetivo de la tributación, el mencionado numeral 9° del artículo 95 estableció lo siguiente:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

Por su parte, en lo referente al sistema tributario, en el artículo 363 de la Constitución Política se determinó expresamente lo siguiente: (...)

9. Contribuir (SIC) al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

Frente al contenido jurídico de la disposición recién transcrita, se evidencia que la Constitución Política determinó expresamente que constituía un deber de toda persona, contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, empero, delimitó dicha contribución al cumplimiento tanto de los principios de justicia como de equidad, erigiéndose éstos como verdaderos límites para la determinación normativa tributaria.

En lo relacionado con la aplicación del principio de justicia al sistema tributario, el artículo 363 superior determinó en forma clara lo siguiente:

“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

A partir del contenido jurídico de la disposición constitucional recién transcrita, se evidencia que las disposiciones normativas constitutivas e integradoras del sistema tributario, se encuentran acotadas a la construcción de un sistema basado los principios de equidad, eficiencia y progresividad, delimitando constitucionalmente con ello el ejercicio legislativo del poder tributario, bajo un halo de un criterio de justicia.

Ahora bien, dada la manifiesta importancia del principio de justicia tanto en la determinación y depuración de las obligaciones tributarias, como en la estructuración del sistema tributario, encontramos que la Honorable Corte Constitucional, en su precedente jurisprudencial ha evaluado y resuelto discusiones como la que nos ocupan en el presente caso, determinando sobre el

particular, verdaderas reglas y subreglas de derecho, a partir de las cuales debe existir una relación entre el sujeto pasivo y el hecho generador, siendo ello una expresión de la justicia tributaria, al exigirle el pago de un tributo a un sujeto que ha materializado el hecho constitutivo del tributo.

Así pues, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-690 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero, evaluó y determinó una limitación clara e innegable a la libertad configurativa del legislador en materia tributaria al determinar expresamente lo siguiente:

“Los artículos 95-9 y 363 de la Constitución preceptúan que, tanto el sistema como las cargas tributarias deben ceñirse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad, constituyéndose así en límites constitucionales y marcos de conducta para el poder tributario, de tal forma que los poderes públicos por virtud de estos principios jurídicos y de los criterios rectores de la Constitución, se encuentran comprometidos en la consecución de un orden social y económico justo e igualitario. En este orden de ideas, por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria.”

Con ocasión de la transcripción anterior, se evidencia que en la Sentencia se resolvió, que si bien, el legislador goza de una libertad configurativa en materia tributaria, dicha libertad no es absoluta, sino que detenta limitaciones de índole constitucional, como la justicia tributaria material en virtud de la cual no corresponde a un criterio justo determinar una carga o castigo desproporcionadamente gravoso para algunas situaciones particulares.

Así mismo, en la Sentencia C-129 del 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Honorable Corte Constitucional desarrolló el principio de justicia tributaria, acotándolo a un mandato de índole constitucional que obliga a que el legislador se abstenga de crear disposiciones legales incompatibles con el orden justo regulado en el artículo 2° de la Constitución Política.

En este sentido, la Corte resolvió lo siguiente:

“De acuerdo con lo establecido en los artículos 95 numeral 9 y 363 de la Constitución, todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (exigencia de generalidad), pero también es constitucionalmente exigible que el diseño del sistema impositivo responda a los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad, que se erigen como límites constitucionales para el ejercicio del poder tributario”

Así las cosas, la Corte Constitucional resolvió en forma clara que el principio de justicia tributaria se erige, entre otros, como un mandato que impide que el legislador determine condiciones incompatibles con el orden justo en los términos del artículo 2° superior, y en tal virtud concluyó, que si bien la justicia tributaria como principio, le impone como obligación a las personas, contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, concomitantemente le exige al legislador el diseño de un sistema justo, limitando por ende la libertad configurativa del legislador al orden justo.

Finalmente, su Honorable Despacho en la Sentencia C-056 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, con base en el precedente jurisprudencial existente, determinó que el principio de justicia tributaria constituía un claro límite a la libertad configurativa del legislador en materia tributaria, al establecer de forma diáfana que ante una norma que se estructure en contra del orden justo, esta debía ser retirada del ordenamiento jurídico.

La referenciada providencia, deviene de alta importancia en el presente caso, dado que el orden justo, bajo el principio de justicia tributaria se definió, entre otros, a partir del vínculo intrínseco entre el hecho generador del tributo y los contribuyentes, deviniendo este como un elemento inseparable de la concreción de la justicia tributaria.

En tal virtud, la referida providencia resolvió en forma clara y expresa lo siguiente con relación al principio de justicia:

“Por último, el precedente analizado caracteriza al principio de justicia tributaria, como un mandato más general, que obliga al Legislador, no obstante es titular de una competencia amplia para definir las obligaciones tributarias, a abstenerse de imponer provisiones incompatibles con la defensa de un orden justo, lo cual tiene un vínculo intrínseco con el tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal. (...)

A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el principio de igualdad, así como los principios de equidad y justicia tributaria, operan como marco para la acción del Legislador en materia impositiva. Sin embargo, en la medida en que el Congreso tiene un amplio margen de configuración sobre este asunto, la inconstitucionalidad de las provisiones legales debe sustentarse no solo en la acreditación de un tratamiento diverso entre contribuyentes o situaciones jurídicas, sino que el mismo debe ser injustificado, manifiestamente desproporcionado o contrario al régimen constitucional que informa al sistema tributario

De otro lado y con miras a la decisión del asunto planteado, también debe la Corte señalar que mientras el principio de equidad tributaria está vinculado a la evaluación de la capacidad económica del contribuyente, a fin que concurra una directa proporción entre el ingreso y la carga tributaria, el principio de justicia tributaria tiene un carácter más general, pues no solo evalúa dicha perspectiva desde el punto de vista relacional e individual, sino también desde uno sistemático, donde tiene un lugar central la garantía del recaudo eficiente de los tributos.”

La providencia en cita determinó en forma clara la necesidad de una interrelación entre el sujeto pasivo y el hecho generador del tributo como expresión constitucional del principio de justicia tributaria, siendo por ende una violación de dicho principio y una causal de inconstitucionalidad la carencia de relación entre sujeto pasivo y hecho generador del tributo.

Ahora bien, conforme se ha demostrado previamente en la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, determinó un presupuesto que definió como hecho generador, el cual no involucró un hecho o actividad, la cual adicionalmente no tiene ningún tipo de relación con el sujeto pasivo, al ser un aspecto completamente ajeno a este.

Así las cosas, el presupuesto configurador de la obligación tributaria demandada no es realizado por el sujeto pasivo e incluso no apareja la realización de un hecho, al haberse definido como hecho generador *“el valor de la matrícula a desembolsar”*.

En este sentido, la disposición acusada de inconstitucionalidad no garantizó una distribución o asignación de obligaciones conforme con lo que al sujeto pasivo que incurre en el hecho generador le corresponde, puesto que el hecho generador carece de un vínculo o relación con el sujeto pasivo, demostrando así la pretermisión del principio de justicia y con ello la inconstitucionalidad de la disposición acusada de inexecutable.

Aunado a lo anterior, se tiene que la garantía del principio de justicia atinente al sistema tributario, regulado en el artículo 363 Superior y en concordancia con el artículo 338 constitucional, determinaron que era una obligación constitucional del legislador determinar un sistema tributario justo en el cual se determinaran en forma clara y expresa los elementos esenciales del tributo.

No obstante, a partir del tenor literalmente incorporado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 se evidencia en forma innegable que el legislador no determinó ningún tipo de actuación como aspecto constitutivo del hecho generador, al simplemente haber señalado que el hecho generador y la base gravable eran sustancial, fáctica y semánticamente lo mismo *“el valor de la matrícula a desembolsar”*, generando con ello una violación al principio de justicia tributario exigible del sistema tributario.

En consecuencia, toda vez que la disposición demandada no determinó un vínculo entre la sujeción pasiva y el hecho generador, y que no se definió ningún tipo de hecho generador, sino que se señaló que el hecho generador era lo mismo que la base gravable, se configuró una violación del principio de justicia tributario y con ello se materializó una violación de los artículos 95 numeral 9° y 363 de la Constitución Política por parte de la disposición acusada de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, insto respetuosamente a su Honorable Despacho se sirva declarar la inexecutable integral del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 al haber infringido los artículos 95 numeral 9° y 363 de la Constitución Política.

V. LA FUNDAMENTACIÓN SOBRE LA CUAL SE ERIGIÓ Y ACREDITÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA DEMANDADA, SE CONSTRUYÓ Y DESARROLLÓ CON FUNDAMENTO EN LA TÉCNICA JURÍDICA DELINEADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DECRETO 2067 DE 1991.

Conforme con el Decreto 2067 de 1991 la Acción Pública de Inconstitucionalidad deberá cumplir con diferentes requisitos de forma y fondo para que la misma sea estudiada por parte de la Honorable Corte Constitucional.

Si bien a lo largo de la presente Demanda se concretizaron en su integridad la totalidad de estos requisitos, como fue expuesto como parte de los presupuestos procesales, me permito demostrar la concreción de los requisitos sustanciales de la Inconstitucionalidad en los términos solicitados, para lo cual expondremos cada uno de los puntos tratados en la Sentencia C-1052 de 2001 con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda.

A. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL.

En el acápite **VI.**, anterior, a partir del desarrollo del numeral **IV.**, se expuso en forma delimitada y concreta el concepto de la violación constitucional incurrida por el artículo 95 de la Ley 2277 del 2022, frente a lo cual **(i)** se indicaron expresamente los artículos de la Constitución Política que fueron transgredidos, **(ii)** se expuso el contenido de las disposiciones constitucionales violadas, así como el desarrollo imbuido sobre las mismas por parte de la Corte Constitucional, para con ello contrastar jurídicamente la norma acusada demostrando su violación constitucional y **(iii)** se desarrollaron los fundamentos argumentativos, jurídicos y fácticos que constituían el sustento de la inconstitucionalidad de la norma acusada en los términos solicitados, cumpliendo con el desarrollo de los fundamentos en razón a su claridad, certidumbre, especificidad, pertenencia y suficiencia cómo se desarrolla brevemente en los siguientes literales.

B. RAZONES CLARAS.

Los fundamentos de derecho expuestos en el acápite **IV.**, se desarrollaron con fundamento en un hilo conductor claro, según el cual se expresó y demostró en forma continua la transgresión incurrida a las normas superiores por parte del artículo acusado de Inconstitucionalidad.

Así mismo, el desarrollo se presentó conforme con un lenguaje técnico jurídico que permite en forma simple arribar a la conclusión perseguida, es decir, a evidenciar la Inconstitucionalidad de la disposición acusada.

C. RAZONES CIERTAS.

Los fundamentos jurídicos expuestos en la presente Demanda de Inconstitucionalidad reposan sobre elementos ciertos tomados de las disposiciones anteriores y actualmente vigentes del ordenamiento jurídico colombiano relevantes para la discusión, así como con fundamento en el precedente jurisprudencial que sobre la sustancia de la discusión hubiera sido proferido por la Honorable Corte Constitucional.

Así mismo, los presupuestos jurídicos sobre los cuales versa la presente demanda se basaron en el alcance normativo expuesto por el legislador en la disposición acusada, la cual fue contrastada con la Constitución Política.

D. RAZONES ESPECÍFICAS.

En el texto de la Demanda de Inconstitucionalidad se expuso en forma específica la violación que el artículo 95 de la Ley 2277 del 2022 incurrió con relación a la Constitución Política, al punto que se delimitaron los problemas jurídicos concretizados en el presente caso, con base en la disposición demandada y su transgresión constitucional.

Por ende, la presente Acción Pública no se fundamentó con base en elementos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y/o globales, sino que se sustentó en elementos jurídicos concretos que acreditaron la transgresión Constitucional.

E. RAZONES PERTINENTES.

Como se evidencia de cada uno de los cargos expuestos en el acápite **IV.**, los fundamentos sobre los cuales se construyó la presente Demanda versan en su integridad sobre un asunto de naturaleza constitucional, para lo cual en cada uno de los cargos se enfrentó la norma acusada con las disposiciones superiores que fueron transgredidas, realizando el desarrollo concreto y soportando ello en el precedente obrante sobre el particular.

Así pues, no obran argumentos contruidos sobre consideraciones legales o doctrinarias, ni mucho menos sobre apreciaciones subjetivas y particulares con relación a la norma acusada, ya que *sensu contrario*, todos los fundamentos se desarrollaron a partir de una violación constitucional.

F. RAZONES SUFICIENTES.

Finalmente, el desarrollo de la presente Demanda de Inconstitucionalidad se fundamentó sobre una expresión jurídica, argumentativa y probatoriamente relacionada con la transgresión constitucional irrogada por la norma acusada.

Aunado a lo anterior, al analizar el desarrollo incoado en la Acción que nos ocupa, se evidencia que ésta hilvanó en forma detallada la materialización de la Inconstitucionalidad, desde una aproximación netamente constitucional, amparándose para ello en el efecto de la norma demanda y en el desarrollo de los principios constitucionales decantados por la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por lo tanto la presente Demanda de Inconstitucionalidad, cumplió con la totalidad de los requisitos formales y sustanciales definidos para el efecto, deviniendo con base en la misma en una flagrante e innegable inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley 2277 del 2022 en los términos expresamente solicitados.

VI. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN EL CUAL SE HAN RESUELTO LOS PROBLEMAS JURÍDICOS DEFINIDOS COMO PARTE INTEGRAL DE LA DISCUSIÓN QUE NOS OCUPA.

La Honorable Corte Constitucional ha desarrollado en forma reiterada los elementos integrantes de los problemas jurídicos delineados en el acápite **III.**, anterior, en su precedente jurisprudencial, forjando sobre el particular una línea jurisprudencial clara y decantada en la cual se fundaron las reglas y subreglas jurisprudenciales que regulan los principios aplicables al derecho tributario correspondientes a la: **(i)** consecutividad e identidad flexible; **(ii)** unidad de materia; **(iii)** legalidad, certeza y predeterminación de los tributos y **(iv)** justicia tributaria.

Así pues, si bien como parte integral de los anexos que se allegan con la presente Demanda de Inconstitucionalidad me permito aportar los texto de las Sentencias citadas en el presente acápite, a continuación para efecto de una rápida referencia incorporo una transcripción de los apartes que relevantes para resolver la controversia derivada de los problemas jurídicos planteados en razón al contenido jurídico abocado en la norma cuya Inconstitucionalidad se insta declarar a su Honorable Despacho.

I. Problemas jurídicos relacionados con el cumplimiento del debido proceso legislativo del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

A. ¿Incurrió el legislador en una transgresión del principio de unidad de materia, en razón a que la contribución acusada de inconstitucionalidad no se encuentra relacionada con la exposición de motivos, con el título, ni con el contexto de la Ley 2277 del 2022, violando con ello el artículo 158 superior?

1. Sentencia C-025 del 04 de febrero de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley

La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”

2. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996. M.P José Gregorio Hernández Galindo.

Toda ley del Congreso está sometida a las disposiciones constitucionales relativas a su expedición y contenido, por lo cual, no obstante gozar el Congreso de facultad o competencia para legislar en determinada materia, resulta inconstitucional la normatividad que expida si, al hacerlo, desconoce o inaplica los preceptos generales que la Constitución consagra.

Dos preceptos superiores buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función. (...)

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquella.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.”

3. Sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdova Triviño.

“De acuerdo con ello, resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.

Además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P.). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el Legislador ha rebasado su competencia.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

4. Sentencia C-992 del 19 de septiembre del 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

“Debe tenerse en cuenta que la violación del principio de unidad de materia no sólo resulta de aquellas normas que se introducen de manera sorpresiva y tardía en el curso de los debates, sino que también es posible que, desde el primer momento, el proyecto sea contrario al principio de unidad de materia. En este caso no se trataría de normas ocultas, ya que desde que se presenta la iniciativa, las mismas harían parte de ella y pueden ser objeto de debate y discusión, pero, por no guardar relación de conexidad con la materia del proyecto atentan contra la unidad que la Constitución ha prescrito. El principio, desde esta perspectiva, se orienta a que el debate, desde el primer momento esté centrado en torno a una sola materia, no obstante, su eventual complejidad temática, pero sin que sea admisible un debate disperso sobre diversas materias que carecen de vínculo entre sí.”

5. Sentencia C- 886 del 22 de octubre del 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil

“El principio de unidad de materia, como de manera reiterada lo ha señalado la Corte, obedece, entre otras finalidades, a las de permitir, tanto la transparencia, como la coherencia del debate. En el primer caso se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. Así, bien sea desde el proyecto original o en modificaciones posteriores, pueden incorporarse normas que no tienen relación con la materia propia del proyecto, que pasan por consiguiente desapercibidas, sin que sobre las mismas se presente discusión alguna y sin que, con frecuencia, exista conciencia sobre su verdadero alcance. El debate en ese evento no sería transparente, defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia. En el segundo caso se busca que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le dé sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad. Esto último

ocurriría cuando, no obstante que determinados contenidos temáticos son introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumple un debate en el Congreso, tales contenidos no pueden ser referidos a una materia común. En ese caso el debate no sería coherente” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

6. Sentencia C-188 del 15 de marzo del 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil

“Con base en los razonamientos anteriores, ha dicho esta Tribunal que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”²¹, ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, en contraposición a ello, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen.

Asimismo, para establecer los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia constitucional ha estimado que resulta relevante acudir a (i) los antecedentes legislativos -exposición de motivos del proyecto, debates en comisiones y plenarias y textos originales y definitivos-, (ii) al título o epígrafe de la ley y (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado. La valoración de tales elementos, ya sea en forma conjunta o independiente - según las circunstancias particulares-, es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.”

7. Sentencia C-230 del 05 de marzo del 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil

“Ha destacado la jurisprudencia que de esas disposiciones se desprenden tres condiciones que integran el principio de unidad de materia: En primer lugar, el legislador debe definir con precisión cual habrá de ser el contenido de la ley, lo cual debe reflejarse en el título del proyecto. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre sí, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad²². (...)”

De este modo, se tiene que para el análisis de constitucionalidad en función del principio de unidad de materia, establecido el contenido temático de un proyecto de ley, y verificado que el mismo no es violatorio del principio de unidad de materia, debe proseguirse con el examen de los cargos que se formulen respecto de normas particulares que no sea posible encuadrar dentro de ese contenido temático. En ambos casos el criterio para la evaluación del principio de unidad de materia debe ser flexible, por cuanto, si bien, como lo ha afirmado la Corte, el objetivo del mismo es mantener la coherencia del proyecto y del debate y asegurar la transparencia del proceso legislativo, su alcance no puede llevar a desconocer el principio democrático, la capacidad de configuración del legislador y la dinámica del debate parlamentario, cuya esencia, precisamente, está en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, de cómo resultado modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones en relación con asuntos que versan sobre una materia cuyo ámbito ha sido definido con una amplitud razonable.”

21 Sentencia C-245 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

22 Sentencia C-886 de 2002

8. Sentencia C-133 del 29 de febrero del 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martello

“A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad²³. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.²⁴

Ha dejando (sic) en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento²⁵. Su observancia contribuye, entonces, “a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”²⁶.

9. Sentencia C-274 del 09 de mayo del 2013. M.P: María Victoria Calle Correa

“De conformidad con el artículo 158 de la Carta, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Esta norma, interpretada en armonía con el artículo 169 Superior, que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material, conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa²⁷. Este principio juega un papel decisivo en la racionalización del proceso de elaboración de la ley²⁸ y en el ámbito del control constitucional. (...)

Este control, en todo caso no puede ser rígido,²⁹ de tal manera que el legislador quede atado

23 Sentencia C-390 de 1996.

24 Ibid.

25 Sentencia C-501 de 2001.

26 Sentencia C-714 de 2008.

27 El artículo 169 C.P. dispone una regla definida, según la cual el título de las leyes deberá corresponder precisamente con su contenido. Esta disposición constitucional que la jurisprudencia constitucional fije tres premisas acerca del contenido y alcance del precepto, relativas a: (i) la posibilidad de someter el título de las leyes al control de constitucionalidad, a pesar de carecer de un contenido deóntico autónomo; (ii) la función que tiene el título de las leyes en términos de seguridad jurídica y coherencia del trabajo legislativo; y (iii) la vinculación entre la concordancia del título con el texto de la ley y el principio de unidad de materia. Ver entre muchas otras, la sentencia C-817 de 2011 MP: Luis Ernesto Vargas Silva (SV. Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV: María Victoria Calle Correa).

28 Desde el punto de vista del proceso de elaboración de las leyes, la Corte ha reconocido como manifestaciones del principio de unidad de materia, i) la atribución conferida a los presidentes de las comisiones legislativas de rechazar los proyectos de ley que no se refieran a una sola materia, y ii) concretar el principio democrático en el proceso legislativo al propender porque la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas desde el surgimiento mismo de la propuesta y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Ver Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño.

29 Ver Sentencias C-992 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y C-1025 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

a núcleos temáticos que desconozcan la dinámica propia del debate parlamentario, cuya esencia está precisamente en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, pueden llegar a generar modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones que dentro del margen de valoración propio del legislador, resultan pertinentes y exigen la ampliación del respectivo núcleo temático (...)

Conforme a los razonamientos anteriores, ha expresado esta Corporación que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”³⁰, ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, las mismas - una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen³¹. Para determinar el núcleo temático de una ley, ha señalado la jurisprudencia que “resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.”³²

10. Sentencia C-830 del 13 de noviembre del 2013. M.P. Mauricio González Cuervo

“A partir de los anteriores criterios, este tribunal ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, que tiene dos etapas sucesivas de análisis. En la primera es menester determinar el “alcance material o contenido temático” de la ley que contiene la disposición demandada. En la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta última esté justificada.

Para determinar el alcance material o contenido temático de una ley, hay tres herramientas útiles, que es necesario emplear. Estas herramientas son: (i) los antecedentes de la ley, valga decir, la exposición de motivos del proyecto de ley, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos; (ii) el título o epígrafe de la ley, que precisa y define la materia a tratar; y (iii) el contexto o contenido básico de la ley que se examina.

Luego de fijar el alcance material o contenido temático de la ley, a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso, se puede emprender el juicio de control de constitucionalidad de la norma demandada, a fin de verificar si existe la referida relación de conexidad y, por tanto, “definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política”³³.

30 Sentencia C-245 de 2004, MP. Jaime Córdoba Triviño.

31 Ver al respecto entre otras las Sentencias C-245 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería) y C-188 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

32 Sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araujo Rentería)

33 Cfr. Sentencias C-188 de 2006 y C-133 de 2012.

Ahora bien, al esquematizar gráficamente el precedente jurisprudencial decantado por la Honorable Corte Constitucional, frente a la problemática incoada en el problema jurídico que me permito presentar ante su Honorable Despacho se evidencia lo siguiente:

¿Se vulnera el principio de unidad de materia en el caso en el que una disposición normativa introducida de forma tardía no guarda relación de conexidad con el proyecto de ley?		
Si	<ul style="list-style-type: none">• C-025/1993• C-390/1996• C-501/2001• C-992/2001• C-886/2002• C-188/2006• C-230/2008• C-133/2012• C-274/2013• C-830/2013	No

B. ¿Transgredió la norma acusada de Inconstitucionalidad el contenido incorporado en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política de Colombia y con ello los principios de identidad flexible y consecutividad al haberse incluido en una etapa tardía del debate legislativo, sin haberse sometido a su respectivo debate en las comisiones constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República?

1. Sentencia C-839 del 23 de septiembre de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

“1. La jurisprudencia constitucional define el principio de identidad como la condición según la cual “para que un proyecto se convierta en ley de la república, es necesario que sea aprobado en cada uno de los debates (en nuestra Constitución son cuatro para el caso de las leyes), pero manteniendo siempre el mismo texto en el proyecto”³⁴. Por lo tanto, debe conservarse la coherencia interna del contenido del proyecto durante el transcurso del debate parlamentario, según las etapas contempladas en el artículo 157 C.P.

2. Con todo, esta Corporación ha admitido que el principio de identidad, en contraposición a lo que sucedía en el régimen constitucional anterior³⁵, debe entenderse de manera flexible con el objeto de preservar el principio democrático inescindible a la actividad legislativa, pues esta fue la intención del Constituyente al consagrar, en el inciso segundo del artículo 160 Superior, la posibilidad de que cada cámara, en segundo debate, pudiera introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Esta facultad, empero, no debe entenderse como la negación del principio de consecutividad (Art. 157 C.P.), que obliga a que todo proyecto, para convertirse en ley, deba ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en segundo por la plenaria tanto del Senado como de la Cámara de Representantes. (Regla de los cuatro debates)

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-198/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ Cfr. Artículo 81 de la Constitución de 1886.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 45 de 67

3. Al comparar los principios en comento, podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política – el principio de identidad relativa y de consecutividad – generaría, prima facie, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarias respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes³⁶.

4. La supremacía de lo decidido en el pleno de cada cámara, empero, encuentra límites en el principio de unidad de materia, puesto que no sería admisible que la plenaria incluyera temas nuevos que carecieran de conexidad alguna con lo debatido y aprobado en comisiones, so pena de restar racionalidad al trámite legislativo y hacer nugatorio el deber de publicidad que lo gobierna. Bajo el amparo de estos supuestos, la jurisprudencia de la Corte estima que para configurar un cargo de constitucionalidad por la violación de los principios de identidad y consecutividad “no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido”³⁷.

En conclusión, el límite que tienen las plenarias de cada corporación legislativa para el ejercicio de la facultad de introducción de texto nuevos con relación a lo discutido y aprobado en comisiones, es la conservación de la unidad de materia. Así, el cargo de constitucionalidad por violación de los artículos 157 y 160 C.P. prosperará en la medida en que se acredite el desconocimiento de dicha limitación.

5. Es claro, entonces, que el artículo 160 de la Carta Política permite a las plenarias de cada corporación legislativa efectuar las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias al proyecto de ley correspondiente, a condición que tales reformas tengan unidad de materia con el tema del mismo. Con todo, las facultades que se adscriben a las plenarias con base en su mayor ascendencia democrática dentro de la estructura del Congreso, no tienen un alcance tal que releven a las comisiones constitucionales del estudio y aprobación o negación de las propuestas que antes ellas se presenten.

Por lo tanto, resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.

En la Sentencia C-801/03, la Corte se pronunció sobre la imposibilidad que tienen las comisiones de delegar su competencia a las plenarias, so pena de afectar el principio de consecutividad. La razón de esta decisión está concentrada en las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio en comento, a saber:

36 Esta relación de jerarquía entre comisiones y plenaria es, además, la que sustenta lo regulado en el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, cuando estima que las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas durante el debate en plenaria puedan resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente.

37 Corte Constitucional, Sentencia C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 46 de 67

(i) *Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.*

(ii) *Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto.*

(iii) *La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.*

Lo anterior, por supuesto, no desconoce el contenido del inciso segundo del artículo 160 C.P., habida cuenta que el presupuesto fáctico del que parte esta norma constitucional es distinto. Como se anotó en apartado anterior, esta disposición permite a las plenarias reformar el texto debatido por las comisiones constitucionales, esto es, que los miembros del pleno de cada cámara legislativa están en la posibilidad de modificar, adicionar o suprimir el texto del proyecto aprobado en primer debate. Estas nuevas modificaciones son presentadas durante el segundo debate y, como es obvio, no son conocidas por las comisiones, quienes no tienen oportunidad alguna de estudiarlas. Cosa distinta es que la proposición haya sido, se insiste, presentada ante la comisión constitucional respectiva, caso en el cual es esta instancia la que debe tramitarla, ello debido a que la facultad otorgada a las plenarias por el artículo 160 C.P., no contrae, en lo absoluto, la posibilidad que éstas asuman, en forma supletoria, el estudio de los textos propuestos mas no discutidos y aprobados durante el primer debate del proyecto de ley.”

2. Sentencia C-1113 del 25 de noviembre de 2003. M.P Álvaro Tafur Galvis.

“7.- Conforme al artículo 157 de la Carta, citado por el actor como violado, para que un proyecto se convierta en ley de la República es indispensable que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva; haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión permanente de cada cámara, o, en los casos establecidos en el Reglamento del Congreso, en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras; haya sido aprobado en segundo debate en cada Cámara, y haya obtenido la sanción del Gobierno.

8.- Cabe hacer énfasis al respecto en que esta Corporación ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad³⁸. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. Con todo, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley³⁹. Ejemplo de ellas son las sesiones conjuntas de las comisiones de una y otra cámara para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992⁴⁰.

En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).

38 Ver al respecto la Sentencia C-198 de 2002.

39 Cfr. Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002.

40 Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 47 de 67

Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República.

Ello no implica la existencia de un control rígido respecto a la exigencia de que durante todos los debates parlamentarios el proyecto de ley guarde estricta identidad. El concepto de identidad⁴¹ implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática⁴². Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación⁴³. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones⁴⁴. (...)

“De esta forma, la Corte, siguiendo los mismos criterios anteriormente acogidos por la jurisprudencia constitucional, reitera que las comisiones de conciliación solo pueden adelantar su actuación respecto de textos válidamente aprobados por ambas cámaras legislativas, aunque diferentes en su redacción, y que por lo tanto la inconstitucionalidad por vicios de trámite no puede ser convalidada por el mecanismo de la conciliación. De admitirse esta convalidación posterior del trámite, se pondrían en entredicho caros intereses superiores vinculados a las exigencias de publicidad de los textos de los proyectos y las proposiciones, a realización de los debates parlamentarios, a la verificación de una votación con la mayoría exigida en cada caso y, en general, al cumplimiento de los demás requisitos de trámite que garantizan la participación de las minorías y el respeto del principio mayoritario en la adopción de las decisiones, propios del sistema democrático y representativo que adopta nuestra Constitución. Por las razones anteriores la Corte descarta la posibilidad de considerar saneadas las inexequibilidades parciales que ha encontrado, con base en la actuación adelantada por la comisión de conciliación.”⁴⁵

3. Sentencia C-669 del 13 de julio de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

“En relación con el principio de consecutividad y con fundamento en el artículo 157 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional sostiene que para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en cuatro debates, a menos que se trate de aquellos eventos en que por disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso⁴⁶, el primer debate se surta de manera conjunta por las correspondientes comisiones constitucionales permanentes, en cuyo caso, el proyecto deberá superar su aprobación en tres debates. En ambas modalidades, para que el proyecto de ley se considere válidamente aprobado deben surtirse

41 Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

42 Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

43 Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

44 Cfr. Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

45 Cfr. Sentencia C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

46 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 48 de 67

los debates en forma completa e integral por las comisiones y las plenarias de ambas Cámaras Legislativas⁴⁷.

Para la Corte, "a través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República"⁴⁸.

De otra parte, el principio de identidad garantiza que los cambios introducidos por las plenarias en segundo debate guarden relación con los temas discutidos y aprobados en primer debate.

Al respecto, esta Corporación⁴⁹ ha expresado que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias⁵⁰, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación⁵¹.

Ha resaltado igualmente que la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo⁵². En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución⁵³.

Así entonces, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, "para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarias del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley"⁵⁴.

⁴⁷ En aplicación del principio de consecutividad, "la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser [entonces] discutido, debatido y aprobado o improbad por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso, aplicándose la misma regla cuando se trata de proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas presentadas en el curso de los debates, ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación". Corte Constitucional, sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-801/03. Sobre este mismo aspecto, en la sentencia C-222/97 la Corte había señalado que "tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio". M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-801/03.

⁵⁰ Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

⁵¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702/99.

⁵² Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

⁵³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702/99.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-305/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

4. Sentencia C-648 del 09 de agosto de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

“En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada unánimemente por la Sala Plena⁵⁵-, “lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular”. También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, “tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto” – punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, “es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”. En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen⁵⁶.

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se

55 En la sentencia C-208 de 2005, la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 “*Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones*”; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicaron una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarias. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de “*determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene el demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta*”.

56 En aplicación de estas reglas, en la sentencia C-208/05 antecitada, teniendo en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, “*cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera “vuelta”, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros*”. Por lo tanto, descartó la Corte que el Senado de la República hubiese omitido de manera voluntaria y consciente el tema del voto preferente durante la primera vuelta, es decir, que hubiera “*eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en esta instancia legislativa sí se debatieron los temas del proyecto relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional*”. Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada exequible.

desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuandoquiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.”

5. Sentencia C-726 del 25 de noviembre de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz delgado.

“Las reglas jurisprudenciales que orientan y guían el principio de identidad flexible son: i) Los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y, ii) que dichos asuntos guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

En el presente caso estas condiciones no se cumplen, puesto que las normas censuradas en sede de control de constitucionalidad fueron introducidas en la Plenaria del Senado, esto es, después de haberse surtido el primer debate en las comisiones conjuntas constitucionales permanentes de asuntos económicos de Cámara y de Senado. Durante el trámite del primer debate, según el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado, fue presentada una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal reseñada, pero no existe prueba alguna que acredite que este tema haya sido debatido y aprobado o negado en el primer debate. Ninguno de los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, lograron demostrar que en el trámite legislativo surtido en el primer debate, se deliberó sobre este especial tema.

Ahora bien, las disposiciones acusadas no guardan relación temática con el tema esencial y limitado del proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda. En efecto, el texto normativo puesto a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional tenía como tema central la modificación y creación de tributos y mecanismos de lucha contra la evasión, limitados a la generación de ingresos con destino al Presupuesto General de la Nación para el año 2015, por 12.5 billones de pesos. Por su parte, las normas demandadas crearon un nuevo tributo en la modalidad de contribución parafiscal, con la finalidad de financiar el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), sin que tales ingresos se destinaran al balance del PGN para el año 2015. (...)

Así las cosas, las normas demandadas desconocieron el principio de identidad flexible y en consecuencia, al tratarse de un nuevo tributo que no guardaba relación con el tema esencial del proyecto de ley, ni fue debatido en primer debate, vulneró además el principio de consecutividad, pues debió cumplir con la regla de los 4 debates.

*Esta Corte en **sentencia C-537 de 2012**⁵⁷, reiteró la relación de complementariedad de los principios de identidad flexible y consecutividad puesto que la carencia de identidad temática en las reformas o modificaciones a los proyectos de ley: “incumplirían el mandato consistente en que el proyecto de ley cumpla con los cuatro debates que ordena el artículo 157 C.P.”*

6. Sentencia C-084 del 27 de febrero de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

“7. La jurisprudencia de este Tribunal ha puntualizado que el principio de consecutividad se aplica a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas, “ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación”⁵⁸. (...)

15. Ahora bien, un problema relevante, frente al cual en el presente proceso se ha generado el principal desacuerdo, tiene que ver con los supuestos en los cuales una norma introducida en segundo debate, guarda alguna relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el

57 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

58 Sentencias C-1040 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; y C-1143 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.

16. A la luz de la jurisprudencia constitucional, la respuesta a lo anterior ha consistido en que se desconocen los referidos principios si, no obstante la norma novedosa tiene proximidad temática con los asuntos discutidos y votados en primer debate, implica en lo fundamental una materia autónoma e independiente de aquellos⁵⁹. El precepto incorporado en plenarios no es totalmente extraño a los temas del proyecto de ley conocidos en primer debate. Sin embargo, por sus características, en realidad plantea un objeto material de regulación sustancialmente distinto, de tal manera que "su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente"⁶⁰.

17. En este orden de ideas, particularmente en materia tributaria, la jurisprudencia constitucional ha mostrado que no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación⁶¹. Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible. (...)

18. Recapitulando lo indicado en esta sección, la armonización de los principios de consecutividad e identidad flexible, en materia tributaria, (i) implican que los temas, asuntos o materias de un proyecto de ley sean aprobados en los cuatro debates previstos en el artículo 157 de la C.P. o, en casos extraordinarios, en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada Cámara y las sesiones plenarios de ambas células legislativas. (ii) En consecuencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate. (iii) Correlativamente, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa. (iv) En estos casos, la regla nueva exige una específica deliberación y votación sobre su contenido, de modo que si no se lleva a cabo, se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible."

7. Sentencia C-487 del 20 de noviembre de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

75. En la Sentencia C-084 de 2019 se explicó que la elusión es formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de

59 Sentencia C-453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

60 Sentencia C-370 de 2004. MM.PP. Jaime Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

61 Debe clarificarse que el requisito del debate en el trámite legislativo no es equivalente a la existencia de intervenciones en pro o en contra del contenido de una propuesta, ni tampoco exige la participación de un número determinado de congresistas en la discusión formalmente abierta. La Corte ha sido reiterativa en que en esto no radica la existencia del debate. Lo que la deliberación comporta es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Correlativamente, es incompatible con el debate que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Ver a este respecto la Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 52 de 67

*ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa*⁶².

76. La supuesta tensión anterior ha sido reconciliada mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible⁶³, es decir, la necesidad de que se aplique una mirada a la consecutividad, desde una perspectiva que admita la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo. (...) Esto se comprende adecuadamente a partir de la noción de identidad flexible utilizada por la jurisprudencia constitucional, pues desde este punto de vista, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el primero, dada su pertenencia común a una misma materia objeto de regulación.

77. Así, la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo⁶⁴, implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria puedan hacerse al proyecto, no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto⁶⁵. Se prohíbe la introducción de temas nuevos⁶⁶, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite⁶⁷ o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones⁶⁸. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad flexible se predicán de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada⁶⁹.

78. En el mismo sentido, la Corte ha destacado que el principio de identidad flexible implica identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ha advertido que el manejo de los temas de las leyes a ese nivel de especificidad imposibilitaría introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta, ha aclarado la Sala, es que las distintas etapas del proceso legislativo se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar la materia."

A partir de las providencias recién acotadas, se erige una clara línea jurisprudencial que evidencia las reglas y subreglas atinentes al precedente relacionado con la problemática atinente a la aplicación de los principios de identidad flexible y consecutividad legal, de conformidad con lo siguiente:

62 Cfr. Sentencia C-084 de 2019.

63 Cfr. C-839 de 2003 reiterado en C-084 de 2019.

64 Sentencias C-942 de 2018. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

65 Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

66 Sentencias C-487 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-614 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-669 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-809 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

67 Sentencia C-537 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

68 Sentencias C-226 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-724 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-706 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-754 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-1113 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Sala Plena sostuvo: "[e]l concepto de identidad implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo". Ver, así mismo, las sentencias C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

69 Sentencias C-044 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¿El artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 incurrió en una violación de los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, dado que su contenido no fue sometido a debate en las comisiones constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República?		
Si	<ul style="list-style-type: none">• C-839/2003• C-1113/2003• C-669/2004• C-648/2006• C-726/2015• C-084/2019• C-487/2020	No

II. Problemas jurídicos atinentes a la sustancialidad constitucional del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

A. ¿El artículo 95 de la Ley 2277 del 2022 transgredió el principio de legalidad al pretermitir la definición clara, precisa y certera de la tarifa aplicable a la contribución especial?

1. Sentencia C- 253 del 07 de junio de 1995. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

“La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse.

En el campo de las contribuciones parafiscales, dado que su administración y recaudo usualmente se confía a particulares, menos todavía se puede introducir una excepción al principio examinado, así se esgriman argumentos sobre su naturaleza especial o "sui generis". Por el contrario, esta especie de tributación, requiere como la que más precisión sobre sus extremos esenciales, la que dista de efectuarse con la mera indicación del "sector gravado", olvidando que en materia jurídica debe hablarse siempre de sujeto pasivo de la obligación tributaria. El peligro en este caso no se reduce a que el ejecutivo pueda asumir para sí la función impositiva asignada a los órganos electivos, sino que ésta se traslade a la órbita de los particulares, esto es, se privatice..”

2. Sentencia C-740 del 06 de octubre de 1999. M.P Alvaro Tafur Galvis

De esa manera, entonces, según lo dispuesto en la Constitución Política, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, sólo el Congreso, las Asambleas y los Concejos pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales en tiempos de paz, debiendo en consecuencia, fijar directamente en la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, los distintos elementos de la obligación tributaria.

Sin embargo, la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la

forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, una ley, una ordenanza o un acuerdo que no señale directamente los elementos del impuesto, desconoce el principio de legalidad en sentido material. Y por lo tanto, no puede en esos casos, sin expresa atribución conferida por el Congreso, las Asambleas o los Concejos, establecer los elementos omitidos en uso de su simple facultad reglamentaria, pues en tal evento, estaría creando el tributo mismo. Es necesario, desde el aspecto constitucional, que el impuesto sea creado por la ley, la ordenanza o el acuerdo, y no directamente por la decisión de la administración.”

3. Sentencia C- 597 del 24 de mayo del 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis

“En consecuencia, se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria⁷⁰, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo(...)

No obstante, la Corporación en varias oportunidades ha aceptado que por razones de orden técnico y administrativo se defiera al ejercicio de la potestad reglamentaria, la definición de la suma sobre la cual se liquida un tributo, sin que esto suponga una vulneración a la vigencia del principio de legalidad del mismo, pues la determinación particular de la base gravable sigue estando en manos de los órganos representativos de elección popular.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

4. Sentencia C-402 del 26 de mayo del 2010. M.P Luis Ernesto Vargas Silva

El artículo 388 C.P. establece el principio de legalidad tributaria, de acuerdo con el cual se confiere la competencia exclusiva a las corporaciones públicas de elección popular para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Estos organismos además, deberán fijar directamente tanto los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Similares exigencias son predicables de las tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o por la participación en los beneficios que les proporcionen, caso en el cual esos mismos órganos deberán establecer el método y el sistema para definir tales costos y beneficios, al igual que la forma de hacer su reparto. Así, resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concurra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo. (...)

No obstante que el legislador haya determinado una tasa en las condiciones descritas, la Corte advierte que esa previsión no cumple con las exigencias constitucionales que se derivan del principio de legalidad tributaria. Como se ha explicado, el artículo 338 C.P. permite deferir en las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, a condición de que establezca directamente el método y sistema. Sin embargo, para el caso objeto de análisis se observa que el Congreso se limitó a prever que sería la Junta Directiva del Incoder la que determinaría las tarifas máximas exigibles por el servicio de titulación, sin identificar ningún criterio que permitiera definir el costo y la forma de hacer su reparto. Por ende, como tales elementos no están presentes, se está ante una evidente violación del principio de legalidad tributaria, lo que conlleva la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994.”

70 Ver la Sentencia C-740 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

5. Sentencia C-568 del 27 de noviembre del 2019. M.P José Fernando Reyes Cuartas.

“A pesar de ello esta Corporación ha sostenido que además de la posibilidad de delegar la fijación la tarifa de las tasas, resulta admisible que el Congreso de la República comisione a las autoridades administrativas para que determinen algunos aspectos formales y sustanciales de los tributos, siempre que no se comprometan derechos fundamentales y sea una facultad excepcional, y cuando se trate de variables económicas con repercusiones en el gravamen, respectivamente⁷¹. En lo que respecta a la categoría formal, este Tribunal ha explicado que refiere a la regulación de trámites administrativos que tienen que ver con el recaudo, liquidación, discusión y administración, de ciertos tributos. (...)

A partir de ahí, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la legalidad del tributo contribuye a consolidar su predeterminación, la seguridad jurídica y la unidad económica⁷². En el primer caso, porque, como se mencionó, obliga a las corporaciones públicas de elección popular a definir, a través de normas previas y ciertas, los elementos del gravamen, sin perjuicio de la posibilidad que existe de habilitar a las autoridades administrativas para fijar el monto de la tarifa de las tasas y las contribuciones, y de determinar algunos aspectos concretos del tributo⁷³.

En el segundo, debido a que les permite a los ciudadanos conocer el alcance de las obligaciones que poseen con el Estado en materia tributaria, y porque consolida la existencia de reglas claras y concretas, que, a su vez, aseguran la previsibilidad de las decisiones de las autoridades administrativas y judiciales. Por último, apuntala la existencia de un modelo económico común, por cuanto asegura un diálogo dinámico y coherente entre las competencias de las autoridades territoriales y del Congreso de la República.”

6. Sentencia C-278 del 19 de junio del 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

“Ahora bien, el principio en comento está intrínsecamente relacionado con la certeza tributaria. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que si bien las normas fiscales, y en general, toda disposición jurídica, conserva un grado de indefinición derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos, a efectos de cumplir con el mandato que se deriva del principio de legalidad objeto de examen. En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Como lo ha considerado este Tribunal, “solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria”⁷⁴

El tercer aspecto consiste en definir en qué escenarios y bajo qué condiciones resulta válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo. Sobre el particular debe partirse de la base que si bien el principio de certeza tributaria obliga a que sean los órganos colegiados de elección popular los que definan los elementos estructurales del tributo, concurren (i) asuntos técnicos

71 Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

72 La categorización que se presenta a continuación se tomó a partir de la sentencia C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A su vez, sobre este aspecto, se pueden consultar las sentencias C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

73 Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

74 Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

asociados a esos elementos que, por su especificidad, son inasibles por la generalidad propia de las normas dispuestas por el Congreso; o (ii) variables asociadas a los elementos del tributo que, debido a su dinámica y necesidad de periódica actualización, deben ser diferidas a disposiciones reglamentarias. En estos casos, resulta válido el diferimiento a las autoridades gubernamentales de la función de definir tales aspectos, dentro del marco que la ley fije para el efecto.”

7. Sentencia C- 550 del 19 de noviembre del 2019. M.P Diana Fajardo Rivera.

“La segunda de las manifestaciones del principio de legalidad es conocida como el principio de certeza tributaria y prescribe que las disposiciones que creen gravámenes deben también determinarlos con suficiente claridad y precisión. Es necesario que sean expresos los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de las obligaciones tributarias, para que puedan estimarse ajustadas a la Constitución. En este sentido, con independencia de los rasgos particulares que presenta cada tipo de tributo, en ningún caso los cuerpos de representación popular están relevados de la obligación de delimitar los ingredientes que los hacen operativos como cargas fiscales, salvo el supuesto específico de fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones⁷⁵.

En este contexto, en principio, se menoscaba el principio de legalidad de los tributos si los órganos de representación popular no establecen con claridad y exactitud todos los elementos que los estructuran y, en el caso de los impuestos, incluida la tarifa. La Corte ha señalado que la indeterminación en esta materia da lugar a dos escenarios igualmente indeseables: abusos impositivos de los gobiernos o fomento de la evasión, en medida en que los contribuyentes no tendrían realmente cómo pagar sus exacciones⁷⁶. La indeterminación con la potencialidad para desconocer el principio de certeza tributaria no es, sin embargo, de cualquier naturaleza.”

8. Sentencia C-464 del 28 de octubre del 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

*“Sin embargo, en este punto debe recordarse que la razón de ser de que el principio de legalidad exija una definición de los elementos esenciales del tributo por parte del Legislador es evitar tanto la inseguridad jurídica como **los abusos impositivos de los gobernantes al momento de aplicar las normas**⁷⁷, y por ello es importante identificar cuándo se está ante un escenario de indefinición de un elemento esencial, y cuándo se está ante un escenario válido de delegación para definir algún aspecto del tributo. En respuesta a ello, en jurisprudencia reciente, la Corte aclaró que la delegación al reglamento es válida en los aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos, y concretamente, aquellas actividades sobre recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos⁷⁸. En sentido contrario, sostuvo la Corte, se desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración la definición de elementos esenciales de las obligaciones tributarias. Así, se pone de presente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración*

75 El artículo 338 de la C.P. señala que cuando se trate de impuestos, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas. En cambio, en relación con las tasas y las contribuciones, es posible que tales actos normativos dejen de establecer las tarifas y delegar su fijación a las autoridades administrativas del orden nacional, en el caso de un tributo de ese carácter, o a las territoriales, si la tasa o la contribución es de ese nivel. En estos eventos, sin embargo, la Constitución circunscribe el alcance de esa delegación y prescribe que el sistema y el método para definir los costos y beneficios de dichos gravámenes y la forma de hacer su distribución deberán ser, en todo caso, establecidos por los respectivos órganos de representación popular. Ver sentencias C-253 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-155 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-402 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

76 Esto, a su vez, ha advertido la Corte, repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado. Sentencia C-488 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Ver, así mismo, las sentencias C-084 de 1995. Alejandro Martínez Caballero; y C-1153 de 2008; C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

77 Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011.

78 Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015, reiterada en la sentencia C-278 de 2019.

estaría invadiendo competencias ajenas y *entraría a ejercer la función misma de creación del tributo*⁷⁹.

*De esta manera, se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos esenciales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley*⁸⁰.
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

9. Sentencia C- 147 del 20 de mayo de 2021. M.P Alejandro Linares Cantillo.

“(…) destaca este tribunal que el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen. En este sentido, lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, dista de ser una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado. En consecuencia, dicha norma resulta inexecutable al vulnerar lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior.”

10. Sentencia C-019 del 27 de enero del 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

*(…) el principio de certeza tributaria tiene un contenido relativo, dado que la Constitución impone al legislador “niveles diferenciados” de precisión en el diseño del régimen jurídico de la obligación fiscal que dependen del tipo de tributo y del elemento esencial de que se trate. **Así, la Corte ha reconocido que, en el campo de las contribuciones parafiscales, el legislador está obligado a definir con un alto grado de precisión y claridad el régimen de administración y recaudo, pues este usualmente se confía a particulares.** A su turno, ha explicado que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere “una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata”. Esto, por cuanto el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución autoriza excepcionalmente que, por medio de la Ley, las ordenanzas y los acuerdos se permita que las autoridades administrativas fijen la tarifa de las tasas y contribuciones. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Ahora bien, al graficar la línea jurisprudencial desarrollada sobre el problema jurídico que nos ocupa por parte de la Honorable Corte Constitucional se obtiene lo siguiente:

79 Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

80 Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019.

¿Se encuentra el legislador en la obligación de desarrollar con claridad, precisión y certeza la tarifa de la contribución?		
Si	<ul style="list-style-type: none">• C-253/1995• C-740/1999• C-597/2000• C-402/2010• C-568/2019• C-278/2019• C-550/2019• C-464/2020• C-147/2021• C-019/2022	No

B. ¿El artículo 95 acusado de inconstitucionalidad incurrió en una inaplicación del artículo 338 de la Carta Política al no definir, acotar, ni delimitar el hecho generador de la contribución especial?

1. **Sentencia C- 253 del 07 de junio de 1995. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.**

“El principio democrático que inspira las normas de la Constitución que se ocupan de la materia tributaria, obliga a que sean los órganos de elección popular - Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales -, los que determinen soberanamente los elementos mínimos y fundamentales para estructurar una determinada imposición o gravamen (C.P., art. 338).

Cada especie de tributo tiene características propias, pero su peculiaridad no permite despojar a los cuerpos electivos de su función política consistente en establecerlos y precisar sus elementos configuradores esenciales, de modo que la obligación tributaria tenga en la norma que crea la contribución su fuente sustancial.

Excepcionalmente, en relación con la tarifa de las tasas y contribuciones, la Constitución autoriza a la ley, las ordenanzas y acuerdos a que atribuyan esa competencia a otras autoridades, siempre que en tales normas se fije el sistema y el método para definir los respectivos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto (C.P., art. 338).

La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse

*En el campo de las contribuciones parafiscales, **dado que su administración y recaudo usualmente se confía a particulares, menos todavía se puede introducir una excepción al principio examinado, así se esgriman argumentos sobre su naturaleza especial o "sui generis"**. Por el contrario, esta especie de tributación, requiere como la que más precisión sobre sus extremos esenciales, la que dista de efectuarse con la mera indicación del "sector gravado", olvidando que en materia jurídica debe hablarse siempre de sujeto pasivo de la obligación tributaria. El peligro en este caso no se reduce a que el ejecutivo pueda asumir para sí la función impositiva asignada a los órganos electivos, sino que ésta se traslade a la órbita de los particulares, esto es, se privatice.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

2. **Sentencia C-842 del 06 de julio del 2000. M.P Vladimiro Naranjo Mesa.**

“Según lo dicho, en desarrollo del principio de legalidad tributaria es menester que el Congreso se ocupe directamente de señalar el hecho gravado “o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva” a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria”⁸¹, y la base gravable del tributo, concepto este que hace relación a “la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria.”⁸² (Negrilla y subrayado fuera de texto)

3. **Sentencia C- 155 del 26 de febrero del 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.**

“Hecho generador. Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. “[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”⁸³

4. **Sentencia C-167 del 19 de marzo del 2014. M.P María Victoria Calle Correa.**

Así, la jurisprudencia ha recopilado las más importantes reglas al respecto:⁸⁴ (i) los órganos de representación popular deben señalar directamente los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, con claridad y precisión (art. 338, CP); (ii) cuando el Congreso de la República autoriza a las entidades territoriales de representación, los elementos del tributo serán establecidos por las ordenanzas o los acuerdos; (iii) el poder ejecutivo conserva su facultad para reglamentar la ley tributaria y definir sus condiciones de aplicación, siempre y cuando la disposición legal que se reglamente, identifique los elementos del tributo, con claridad y precisión; (iv) el uso de una expresión vaga o ambigua en una norma que establece una obligación tributaria no implica, per se, su inconstitucionalidad, ello sólo ocurre cuando la falta de claridad sea insuperable; en otras palabras: “no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”,⁸⁵ esto es, a partir de la voluntad democrática. (...)

*Para la Sala no es aceptable la propuesta. Lejos de establecer criterios precisos, la normatividad en cuestión a la que se hace remisión abre la posibilidad para que cualquier ‘hecho’ que ‘se presente en desarrollo’ de ‘la ejecución de las políticas’ sobre ‘vigilancia sanitaria y control de calidad’ de los productos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva como medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología y reactivos de diagnóstico. La indeterminación es ciertamente alta. El hecho generador, según estos textos, es cualquiera que se requiera para ‘la ejecución de las políticas’. **Es decir, el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 no define con claridad y precisión el hecho generador, un tanto puede ser cualquiera que se presente ‘en desarrollo’ de la ejecución de las políticas indicadas. Es sin duda un sentido no determinado y no determinable.***

En el caso del artículo 2° del Decreto 2078 de 2012, una norma reglamentaria, no legal, además de mantenerse la ambigüedad y la vaguedad del texto del artículo 245 de la Ley 100 de 1993,

81 Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

82 Ibídem

83 Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

84 Al respecto ver: Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva).

85 Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva)

éstas se aumentan. En efecto, mientras que a partir del artículo legal se debe entender que el hecho generador, de la tasa en cuestión, puede ser cualquier 'hecho' que 'se presente en desarrollo' de 'la ejecución de las políticas' sobre 'vigilancia sanitaria y control de calidad' de los productos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, la norma reglamentaria añade un objetivo adicional 'actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria'. Es decir, a partir del Decreto 2078 de 2012 también se podría concluir que el hecho generador de la tasa en cuestión puede ser cualquier 'hecho' que 'se presente en desarrollo' de tener que 'actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria'.

Así, ni el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 permite determinar con claridad el hecho generador establecido en el literal (e) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, ni el artículo 2° del Decreto 2078 de 2012 que, además, es una regla que no fue adoptada por un cuerpo de representación democrática.

5. Sentencia C-101 del 17 de marzo del 2022. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

"La Sala comparte la tesis del accionante, pues la autorización genérica a las entidades del orden territorial para imponer tasas y sobretasas, la cual únicamente especifica su destinación, incumple el deber del Congreso de definir los elementos básicos del tributo territorial en una ley de autorización. Tal y como se estableció en los fundamentos jurídicos 40 a 41 de esta sentencia, la jurisprudencia ha establecido que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador para habilitar la creación de tributos territoriales son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador del tributo. (...)

Así pues, la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definición de ese elemento, que es primordial para autorizar la creación del tributo a las entidades territoriales, desconoce el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales previsto en el artículo 338 de la Constitución, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal

Contrario a lo que afirmó la Universidad Libre de Colombia en su intervención, la norma objeto de censura no establece el hecho generador del tributo, pues ni de su texto ni de otra norma de carácter legal es posible inferir cuál es el suceso, el evento, el acto o el servicio que generará la obligación tributaria. La disposición acusada sí identifica la destinación de los recursos que serán recaudados, es decir, "la financiación de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana", elemento que también es esencial para definir una tasa. Sin embargo, la definición de su destinación no puede confundirse con el hecho generador. En efecto, el hecho generador es la circunstancia a la que se le asigna la producción de la obligación tributaria y el texto de la norma no establece un hecho concreto que genere el nacimiento de la obligación." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Al tomar el precedente decantado y graficarlo en contraste con el problema jurídico que nos ocupa se obtiene el siguiente resultado:

¿Se configura una violación del artículo 338 de la Constitución Política al pretermitir la obligación de definir, acotar y delimitar el hecho generador de la contribución demandada?		
Si	<ul style="list-style-type: none">• C-253/1995• C-842/2000• C-155/2003• C-167/2014• C-101/2022	No

- C. ¿Incurrió el legislador en una transgresión del principio de justicia tributaria, en razón a que la contribución acusada de inconstitucionalidad carece de una interrelación entre hecho generador y sujeto pasivo y, adicionalmente considerando que la disposición normativa demandada ni siquiera incorporó un hecho generador?

1. Sentencia C-690 de 1996. M.P Alejandro Martínez Caballero.

“Los artículos 95-9 y 363 de la Constitución preceptúan que, tanto el sistema como las cargas tributarias deben ceñirse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad, constituyéndose así en límites constitucionales y marcos de conducta para el poder tributario, de tal forma que los poderes públicos por virtud de estos principios jurídicos y de los criterios rectores de la Constitución, se encuentran comprometidos en la consecución de un orden social y económico justo e igualitario. En este orden de ideas, por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria.”

2. Sentencia C-129 del 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

“De acuerdo con lo establecido en los artículos 95 numeral 9 y 363 de la Constitución, todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (exigencia de generalidad), pero también es constitucionalmente exigible que el diseño del sistema impositivo responda a los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad, que se erigen como límites constitucionales para el ejercicio del poder tributario”

3. Sentencia C-056 de 2019. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

“Por último, el precedente analizado caracteriza al principio de justicia tributaria, como un mandato más general, que obliga al Legislador, no obstante es titular de una competencia amplia para definir las obligaciones tributarias, a abstenerse de imponer previsiones incompatibles con la defensa de un orden justo, lo cual tiene un vínculo intrínseco con el tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal. (...)

A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el principio de igualdad, así como los principios de equidad y justicia tributaria, operan como marco para la acción del Legislador en

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 62 de 67

materia impositiva. Sin embargo, en la medida en que el Congreso tiene un amplio margen de configuración sobre este asunto, la inconstitucionalidad de las previsiones legales debe sustentarse no solo en la acreditación de un tratamiento diverso entre contribuyentes o situaciones jurídicas, sino que el mismo debe ser injustificado, manifiestamente desproporcionado o contrario al régimen constitucional que informa al sistema tributario

De otro lado y con miras a la decisión del asunto planteado, también debe la Corte señalar que mientras el principio de equidad tributaria está vinculado a la evaluación de la capacidad económica del contribuyente, a fin que concurra una directa proporción entre el ingreso y la carga tributaria, el principio de justicia tributaria tiene un carácter más general, pues no solo evalúa dicha perspectiva desde el punto de vista relacional e individual, sino también desde uno sistemático, donde tiene un lugar central la garantía del recaudo eficiente de los tributos.”

¿Incurrió el legislador en una transgresión del principio de justicia tributaria, en razón a que la contribución acusada de inconstitucionalidad carece de una interrelación entre hecho generador y sujeto pasivo y, adicionalmente considerando que la disposición normativa demandada ni siquiera incorporó un hecho generador?		
Si	<ul style="list-style-type: none">• C-690/1996• C-129/2018• C-056/2019	No

VII. ANEXOS Y PRUEBAS.

Como parte integral de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad me permito allegar ante su Honorable Despacho los presentes medios de prueba documentales:

1. Copia de la cédula de ciudadanía.
2. Copia del Diario Oficial No. 52.247 en el cual obra la Ley 2277 del 2022.
3. Copia de la Gaceta del Congreso de la República de Colombia No. 917 del 12 de agosto del 2022, en la cual se incorporó proyecto de Ley 118/131.
4. Gaceta No. 1359 publicada el 01 de octubre del 2022 por el Senado de la República.
5. Gaceta No. 1119 publicada el 04 de octubre del 2022 por la Cámara de Representantes.
6. Gaceta No. 1200 publicada el 05 de octubre del 2022 por el Senado de la República.
7. Gaceta No. 1226 publicada el 11 de octubre del 2022 por la Cámara de Representantes.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 63 de 67

8. Gaceta No. 1283 del 13 de octubre del 2022, publicad por el Senado de la República.
9. Gaceta No. 1364 publicada el 01 de noviembre del 2022, por el Senado de la República.
10. Gaceta No. 1359 publicada el 01 de noviembre del 2022 por el Senado de la República.
11. Gaceta No. 1380 publicada el 04 de noviembre del 2022 por el Senado de la Republica.
12. Gaceta No. 1385 publicada el 08 de noviembre del 2022 por la Cámara de Representantes.
13. Gaceta No. 1412 publicada el 11 de noviembre del 2022, por el Senado de la República.
14. Copia del articulo 95 de la Ley 2277 del 2022.
15. Sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
16. Sentencia C-886 del 22 de octubre del 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
17. Sentencia C-188 del 15 de marzo del 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
18. Sentencia C-245 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
19. Sentencia C-274 del 09 de mayo del 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.
20. Sentencia C-830 del 13 de noviembre del 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.
21. Sentencia C-1113 del 25 de noviembre de 2003. M.P Álvaro Tafur Galvis.
22. Sentencia C-084 del 27 de febrero de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.
23. Sentencia C-597 del 24 de mayo del 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
24. Sentencia C-402 del 26 de mayo del 2010. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.
25. Sentencia C-278 del 19 de junio del 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
26. Sentencia C-550 del 19 de noviembre del 2019. M.P Diana Fajardo Rivera.
27. Sentencia C-464 del 28 de octubre del 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
28. Sentencia C-019 del 27 de enero del 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.
29. Sentencia C-842 del 06 de julio del 2000. M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 64 de 67

30. Sentencia C-155 del 26 de febrero del 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
31. Sentencia C-101 del 17 de marzo del 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
32. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.
33. Sentencia C-025 del 04 de febrero de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
34. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
35. Sentencia C-992 del 19 de septiembre del 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
36. Sentencia C-230 del 05 de marzo del 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
37. Sentencia C-133 del 29 de febrero del 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martello.
38. Sentencia C-839 del 23 de septiembre de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
39. Sentencia C-669 del 13 de julio de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
40. Sentencia C-648 del 09 de agosto de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.
41. Sentencia C-726 del 25 de noviembre de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz delgado.
42. Sentencia C-487 del 20 de noviembre de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.
43. Sentencia C-253 del 07 de junio de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
44. Sentencia C-740 del 06 de octubre de 1999. M.P. Alvaro Tafur Galvis.
45. Sentencia C-568 del 27 de noviembre del 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
46. Sentencia C-147 del 20 de mayo de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
47. Sentencia C-167 del 19 de marzo del 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.
48. Sentencia C-690 del 05 de diciembre de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
49. Sentencia C-129 del 28 de diciembre de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
50. Sentencia C-056 del 13 de febrero de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021⁸⁶, se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión y trámite

⁸⁶ Artículo 46, Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 186. Actuaciones a través de tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando su envío y recepción se

de los procesos judiciales y asuntos en curso, por lo que no será necesario que las actuaciones se presenten o incorporen en medios físicos.

Como consecuencia, el material probatorio que se anexa con la Acción Pública de inconstitucionalidad se encuentra almacenado en el siguiente enlace, que se considera un mensaje de datos de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 2⁹⁸⁷ de la Ley 527 de 1999.

 [Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022](#)

El mensaje de datos en virtud del cual se aportan los anexos de la presente Acción Pública de inconstitucionalidad cumple con los requisitos de integridad consagrados en el artículo 9⁸⁸ de la ley 527 de 1999, al permanecer completa e inalterada desde la fecha de la Acción Pública de inconstitucionalidad.

Así mismo, a partir del mensaje de datos incluido en el enlace anteriormente referenciado, se acredita la conservación del mensaje de datos y los documentos, en los términos del artículo 12 de la ley 527 de 1999, teniendo en cuenta que: **(i)** la información que contiene el mensaje de datos es accesible para su posterior consulta, sin límite de tiempo; **(ii)** el mensaje de datos y los documentos en él incorporados son conservados en el formato en que se han generado (PDF), lo que permite demostrar con exactitud la información generada y enviada; y **(iii)** el mensaje de datos y la información en él incorporada permite determinar el origen, el destino, la fecha y la hora en que fue cargado cada documento.

Como consecuencia de lo anterior, y para efectos de acreditar la integridad de la información aportada, en el enlace que se aporta como mensaje de datos, contentivo de los anexos de la presente Acción Pública de inconstitucionalidad, se encuentran los siguientes:

garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.


Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo al deber establecido en el numeral 144 del artículo 78 del Código General del Proceso (...)



















































87 Para los efectos de la presente ley se entenderá por: a) Mensajes de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares.

88 Para efectos del artículo anterior, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
Artículo 95 - Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022

Página 66 de 67

Información Remitida a Terceros > Documentos > Tributario > Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022  Ir al sitio

Nombre
 Anexo 2. Copia del Diario Oficial No. 52.247 en el cual obra la Ley 2277 del 2022.pdf
 Anexo 1. Copia de la cédula de ciudadanía.pdf
 Anexo 3. Gaceta del Congreso de la República de Colombia No. 917 del 12 de agosto del 2022.pdf
 Anexo 4. Gaceta No. 1359 publicada el 01 de octubre del 2022 .pdf
 Anexo 5. Gaceta No. 1119 publicada el 04 de octubre del 2022 .pdf
 Anexo 6. Gaceta No. 1200 publicada el 05 de octubre del 2022 .pdf
 Anexo 8. Gaceta No. 1283 del 13 de octubre del 2022.pdf
 Anexo 9. Gaceta No. 1364 publicada el 01 de noviembre del 2022.pdf
 Anexo 10. Gaceta No. 1359 publicada el 01 de noviembre del 2022 .pdf
 Anexo 11. Gaceta No. 1380 publicada el 04 de noviembre del 2022 .pdf
 Anexo 12. Gaceta No. 1385 publicada el 08 de noviembre del 2022 .pdf
 Anexo 7. Gaceta No. 1226 publicada el 11 de octubre del 2022 .pdf
 Anexo 13. Gaceta No. 1412 publicada el 11 de noviembre del 2022.pdf
 Anexo 14. Copia del artículo 95 de la Ley 2277 del 2022.pdf
 Anexo 15. Sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.pdf
 Anexo 16. Sentencia C-886 del 22 de octubre del 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.pdf
 Anexo 17. Sentencia C-188 del 15 de marzo del 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.pdf
 Anexo 18. Sentencia C-245 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.pdf
 Anexo 19. Sentencia C-274 del 09 de mayo del 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.pdf
 Anexo 20. Sentencia C-830 del 13 de noviembre del 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.pdf
 Anexo 21. Sentencia C-1113 del 25 de noviembre de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.pdf
 Anexo 22. Sentencia C-084 del 27 de febrero de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.pdf
 Anexo 23. Sentencia C-597 del 24 de mayo del 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.pdf
 Anexo 24. Sentencia C-402 del 26 de mayo del 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.pdf
 Anexo 25. Sentencia C-278 del 19 de junio del 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.pdf
 Anexo 26. Sentencia C-550 del 19 de noviembre del 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.pdf
 Anexo 27. Sentencia C-464 del 28 de octubre del 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.pdf
 Anexo 28. Sentencia C-019 del 27 de enero del 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.pdf
 Anexo 29. Sentencia C-842 del 06 de julio del 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.pdf
 Anexo 30. Sentencia C-155 del 26 de febrero del 2009 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.pdf
 Anexo 31. Sentencia C-101 del 17 de marzo del 2022 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.pdf
 Anexo 32. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.pdf
 Anexo 33. Sentencia C-025 del 04 de febrero de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.pdf
 Anexo 34. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.pdf
 Anexo 35. Sentencia C-992 del 19 de septiembre del 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.pdf
 Anexo 36. Sentencia C-230 del 05 de marzo del 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.pdf
 Anexo 37. Sentencia C-133 del 29 de febrero del 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martello.pdf
 Anexo 38. Sentencia C-839 del 23 de septiembre de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.pdf
 Anexo 39. Sentencia C-669 del 13 de julio de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.pdf
 Anexo 40. Sentencia C-648 del 09 de agosto de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.pdf
 Anexo 41. Sentencia C-726 del 25 de noviembre de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz delgado.pdf
 Anexo 42. Sentencia C-487 del 20 de noviembre de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.pdf
 Anexo 43. Sentencia C- 253 del 07 de junio de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.pdf
 Anexo 44. Sentencia C-740 del 06 de octubre de 1999. M.P. Alvaro Tafur Galvis.pdf
 Anexo 45. Sentencia C-568 del 27 de noviembre del 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.pdf
 Anexo 46. Sentencia C- 147 del 20 de mayo de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.pdf
 Anexo 47. Sentencia C-167 del 19 de marzo del 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.pdf
 Anexo 48. Sentencia C-690 del 05 de diciembre de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.pdf
 Anexo 49. Sentencia C-129 del 28 de diciembre de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.pdf
 Anexo 50. Sentencia C-056 del 13 de febrero de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.pdf

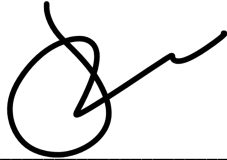
Recuento
50

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que su Honorable Despacho considere necesario que se aporte en medio físico la totalidad de los anexos, el suscrito aportará la información requerida en los términos y condiciones establecidas por su honorable Despacho.

VIII. NOTIFICACIONES.

Las notificaciones las recibiré en la Carrera 7 No. 71-52 Torre A, Piso 5 de la ciudad de Bogotá, o en el correo electrónico juan.debedout@phrlegal.com

Respetuosamente,



JUAN CAMILO DE BEDOUT GRAJALES
C.C. 15.373.772 de Medellín.

Anexo 1



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 20-DIC-1984

MEDELLIN (ANTIOQUIA)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.84

ESTATURA

A-

G.S. RH

M

SEXO

23-DIC-2002 MEDELLIN

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

REGISTRADORA NACIONAL ALMABEATRIZ RENGIFO LOPEZ



P-0100100-14113943-M-0015373772-20030512 04527 03129A 01 141988862

REPUBLICA DE COLOMBIA IDENTIFICACION PERSONAL CEDULA DE CIUDADANIA

15373772

NUMERO

DE BEDOUT GRAJALES

APELLIDOS

JUAN CAMILO

NOMBRES



Juan Camilo de Bedout

FIRMA

REPUBLICA DE COLOMBIA

Anexo 2



PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

LEY 2277 DE 2022

(diciembre 13)

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I

Impuesto sobre la Renta para las Personas Naturales

Artículo 2°. Modifíquense el numeral 10 y los párrafos 3° y 5° del Artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

10. *El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.*

Parágrafo 3°. *Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este Artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.*

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente Artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

Parágrafo 5°. *La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.*

Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 242. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. *Los dividendos y*

participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del Artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el Artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2° del Artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa señalada en el Artículo 240 de este Estatuto, según el periodo gravable en que se paguen o se abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

Parágrafo. *La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el periodo gravable, independientemente del número de cuotas en que se fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla.*

Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente
0	1.090	0%	0%
> 1.090	En adelante	15%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) x 15%

El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.

LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

Informa que como lo dispone el Decreto número 53 de enero 13 de 2012, artículo 3°, del Departamento Nacional de Planeación, a partir del 1° de junio de 2012 los contratos estatales no requieren publicación ante la desaparición del Diario Único de Contratación Pública.

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864
Por el Presidente Manuel Murillo Toro
Tarifa postal reducida No. 56

DIRECTORA (e): **LEONOR ARIAS BARRETO**

MINISTERIO DEL INTERIOR
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

LEONOR ARIAS BARRETO
Gerente General (e)

Carrera 66 N° 24-09 (Av. Esperanza-Av. 68) Bogotá, D. C. Colombia
Conmutador: PBX 4578000.
e-mail: correspondencia@imprensa.gov.co

Artículo 4°. Modifíquese el inciso 1° del Artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 245. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

Artículo 5°. Adiciónese el Artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 254-1. Descuento tributario determinado a partir de la renta líquida cedular de dividendos y participaciones de personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes residentes. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del Artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo periodo, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

Artículo 6°. Modifíquese el Artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 331. Renta líquida gravable. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le serán aplicables las tarifas establecidas en el Artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el Artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del Artículo 330 de este Estatuto.

Artículo 7°. Modifíquese el Artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 336. Renta líquida gravable de la cédula general. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.
2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2° del Artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, casó en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del Artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el párrafo 5° del mismo Artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el Artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

- 5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas –IVA–, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.
- 5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y con el número de identificación tributaria –NIT– o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.
- 5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.
- 5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente Artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

Artículo 8°. Modifíquese el inciso 1° del párrafo 2° del Artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. La retención en la fuente establecida en el presente Artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

Artículo 9°. Modifíquese el numeral 3 del párrafo 2° del Artículo 387 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

3. Los hijos del contribuyente mayores de dieciocho (18) años que se encuentren en situación de dependencia/ originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

CAPÍTULO II

Impuesto sobre la renta para personas jurídicas

Artículo 10. Modifíquese el Artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

Parágrafo 1º. Estarán gravadas a la tarifa del nueve por ciento (9%) las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del noventa por ciento (90%) que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

Parágrafo 2º. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a ciento veinte mil (120.000) UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, tres (3) puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinarán a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET.

Parágrafo 3º. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIU- 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil sesenta y cinco (65) y setenta y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
Diez (10) puntos adicionales Diez por ciento (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil setenta y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIU- 0610, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil treinta (30) y cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Diez (10) puntos adicionales Diez por ciento (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil cuarenta y cinco (45) y entre el percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Quince (15) puntos adicionales	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales la Unidad de Planeación Minero-Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil setenta y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

timos ciento veinte (120) meses sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este párrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a cincuenta mil (50.000) UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas, según los criterios de vinculación previstos en el Artículo 260-1 de este Estatuto.

Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.

Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo con lo establecido en los incisos anteriores de este párrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.

Parágrafo 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%),

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas Jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a treinta mil (30.000) UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas, según los criterios de vinculación previstos en el Artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos (2) cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Lo dispuesto en el presente párrafo no se aplicable a las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a mil Kilovatios (1.000 Kw).

La sobretasa establecida en el presente párrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.

Parágrafo 5°. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas Jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:

1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o
2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o se amplien, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de Artículo 90 de este Estatuto.

Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en:
 - 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a treinta y uno (31) de diciembre de 2022, y/o
 - 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).
2. Que, en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.
3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.
4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario.
5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo/ en este periodo.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas Jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este párrafo y su reglamentación.

La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente párrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se hayan entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.

Lo previsto en el presente párrafo no será aplicable a moteles y residencias.

Parágrafo 6°. El presente párrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el Artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas Jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al quince por ciento (15%) y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:

$$TTD = \frac{ID}{UD}$$

Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:

$$ID = INR + DTC - IRP$$

- ID: Impuesto Depurado.
 INR: Impuesto neto de renta.
 DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el Artículo 254 del Estatuto Tributario.

IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del Artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).

$$UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$$

UD: Utilidad Depurada.

UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos.

DPARL: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida.

INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera.

VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable.

VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera.

RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del Artículo 235-2 del Estatuto Tributario.

C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.

Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al quince por ciento (15%), se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del quince por ciento (15%), así:

1. Para los contribuyentes sujetos a este Artículo y al Artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el quince por ciento (15%) y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA).

$$IA = (UD * 15\%) - ID$$

2. Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia deberán realizar el siguiente procedimiento:
 - 2.1. Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados ($\sum ID$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así:

$$TTDG = \frac{\sum ID}{\sum UD}$$

- 2.2. Si el resultado es inferior al quince por ciento (15%), se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) multiplicada por el quince por ciento (15%) menos la sumatoria del Impuesto Depurado ($\sum ID$) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan así:

$$IAG = (\sum UD * 15\%) - \sum ID$$

- 2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$ sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\sum UD\beta$), así:

$$IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$$

Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:

- a) Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%) las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los párrafos 5° y 7° del presente Artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país, por país de conformidad con lo establecido en el Artículo 260-5 del Estatuto Tributario.

- b) Las sociedades de que trata el párrafo 1° del presente Artículo.

De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero (0) o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) sea igual o menor a cero (0).

- c) Quienes se rijan por lo previsto en el Artículo 32 de este Estatuto.

Parágrafo 7°. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas Jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros en los términos de la Ley 98 de 1993, será del quince por ciento (15%).

Artículo 11. Modifíquese el Artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de zona franca. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:

1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del veinte por ciento (20%) del impuesto sobre la renta.
2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del Artículo 240 del Estatuto Tributario.
3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta.

Parágrafo 1°. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del Artículo 240 de este Estatuto.

Parágrafo 2°. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el Artículo 158-3 de este Estatuto.

Parágrafo 3°. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad Jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el Artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 4°. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.

Parágrafo 5°. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios

industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del Artículo 3° de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del veinte por ciento (20%).

Parágrafo 6°. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso 1° del presente Artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1° del Artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente parágrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del año 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso 1° del presente Artículo.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el inciso 1° del presente Artículo aplicará a partir del primero (1°) de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del veinte por ciento (20%). Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del sesenta por ciento (60%) en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa veinte por ciento (20%) hasta el año gravable 2025.

Artículo 12. Modifíquese el inciso 1° del Artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 242-1. Tarifa especial para dividendos o Participaciones recibidas por sociedades nacionales. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del Artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

Artículo 13°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 246. Tarifa especial para dividendos y participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o se abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%) cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

Artículo 14°. Adiciónese el Artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 259-1. Límite a los beneficios y estímulos tributarios para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no

constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente Artículo no podrá exceder el tres por ciento (3%) anual de su renta líquida ordinaria antes de detraer las deducciones especiales contempladas en este Artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula.

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$$

Donde:

- VAA: Corresponde al valor a adicionar.
- DE: Corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto
- RE: Corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto
- INCRNGO: Corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto
- TRPJ Corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT Corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- RLO* Corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de detraer las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente Artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los Artículos 107-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente Artículo, no estarán sujetos al límite.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios

Artículo 15. Modifíquese el inciso 3° del Artículo 22 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Tampoco serán contribuyentes ni declarantes los resguardos y cabildos indígenas, las asociaciones de cabildos indígenas, conforme al Decreto 1088 de 1993, ni la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.

Artículo 16. Modifíquese el inciso 2° del Artículo 36- 1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

Artículo 17. Adiciónese el Artículo 66-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 66-2. Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de papa. Para la determinación del costo en los cultivos de papa, se presume de derecho que el treinta por ciento (30%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.

El contribuyente podrá tomar dicho porcentaje como costo en su declaración del impuesto de renta y complementario acreditando únicamente el cumplimiento de los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el Artículo 107 del Estatuto Tributario, los cuales se podrán acreditar a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello.

La presente disposición no exige al empleador del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social.

Artículo 18. Adiciónese un párrafo al numeral 2 del Artículo 105 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo. Para efectos del literal c. del numeral 2 del presente artículo, se entenderá por condenas provenientes de procesos administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.

Artículo 19°. Modifíquese el Artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 115. Deducción de impuestos pagados y otros. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente Artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

Parágrafo 1°. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los Artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo ($\sum CP$) así:

$$CTP = \sum CP$$

El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalías de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así:

$$CP = VR \times CU$$

Donde:

VR = Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.

CU = El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:

$$CU = \frac{CT}{VT}$$

Para tal fin, el Costo Total (CT) anual del pozo, corresponde a la sumatoria de todos los costos asociadas al pozo entre los que se encuentran,

sin limitarse, aquellos relacionados en el artículo 143-1 del Estatuto Tributario, los costos incurridos en el proceso de extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.

Parágrafo 2°. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

Parágrafo 3°. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

Parágrafo 4°. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

Artículo 20. Adiciónese el Artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema al igual que a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a tres (3) o más extremidades y personas con movilidad reducida.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la acusación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 256 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 256. Descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el treinta por ciento (30%) del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión.

Las inversiones de que trata este Artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

Parágrafo 1°. Para que proceda el descuento de que trata el presente artículo, al calificar el proyecto se deberán tener en cuenta criterios de impacto ambiental.

Parágrafo 2°. El mismo tratamiento previsto en este Artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto

Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos uno (1) dos (2) y tres (3) a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente Artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación y iv) a las donaciones recibidas por intermedio del ICETEX, dirigidas a programas de becas que financien la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos uno (1) dos (2) y tres (3) y a los alumnos que una vez, ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa.

De igual manera, el tratamiento previsto en este Artículo será también aplicable a las donaciones a iNNpulsa que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Los recursos que así reciba iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a la generación de nuevos programas o instrumentos, o el fortalecimiento de la oferta existente que beneficien a los emprendedores del país. Estos recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpulsa Colombia o quien haga sus veces. Estas donaciones no podrán ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará el tratamiento previsto en este inciso.

Parágrafo 3°. El descuento previsto por la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención el presente Artículo en su primer inciso.

Parágrafo 4°. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y de Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento de que trata el presente Artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Micro, Pequeñas y medianas empresas (Mipymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido de acuerdo con lo establecido en este parágrafo se mantendrá

vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior; cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

Parágrafo 5°. Los costos y gastos que dan lugar al descuento de que trata este Artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

Artículo 22. Modifíquense los parágrafos 1° y 2° y adiciónese un parágrafo 6° al Artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 1°. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el Artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.

Parágrafo 2°. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4° del Artículo 256 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 6°. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente Artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas o Medianas empresas.

Artículo 23. Modifíquese el inciso 3° del Artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el Artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que este contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario (RUT) como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

Artículo 24. Modifíquese el inciso 3° del Artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

Artículo 25. Adiciónese un Artículo al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 401-4. Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito. Los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales no responsables de IVA por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de proveedores de servicios de pago, agregadores, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta.

Artículo 26. Modifíquense los incisos 2° y 3° del Artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por

servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y o social de las Zomac o algunas de ellas. Asimismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zoma así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente Artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Artículo 27. Modifíquese el Artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 180. El Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros, así como planes especiales de salvaguardia de manifestaciones culturales incorporadas a listas representativas de patrimonio cultural inmaterial acordes con la Ley 1185 de 2008 e infraestructura de espectáculos públicos de artes escénicas previstos en el Artículo 4° de la Ley 1493 de 2011, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el Artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Los certificados de inversión que se generen para emparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.

El Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS) establecerá un cupo anual máximo para estos efectos.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Cultura podrá definir, de considerarlo necesario, que la convocatoria se realice por intermedio de una entidad sin ánimo de lucro adscrita a esa entidad para lo cual celebrará de manera directa el respectivo convenio. Las inversiones o donaciones que se canalicen mediante el mecanismo previsto en este Artículo deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas y Patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que pueden ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de las empresas que pueden presentar proyectos.

Artículo 28. *Deducción transitoria del impuesto sobre la renta.* Las personas naturales y jurídicas nacionales que desarrollen actividades de hotelería, agencia de viajes, tiempo compartido y turismo receptivo, que estén obligados a presentar declaraciones de renta y complementarios, cuenten con un establecimiento de comercio domiciliado en San Andrés Isla, Providencia y/o Santa Catalina con anterioridad al dieciséis (16) de noviembre de 2020 y tengan a su cargo trabajadores residentes en estas entidades territoriales, tendrán derecho a deducir de la renta el ciento cincuenta por ciento (150%) del valor de los salarios y prestaciones sociales durante la vigencia del año 2023.

CAPÍTULO IV

Ganancias Ocasionales

Artículo 29. Modifíquese el Artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 303-1. Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

Artículo 30°. Modifíquese el Artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 307. Ganancias ocasionales exentas. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto, a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge supérstite y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El veinte por ciento (20%) del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge supérstite por concepto de herencias y legados y el veinte por ciento (20%) de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos Jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

Artículo 31. Modifíquese el Artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 311-1. Utilidad en la venta de la casa o apartamento. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC"; y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC; siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este Artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las

normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

Artículo 32. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 313. Para las sociedades y entidades nacionales y extranjeras. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

Artículo 33. Modifíquese el Artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 314. Para personas naturales residentes. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

Artículo 34. Modifíquese el Artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 316. Para personas naturales extranjeras sin residencia. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

TÍTULO II

IMPUESTO AL PATRIMONIO

Artículo 35. Adiciónese el Artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 292-3. Impuesto al patrimonio - sujetos pasivos. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el Artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

Parágrafo 1º. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente Artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben

cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

Parágrafo 2º. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente Artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

Artículo 36. Adiciónese el Artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 294-3. Hecho generador. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al primero (1º) de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido/calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

Artículo 37. Adiciónese el Artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 295-3. Base gravable. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a primero (1º) de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este Artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras doce mil (12.000) UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

Parágrafo 1º. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a primero (1º) de enero de cada año.

Parágrafo 2º. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable, corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el Artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

Parágrafo 3º. Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

- 1 El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección- de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del primero (1º) de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero (1º) de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el Artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los Artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, - constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento -en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, sólo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

Parágrafo 4º. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3º del presente Artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco por ciento (5%) de la participación en el capital de la sociedad;
3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a treinta y uno (31) de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;
4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos tres (3) veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a treinta y uno (31) de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

Artículo 38. Adiciónese el Artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 296-3 Tarifa. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
> 72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
> 122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

Parágrafo. La tarifa del uno coma cinco por ciento (1,5%) sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
> 0	72.000	0,0%	0
> 72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
> 122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

Artículo 39. Adiciónese el Artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el primero (1º) de enero de cada año.

Artículo 40. Adiciónense los incisos 4º y 5º al Artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el Artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a primero (1º) de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

Artículo 41. Modifíquese el Artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

Artículo 298-8. Remisión. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los Artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III
IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE
DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

Artículo 42. Adiciónese un inciso al numeral 2 y modifíquese el numeral 6 del Artículo 905 del Estatuto Tributario, así:

Las personas que presten servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material incluidos los servicios de profesiones liberales, sólo podrán ser sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE si por estos conceptos hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios inferiores a doce mil (12.000) UVT en el año gravable anterior:

6. *La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.*

Artículo 43. Adiciónese un numeral 11 al Artículo 906 del Estatuto Tributario, así:

11. *Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 que obtengan utilidades netas superiores al tres (3%) del ingreso bruto.*

Artículo 44. Modifíquese el inciso 1° y el parágrafo 4° del Artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 908. Tarifa. *La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial así:*

1. *Tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquería:*

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. *Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas los albañiles los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria, miniindustria y microindustria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:*

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. *Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:*

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. *Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:*

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. *Servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:*

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. *Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE- para las personas naturales o Jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al uno coma sesenta y dos por ciento (1,62%). La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.*

Parágrafo 4°. *Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.*

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así.

1. *Tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquería:*

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. *Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria miniindustria y microindustria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:*

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. *Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:*

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. *Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:*

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. *Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:*

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	7,3%
1.000	2.000	8,3%

6. *Actividades Económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE- para las personas naturales o Jurídicas que desarrollen las*

actividades económicas CIIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá a uno coma sesenta y dos por ciento (1,62%). La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del ocho por ciento (8%) por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE

Artículo 45. Adiciónense un párrafo 2° y un párrafo 3° al Artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 2°. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del párrafo 4° del Artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este Artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el Artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el Artículo 914 de este Estatuto.

Parágrafo 3°. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple e Tributación - SIMPLE que no superen las tres mil quinientas (3.500) UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

Artículo 46. Adiciónense un inciso 2° al Artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del cero coma cero cuatro por ciento (0,004%) de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación-SMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

TÍTULO IV
IMPUESTOS AMBIENTALES
CAPÍTULO I

Impuesto nacional al carbono

Artículo 47. Modifíquese el Artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 221. Impuesto nacional al carbono. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados del petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

Parágrafo 1°. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

Parágrafo 2°. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

Parágrafo 3°. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

Parágrafo 4°. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

Parágrafo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el párrafo 1° del presente Artículo.

Artículo 48. Modifíquese el Artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 222. Base gravable y tarifa. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$238
ACPM	Galón	\$191
Jet fuel	Galón	\$202
Kerosene	Galón	\$197
Gasolina	Galón	\$169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$134
Gas natural	Metro cúbico	\$36

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las

sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo 1°. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO_2eq) se ajustará cada primero (1°) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del año anterior más un (1) punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO_2eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

Parágrafo 2°. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del Artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

Parágrafo 4°. Los combustibles a los que se refiere este Artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón por quien lo exporte.

Parágrafo 5°. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior; los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5°) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

Parágrafo 6°. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: cero por ciento (0%).
2. Para el año 2025: el veinticinco por ciento (25%) del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el cincuenta por ciento (50%) del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el setenta y cinco (75%) del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

Parágrafo 7°. La tarifa del Impuesto al Carbono por unidad de combustible de la que trata este Artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Vaupés y los municipios de Sipí, Riosucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, para la gasolina, ACPM y Jet fuel, será de cero pesos (\$0).

Los municipios y departamentos que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos o refinamiento de combustibles perderán el beneficio de que trata este parágrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.

Artículo 49. Modifíquese el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 223. Destinación específica del impuesto nacional al carbono. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible, a partir del primero (1°) de enero de 2023, destinará el ochenta por ciento (80%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1° del presente Artículo.

El veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el Artículo 1° del Decreto ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Parágrafo 1°. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática (FONSUREC) como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

Parágrafo 2°. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2° del presente Artículo.

Parágrafo 4°. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

Parágrafo Transitorio. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso 1° del presente Artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente Artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para

la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.

CAPÍTULO II

Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes

Artículo 50. *Definiciones.* Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) *Plástico:* material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.
- b) *Polímero:* una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.
- c) *Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso:* persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:
 1. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
 2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
- d) *Producto plástico de un solo uso:* son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

Artículo 51. *Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.* Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de cero coma cero cero cero cinco (0,00005) UVT por cada un (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el

mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este Artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del Artículo 5° de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Artículo 52. *No causación.* El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular (CEC), que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

Parágrafo. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 53. Adiciónese el numeral 11 al Artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. *En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.*

TÍTULO V

IMPUESTOS SALUDABLES

Artículo 54. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

TÍTULO X

IMPUESTOS SALUDABLES

CAPÍTULO I

Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas

Artículo 513-1. Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. *El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:*

1. *En la producción la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.*
2. *La importación.*

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a cero coma cinco por ciento (0,5%) vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y Jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y sub partidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al cuarenta por ciento (40%) en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al cinco por ciento (5%) en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortaliza sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09, excepto las aguas no saborizadas ni endulzadas.	22.02
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al cero coma cinco por ciento (0,5%) vol, para la elaboración de bebidas.	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

Parágrafo 1°. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Las fórmulas infantiles.
2. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
3. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
4. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

Parágrafo 2°. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 3°. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este Artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

Parágrafo 4°. Las operaciones anulada rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

Parágrafo 5°. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

Artículo 513-2. Responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a diez mil (10.000) UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del período gravable siguiente.

Parágrafo. Para los efectos de este Artículo, la definición de productor será la establecida en el Artículo 440 de este Estatuto.

Artículo 513-3. Base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

Parágrafo 1°. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

Parágrafo 2°. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

Artículo 513-4. Tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por cien mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a seis gramos (6 gr) de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a seis gramos (6 gr) y menor a diez gramos (10 gr) de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a diez gramos (10 gr) de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a cinco gramos (5 gr) de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a cinco gramos (5 gr) y menor a nueve gramos (9 gr) de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a nueve gramos (9 gr) de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

Parágrafo. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1°) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario (UVT) y el valor de las tarifas actualizadas.

Artículo 513-5. Causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así.

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor; en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

Parágrafo 1º. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del Artículo 115 de este Estatuto.

Parágrafo 2º. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Parágrafo 3º. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

CAPÍTULO II

Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas

Artículo 513-6. Hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o Grasas saturadas. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	> = 1 mg/kcal y/o > = 300 mg/100 g
Azúcares	> = 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	> = 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1º del presente Artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos Ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores", sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (manteca vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe y/o dulce de leche.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate, blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao;	18.06
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

Parágrafo 1º. para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso 2º del presente Artículo se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- a) **Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser cien gramos (100 g) o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a uno (1) será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en cien gramos (100 g) y si este supera los trescientos miligramos (300 mg), estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- b) **Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2º de este Artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azú-

cares (4 kcal/g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por cien (100). Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a diez por ciento (10%), estará sujeto al impuesto.

- c) **Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal/g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por cien (100). Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a diez por ciento (10%), estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente párrafo debe informarse en la declaración de importación.

Parágrafo 2º. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

Parágrafo 3º. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

Parágrafo 4º. No Constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este párrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

Artículo 513-7. Responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a diez mil (10.000) UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a partir del periodo gravable siguiente.

Parágrafo. Para los efectos de este Artículo, la definición de productor será la establecida en el Artículo 440 de este Estatuto.

Artículo 513-8. Base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesado y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos

aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.

Artículo 513-9. Tarifa del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas Saturadas. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.

Artículo 513-10. Causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

Parágrafo 1º. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del Artículo 115 de este Estatuto.

Parágrafo 2º. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Parágrafo 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadido, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

CAPÍTULO III

Disposiciones Comunes

Artículo 513-11. Sujeto activo. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros, Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.

Artículo 513-12. Periodo gravable. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

Artículo 513-13. Declaración y pago. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.

Artículo 55. Adiciónese el numeral 13 al Artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

13. *En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.*

TÍTULO VI

MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

Artículo 56. Modifíquese el párrafo 1° del Artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. Para los efectos de este Artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.

Artículo 57. Adiciónese el Artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 20-3. Tributación por presencia económica significativa en Colombia. *Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:*

1. *Para la comercialización de bienes y/o servicios, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:*
 - 1.1. *Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y*
 - 1.2. *Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientas (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.*
2. *Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, siendo necesario cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:*
 - 2.1. *Los servicios de publicidad online.*
 - 2.2. *Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y película.*
 - 2.3. *Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, “streaming”, música, transmisión multimedia - “podcasts” y cualquier forma de contenido digital.*
 - 2.4. *Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.*
 - 2.5. *Los servicios online de plataformas de intermediación*
 - 2.6. *Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.*
 - 2.7. *La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea,*

servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.

- 2.8. *Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados incluyendo “software” personalizado.*
- 2.9. *El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.*
- 2.10. *Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios Ubicados en el territorio nacional.*
- 2.11. *Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.*

Parágrafo 1°. *Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:*

1. *La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o*
2. *La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).*

Parágrafo 2°. *La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del tres por ciento (3%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el Artículo 594-2 del Estatuto Tributario.*

Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8° del Artículo 408 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. *El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el Artículo 260-1 de este Estatuto.*

Parágrafo 4°. *Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.*

Parágrafo 5°. *Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.*

Parágrafo 6°. *El Gobierno nacional reglamentará las obligaciones de retención y declaración como también los mecanismos de recaudo*

Parágrafo 7°. *Los individuos y personas jurídicas extranjeras con presencia económica significativa en el país, hayan sido o no nombrados gran contribuyente, no estarán sujetas a obligaciones formales, aplicables a los residentes fiscales.*

Parágrafo 8°. *Las reglas previstas en este artículo y el artículo 408 del Estatuto Tributario, en relación con la presencia económica significativa, entrarán a regir a partir del primero (1°) de enero de 2024.*

Artículo 58. Adiciónese el numeral 17 al Artículo 24 del Estatuto Tributario, así:

17. *Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el Artículo 20-3 del Estatuto Tributario.*

Artículo 59. Adiciónese el Artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 29-1. Ingresos en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados a contribuyentes a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social Integral al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y a las Cajas de Compensación Familiar.

En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor; en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador:

Parágrafo 1º. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.

Artículo 60. Adiciónese el Artículo 336 - 1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 336-1. Estimación de costos y gastos para la cédula general del impuesto sobre la renta de personas naturales residentes. Para efectos del Artículo 336 del Estatuto Tributario, la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en sesenta por ciento (60%) de los ingresos brutos.

Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.

Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.

Parágrafo 1º. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este Artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del Artículo 651 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2º. La UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.

Artículo 61. Adiciónese un inciso 8º y un parágrafo 2º al Artículo 408 del Estatuto Tributario, así:

Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor del cliente y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez por ciento (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.

Parágrafo 2º. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8º del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Artículo 62. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 585. Para los efectos de los tributos nacionales, departamentales o municipales se puede intercambiar información. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales (UGPP), así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.

Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.

Será responsabilidad de las entidades receptoras de la información intercambiada usarla para el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales y guardar la reserva en los mismos términos que no hace la entidad que la suministra. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones de acceso a la información que prevea este Estatuto y, en general, el ordenamiento vigente.

Artículo 63. Modifíquese el inciso 1º del Artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 607. Contenido de la declaración anual de activos en el exterior. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:

1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.
3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados; la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a primero (1º) de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a tres mil quinientos ochenta (3580) UVT.
4. Los activos poseídos a primero (1º) de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada, de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.
5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

Artículo 64. Adiciónese el Artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 719-3. Determinación oficial de impuestos mediante factura. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.

La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del Artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.

En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.

En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación estará obligado a:

1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establezca; o
2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario.

Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.

Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente Artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el Artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los Artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

Parágrafo 2. Para efectos del inciso 2º del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. Lo dispuesto en el presente Artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas –IVA– y el impuesto nacional al consumo.

Artículo 65. Adiciónese el Artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 881-1. Control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que

administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del Artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este Artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 879 del Estatuto Tributario.

Artículo 66. *Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario.* A efectos de fortalecer institucionalmente a la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), contenido en el Decreto ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este Artículo.

Artículo 67. *Ampliación planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).* El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

Artículo 68. *Facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.* Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones

Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

Artículo 69. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

CAPÍTULO XII

De la defraudación y la evasión tributaria, omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes

Artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes. *El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.*

El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.

Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) pero inferior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) las penas previstas en este Artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

Parágrafo 1°. *La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.*

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

Parágrafo 2°. *La acción penal se extinguirá hasta por dos (2) ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.*

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos (2) ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el Artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

Artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria. *Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de treinta y seis (36) a sesenta (60) meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) las penas previstas en este Artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.*

Parágrafo 1°. *La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.*

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

Parágrafo 2°. *La acción penal se extinguirá hasta por dos (2) ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.*

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos (2) ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

Artículo 70. Adiciónese el inciso 9° al Artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:

En los delitos previstos en los Artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador) 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de cinco (5) años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos, se reanuda el término de prescripción de la acción penal.

TÍTULO VII

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 71. Modifíquese el inciso 3° del Artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, le base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a veinte (20) Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a doscientos noventa (290) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable está constituida por el valor correspondiente a diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a tres (3) Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla.

Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del Artículo 34 de la Ley 643 de 2001 la base gravable mensual será el valor correspondiente a diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT).

Artículo 72. Modifíquese la partida arancelaria 01.06 y adiciónese un numeral 19 y un parágrafo 2° al Artículo 424 del Estatuto Tributario, así:

01.06	Los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía
-------	---

19. *Incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.*

Parágrafo 2°. *Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y mini-Pigs.*

Artículo 73. Modifíquese el literal j) del Artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

j). La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de doscientos dólares (USD\$200), de acuerdo con lo establecido en cada acuerdo o tratado de Libre Comercio, en virtud del cual se obligue expresamente al no cobro de este impuesto.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá los controles de fiscalización e investigación correspondientes para asegurar el pago efectivo del compuesto cuando haya lugar al mismo. El beneficio establecido en este literal no podrá ser utilizado cuando las importaciones tengan fines comerciales.

A este literal no le será aplicable lo previsto en el párrafo 3° de este Artículo.

Artículo 74°. Modifíquese el párrafo 4° del Artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas –IVA– los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación –SIMPLE– cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del Artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas (IVA) los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación –SIMPLE– cuando sus ingresos brutos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

Artículo 75. Adiciónese un párrafo 2° al artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. El servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada, cambia su tratamiento de excluido a gravado, siguiendo el tratamiento dispuesto en el presente Artículo.

Artículo 76. Modifíquense los numerales 18 y 25 y adiciónese el literal u) al numeral 24, el numeral 25A y el párrafo 2° al 476 del Estatuto Tributario, así:

18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el Artículo 6° de la Ley 1493 de 2011.

24. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:

u) El servicio de recaudo de derechos de acceso vehicular a las centrales mayoristas de abasto.

25. La comercialización de animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía.

25A. El servicio de faenamiento.

Parágrafo 2°. Para los efectos del presente Artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.

Artículo 77. Modifíquese el inciso 3° y adiciónese un párrafo 3° al Artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

Parágrafo 3°. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual

o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
> 20.000	50.000	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%
> 50.000	En adelante	3%	(Valor de la enajenación en UVT menos 50.000 UVT) x 3% + 450 UVT

Artículo 78. Adiciónese un párrafo 3° y un párrafo transitorio 2° al Artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 3°. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año uno (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

Parágrafo Transitorio 2°. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT; podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

Artículo 79. Adiciónese un párrafo al Artículo 583 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y aplicando el principio de divulgación proactiva de la información consignado en la Ley 1712 de 2014.

Artículo 80. Modifíquese el Artículo 651 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 651. Sanción por no enviar información o enviarla con errores. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria, así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción.

1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:

a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;

b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;

c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;

d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero comas cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT.

2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.

Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.

La sanción a que se refiere el presente Artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada, según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión

es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y en otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.

En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.

Parágrafo 1º. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente Artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente Artículo reducida al diez por ciento (10%).

Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.

Parágrafo 2º. Cuando un dato omiso o inexacto se reporte en diferentes formatos o este comprendido en otro reporte para el cálculo de la sanción de que trata este Artículo, se sancionará la omisión o el error tomando el dato de mayor cuantía.

Parágrafo Transitorio. Los contribuyentes que hayan incurrido en las infracciones señaladas en este artículo y no les hayan notificado pliego de cargos, podrán corregir o subsanar la información, presentándola hasta el primero (1º) de abril de 2023, aplicando la sanción del parágrafo 1º reducida al cinco por ciento (5%).

Artículo 81. Modifíquense los incisos 1º y 2º del Artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

Artículo 814. Facilidades para el pago. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a tres mil (3.000) UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el Jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el Jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco

(5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

Artículo 82. Adiciónese un parágrafo 2º al Artículo 839 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. Cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes, certificados por la administración de impuestos, inmediatamente el funcionario competente, sin pena de incurrir en falta disciplinaria, expedirá la resolución correspondiente que decrete el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro correspondiente de manera inmediata. El desahogado podrá continuar con las operaciones comerciales que correspondan a su actividad económica y objeto social.

Artículo 83. Adiciónese un parágrafo 4º al Artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 4º. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

Artículo 84. Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 23. Beneficios fiscales concurrentes. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este Artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- Los descuentos tributarios;
- Las rentas exentas;
- Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, o
- La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

Parágrafo 1º. Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

Parágrafo 3º. Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

Artículo 85. Adiciónese un parágrafo 3º al Artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, así:

Parágrafo 3º. La prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la

DIAN y demás autoridades fiscales. La obstaculización injustificada del acuerdo de reorganización por parte de la administración tributaria o fiscal constituirá falta disciplinaria.

Artículo 86. Adiciónese un párrafo 8° al Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así:

Parágrafo 8°. *El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el presente Artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente párrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondientes al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el Artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.*

Artículo 87. Modifíquese el Artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 151. Contraprestaciones aeroportuarias. *En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de entidades del orden nacional en los que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el veinte por ciento (20%) del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizados por la concesión. Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/u operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/u operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del ochenta por ciento (80%) restante de la contraprestación a trasladarse se descontará la contraprestación establecida en el Artículo 308 la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que haga sus veces.*

Artículo 88. Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará así:

Los insumos agropecuarios serán importados a una tasa de cero por ciento (0%) de arancel para el fortalecimiento y la activación económica del campo, por un término de un (1) año.

Artículo 89. **Ingreso base de cotización (IBC) de los independientes.** Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del cuarenta por ciento (40%) del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

Parágrafo 1°. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Parágrafo 2°. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el párrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo precedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Artículo 90. **Estudios con enfoque de género.** La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

Artículo 91. **Tasa de interés moratoria transitoria.** Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el quince (15) de mayo de 2023.

Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.

Artículo 92. **Declaraciones de IVA sin efecto legal alguno.** Los responsables del Impuesto sobre las Ventas que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, presenten las declaraciones de IVA que al treinta (30) de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.

Los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.

Artículo 93. *Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declarar de los impuestos administrados por la DIAN.* Para los contribuyentes que, a treinta y uno (31) de diciembre de 2022, no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y que las presenten antes del treinta y uno (31) de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del treinta (30) de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:

1. La sanción de extemporaneidad se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.
2. La tasa de interés de mora se reducirá en un sesenta por ciento (60%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1°. A quienes se les haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, pliegos de cargos, liquidación oficial, resolución sanción o fallo de recurso de reconsideración, las sanciones propuestas o determinadas por la UGPP de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 respecto de las cuales se paguen hasta el treinta (30) de junio de 2023 la totalidad del acto administrativo, se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto propuesto o determinado, con su respectiva actualización. En los procesos de cobro que se encuentren en curso o se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, donde se pretenda la reducción prevista en el presente parágrafo, siempre que paguen la totalidad del acto administrativo, se podrán suscribir facilidades de pago a más tardar el treinta (30) de junio de 2023 y su solicitud deberá ser radicada hasta el quince (15) de mayo de 2023. Lo anterior, conforme con el procedimiento que para el efecto establezca la UGPP.

Parágrafo 2°. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Artículo 94°. Estará excluida del impuesto sobre las ventas (IVA) la comercialización de los productos que se elaboren, se preparen, se confeccionen y se produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

El Gobierno nacional reglamentará la materia, especialmente, el trámite para identificar los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

Artículo 95. *Creación de una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios en educación superior mediante crédito educativo reembolsable con el Icetex.* Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –Icetex–, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –Icetex–.

Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el Icetex, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.

Hecho generador. El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financien su

educación superior a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (Icetex), en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.

Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.

Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el Icetex y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor –IPC– determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.

Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el Icetex, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de Icetex.

Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Fiscalización, determinación y recaudo. El Icetex realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.

Para tal efecto, la Junta Directiva del Icetex dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

Parágrafo. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.

Artículo 96. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el parágrafo 7° del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4° de la Ley 345 de 1996, el artículo 5° de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el primero (1°) de enero de 2023.

Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios quedarán prorrogados hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023, con excepción del parágrafo 3° del artículo 5°, el Título III del Decreto legislativo 560 de 2020, y el Título III del Decreto legislativo 772 de 2020.

Lo dispuesto en el artículo 2° de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024.

El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024.

El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del primero (1°) de noviembre de 2023.

El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del Capítulo II del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del primero (1°) de noviembre de 2023.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Leonardo Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

David Ricardo Racero Mayorca.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jaime Luis Lacouture Peñaloza.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 13 de diciembre de 2022.

GUSTAVO PETRO URREGO.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

José Antonio Ocampo Gaviria.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 9270 DE 2022

(diciembre 13)

por la cual se prorroga la vigencia de la Resolución 7421 del 14 de diciembre de 2021

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por el artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, el literal a. del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el artículo 2.2.1.11.1.4 del Decreto 1067 de 2015 y el numeral 17 del artículo 7° del Decreto 869 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, entre otras funciones, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia, así como evaluarla y proponer los ajustes y modificaciones que correspondan.

Que el artículo 2.2.1.11.1.4 del Decreto 1067 de 2015, determina que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentar todo lo concerniente a las clases de pasaportes, a los requisitos para la expedición de los documentos de viaje y a los demás trámites y procedimientos relacionados con la materia.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 6888 del 26 de noviembre de 2021 “Por la cual se regulan las disposiciones referentes a los pasaportes y al documento de viaje colombiano y se deroga la Resolución 3959 del 29 de diciembre de 2020 y la Resolución 656 del 17 de febrero de 2021”, con el objetivo de actualizar el procedimiento y agilizar el proceso de expedición del pasaporte colombiano.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el literal h del artículo 15 de la Resolución 6888 de 2021, los ciudadanos menores de edad deben solicitar la expedición de un nuevo pasaporte en la circunstancia de cumplir siete años o por alcanzar la mayoría de edad.

Que como resultado de los efectos generados por la pandemia del Covid-19, y la necesidad de disminuir la afluencia de público en espacios cerrados, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 7421 del 14 de diciembre de 2021, mediante la cual se suspendió provisionalmente la obligatoriedad del cambio de pasaporte cuando el menor de edad cumple siete años o alcanza la mayoría de edad, establecida en el literal h del artículo 15 de la Resolución 6888 de 2021.

Que con ocasión de la crisis sanitaria global ocasionada por la pandemia del Covid-19, el Ministerio de Salud y Protección Social procedió a la Declaratoria de Emergencia Sanitaria en las vigencias 2020, 2021 y 2022, identificando en su gestión la necesidad de implementar estrategias, mecanismos e instrumentos que permitan tomar decisiones oportunas y eficaces

para dar una respuesta oportuna, eficiente y segura, en caso de presentarse amenazas para la salud de la población.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 1238 de 2022, ha subrayado la necesidad de continuar adoptando medidas para la prevención, promoción y conservación de la salud con ocasión de infecciones respiratorias, incluidas las originadas por la Covid-19, entre otras.

Que la alta demanda de pasaportes por parte de los ciudadanos sigue siendo un hecho relevante.

En mérito de lo anterior, se hace necesario mantener la suspensión de la obligatoriedad de cambio de pasaporte cuando el menor cumple siete años o alcanza la mayoría de edad, como lo establece actualmente el literal h del artículo 15 de la Resolución 6888 de 2021.

Por lo anterior,

RESUELVE

Artículo 1. Prorrogar. Prorróguese la vigencia de la Resolución 7421 del 14 de diciembre de 2021 y hasta por el término de dos (2) años a partir de la publicación de la presente Resolución, en el sentido de suspender la obligatoriedad del cambio de pasaporte cuando el menor de edad cumple siete años o alcanza la mayoría de edad, establecida en el literal h del artículo 15 de la Resolución 6888 de 2021, siempre y cuando el pasaporte se encuentre en estado vigente.

Parágrafo 1°: Lo anterior, sin perjuicio de las decisiones de las autoridades migratorias extranjeras que podrían requerir la actualización del tipo de documento en la libreta de pasaporte, de forma consecuyente con sus respectivas legislaciones internas.

Parágrafo 2°: Los ciudadanos beneficiados por esta medida deberán, en todo caso, renovar su libreta de pasaporte cuando expire la vigencia de la presente Resolución.

Artículo 2. Vigencia y aplicación. La presente Resolución empezará a regir a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.
Dada en Bogotá, D.C. a


ÁLVARO LEYVA DURÁN
Ministro de Relaciones Exteriores

13 DIC 2022

(C. F.).

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 0026 DE 2022

(diciembre 12)

por la cual se modifica el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sanatorio de Agua de Dios - Empresa Social del Estado para la vigencia fiscal de 2022.

La Directora General del Presupuesto Público Nacional, en uso de la facultad que le confiere el artículo 1° de la Resolución número 04 del 2 de octubre de 2004, expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis)

CONSIDERANDO:

Que el Sanatorio de Agua de Dios tiene carácter de Empresa Social del Estado de conformidad con el Decreto número 1287 del 22 de octubre de 1994.

Que mediante Resolución número 007 del 23 de diciembre de 2021, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) aprobó el presupuesto de ingresos y gastos de la Empresa Social del Estado del Sanatorio de Agua de Dios, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022.

Que el artículo 11, inciso 2° de la Ley 225 del 20 de diciembre de 1995, dispone que las Empresas Sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán para efectos presupuestales al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Que el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 26 Numeral 4 establece como función del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo.

Que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) delegó mediante Resolución número 04 del 2 de octubre de 2004 en el Director General del Presupuesto Público Nacional la aprobación de los traslados adiciones y reducciones presupuestales de los

Anexo 3

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XXXI - N° 917

Bogotá, D. C., viernes, 12 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 118 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.



MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social

Exposición de motivos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agosto de 2022

Tabla de contenido – Exposición de motivos de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social

0. Introducción: Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social
1. El papel de la política tributaria para mejorar la dignidad humana
2. La estabilidad fiscal como pilar de la política económica
3. Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia
4. Propuesta de reforma tributaria
5. Efectos fiscales, macroeconómicos y sociales de la reforma

Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social

El Estado colombiano tiene una deuda social histórica. Los niveles de pobreza y desigualdad han sido altos y persistentes. El hambre se ha convertido en un aspecto que resalta en medio de la tragedia social que viven millones de colombianos. No hay justicia social cuando esto ocurre, y menos cuando simultáneamente existen privilegios, gabelas tributarias injustificadas y mecanismos que facilitan la evasión y la elusión de las obligaciones fiscales.

Los avances que ha tenido el país en materia de cobertura de salud y educación, entre otros, deben mantenerse y acelerarse para sanar un tejido social deteriorado. Es necesaria y urgente una respuesta de política pública contundente y responsable, a la vez, desde una perspectiva de estabilidad de las finanzas públicas.

Este proyecto de reforma tributaria tiene como objeto avanzar fundamentalmente en dos dimensiones. Primero, en disminuir las exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y la elusión tributaria. Segundo, en lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. Lo anterior se alcanza a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia.

La reforma se centra en reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. También contempla un tratamiento más equitativo entre los distintos tipos de rentas líquidas, en aras de lograr una mayor simplicidad del sistema, así como el establecimiento de un impuesto al patrimonio de la población más privilegiada. Estas medidas, junto con la eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos, permite la consecución de más fuentes de ingresos para el gasto social, a través de disposiciones que propenden por una asignación más eficiente de los recursos económicos. Estas medidas se alinean con la priorización que se hará de algunos sectores estratégicos de acuerdo con el plan de Gobierno del Presidente Petro, como por ejemplo la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la transición energética, el desarrollo productivo, y la economía popular.

Además de elevar los ingresos para abordar la pobreza, la reforma busca mitigar externalidades negativas en la salud y el medio ambiente. En esta materia, resaltan la modificación al impuesto al carbono, y el establecimiento de impuestos a los plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados.

La reforma incluye una serie de medidas para combatir la evasión y la elusión de impuestos. Lo anterior, en el entendido de que un Estado legítimo y justo no es consistente con un sistema que no cuenta con los instrumentos suficientes para evitar que ciertos actores evadan o eludan sus obligaciones fiscales.

Esta reforma tributaria tiene como meta un recaudo de \$25 billones (1,72% del PIB) en 2023, y, en promedio, de 1,39% del PIB entre 2024 y 2033. Hacia el mediano plazo, la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la lucha contra la evasión, contribuirá para obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4% del PIB) por año. Considerando las mayores fuentes para financiar gasto social, las estimaciones indican que las medidas contenidas en esta reforma se verían reflejadas en una redistribución del ingreso a favor de los hogares vulnerables, con importantes efectos en su bienestar. Como resultado, la pobreza monetaria y extrema se reducirían significativamente. La desigualdad, por otro lado, mostraría una caída cercana a 9 veces la caída anual promedio observada durante los últimos 14 años.

Así, la reforma tributaria se construye sobre los principios constitucionales¹ de la equidad, eficiencia y progresividad, y tiene como propósito contribuir a reducir la deuda social histórica que tiene el Estado colombiano con sus habitantes. Erradicar el hambre, reducir la pobreza y la desigualdad, disminuir los tratamientos tributarios que por décadas han privilegiado a una minoría y la necesidad de mantener la estabilidad fiscal motivan en esencia este Proyecto de Ley.

Además de esta introducción, la exposición de motivos cuenta con cinco secciones. La primera resume los pilares de un sistema tributario cimentado en la justicia, equidad, simplicidad y eficiencia y describe algunas dimensiones de la deuda social histórica del país. La segunda exalta la estabilidad fiscal como un pilar inequívoco para lograr la provisión sostenida de bienes públicos por parte del Estado. La tercera hace un diagnóstico del sistema tributario colombiano, con especial énfasis en los asuntos que se buscan reformar en este Proyecto de Ley. La cuarta sección contiene la descripción de los ajustes que el presente proyecto de reforma tributaria busca alcanzar. La última sección contiene los efectos fiscales y sociales derivados de esta iniciativa.

¹ Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

1. El papel de la política tributaria para mejorar la dignidad humana

1.1. Un sistema tributario progresivo, equitativo, eficiente y suficiente

La política fiscal está al servicio de objetivos económicos y sociales, en los que debe primar el bienestar general. Como parte de esta política, la tributación es un mecanismo para garantizar la viabilidad del gasto público, la distribución equitativa de los ingresos y la asignación eficiente de los recursos de la economía (incluida la mitigación de externalidades económicas). Estos elementos deben estar en sintonía con la estabilidad económica y el adecuado desempeño de la actividad productiva. En materia tributaria, la equidad debe ser vertical y horizontal. La primera garantiza que aquellos con mayores ingresos y riqueza contribuyan más al recaudo tributario, como proporción de sus ingresos. La segunda, que las personas con una misma capacidad de pago paguen contribuciones similares. La equidad tributaria es justicia social.

Asimismo, los sistemas tributarios deben ser eficientes para propiciar un correcto desempeño de la actividad económica. Por ejemplo, algunas asimetrías en los beneficios tributarios de los impuestos corporativos son un factor de distorsión que induce una asignación ineficiente de los factores de producción y una reducción de la productividad total (Roca, 2010). Lo anterior resulta en un desincentivo a la inversión y la generación de empleo por parte de las empresas, generando efectos adversos sobre su productividad.

Por último, una extensa literatura sostiene que los tributos también pueden generar ganancias de eficiencia, mitigando externalidades negativas. Es el caso de los impuestos a actividades económicas que deterioran el medio ambiente y a productos que afectan la salud pública. Por ejemplo, a nivel internacional, se han usado impuestos para desincentivar el consumo de productos perjudiciales para la salud, como el tabaco, las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados (OMS, 2017; Sandoval, *et al*, 2021; UNICEF, 2021), así como bienes que generan afectaciones sobre el medio ambiente, como el carbono y los plásticos de un solo uso (KPMG, 2021; Fanelli, Jiménez, & López, 2015).

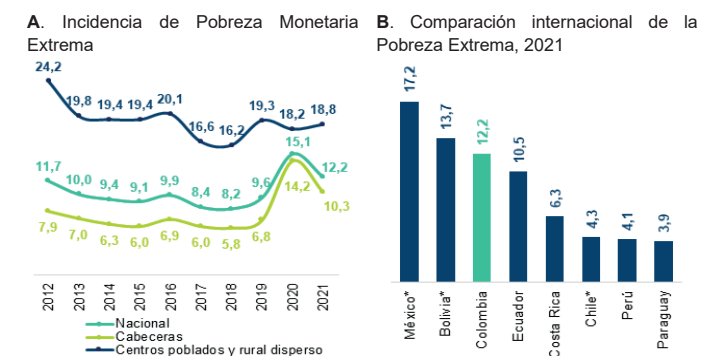
1.2. Tributación para la justicia social en un contexto de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria

La progresividad, equidad, eficiencia y suficiencia de la política tributaria adquiere aún mayor importancia en un contexto de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria, como el que enfrenta hoy en día el país. El sistema tributario colombiano debería abordar estas problemáticas sociales con contundencia, propendiendo por el bienestar general.

En 2021, la pobreza monetaria extrema, que mide el porcentaje de la población que no cuenta con los ingresos suficientes para acceder a un mínimo de alimentación que les

permite llevar una vida saludable, se ubicó en 12,2% (Gráfico 1.A), equivalente a 6,1 millones de personas, 2,8 millones menos que los registrados en 2020 durante la pandemia, pero 1,4 millones superior al registro de 2019. Asimismo, según la CEPAL, en 2021, la pobreza extrema en Colombia fue mayor a la observada en algunas economías de la región como Ecuador (10,5%), Costa Rica (6,3%), Perú (4,1%) y Paraguay (3,9%) (Gráfico 1.B).

Gráfico 1. Incidencia de Pobreza Monetaria Extrema y comparación internacional (%)



Fuente: DANE y CEPAL.

*Los datos corresponden a 2020.

Una de las consecuencias más adversas de la pobreza monetaria extrema es la inseguridad alimentaria. En Colombia, entre los meses de enero y febrero de 2022, se presentaron 3.156 casos de desnutrición en niños, reflejando un aumento de 42% frente a los casos registrados en el mismo periodo de 2021 (2.224). Asimismo, a julio de 2022, las muertes por desnutrición en Colombia en niños menores a cinco años ascendieron a 184, aumentando en 44% frente al registro con corte al mismo mes del año pasado y en 7 casos más frente a las muertes que se presentaron en todo 2021 (177) (Instituto Nacional de Salud, 2022). Además, según la ONU, la inseguridad alimentaria es un problema creciente a nivel mundial, asociado, principalmente, a la pandemia y al reciente incremento observado en el nivel de precios de los alimentos.

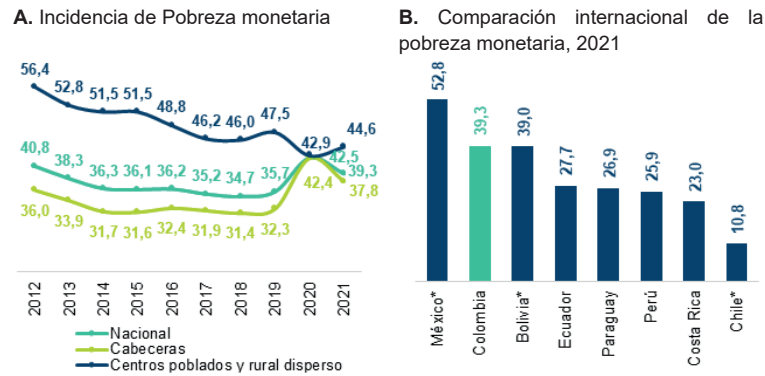
La difícil situación social no se limita únicamente a los altos niveles de inseguridad alimentaria. Colombia se ha caracterizado por tener niveles de pobreza monetaria sistemáticamente altos. Con excepción de 2018, la pobreza monetaria se ha situado por encima de 35% en la última década (Gráfico 2.A), lo que se traduce en que, en promedio, en la última década, alrededor de 17,9 millones de personas han vivido en condición de pobreza monetaria.

Esta situación se agravó con la llegada de la pandemia que generó un retroceso de más de una década de avances en materia social. En 2020, el nivel de pobreza monetaria fue el mayor que se haya registrado, ubicándose en 42,5%, 1,7pp por encima del de 2012. Esto equivale a que en 2020 había 3,6 millones de personas pobres más que en

2019, para un total de 21 millones de personas. En comparación con la región, Colombia registra niveles de pobreza monetaria elevados (Gráfico 2.B). En 2021, el registro de Colombia se ubicó en 39,3%, situándose por encima de países como Ecuador (27,7%), Paraguay (26,9%), Perú (25,9%) y Costa Rica (23,0%).

Si bien la pobreza monetaria en 2021 se redujo en 3,2pp frente a 2020, esta aún se encuentra 3,6pp por encima de los niveles observados en 2019, equivalente a 2,2 millones de personas. Actualmente, 4 de cada 10 personas no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir una canasta integral de primera necesidad.

Gráfico 2. Incidencia de Pobreza Monetaria y comparación internacional (%)

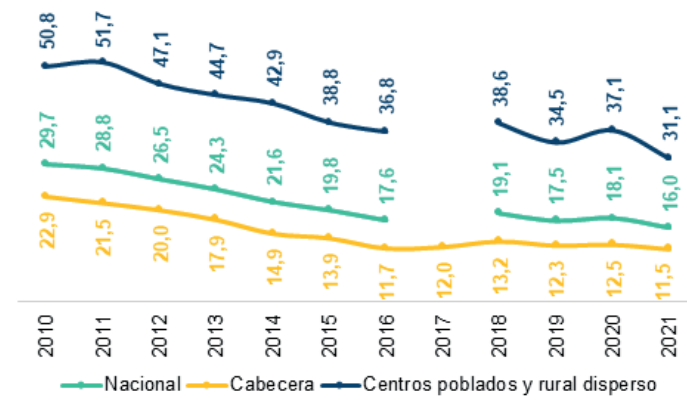


Fuente: DANE y CEPAL. *Los datos corresponden a 2020.

El panorama es similar si se toman en cuenta otras dimensiones distintas al ingreso para medir la pobreza. Según el índice de pobreza multidimensional, (que mide las condiciones educativas, de la niñez y de la juventud, el trabajo, la salud y de la vivienda y los servicios públicos), la incidencia de pobreza sigue siendo elevada, pese a que se han presentado avances en la última década. En 2021, 1 de cada 6 colombianos se encontraba en dicha situación (en 2010 la cifra era de 1 de cada 3) (Gráfico 3).

La brecha entre las zonas urbanas y rurales ha sido mayor en términos de pobreza multidimensional que de pobreza monetaria desde que se tiene registro, lo que refleja la ausencia de provisión de bienes públicos en las áreas rurales. Mientras que en el periodo 2012-2021 la pobreza monetaria en las zonas rurales fue 1,4 veces mayor que en las zonas urbanas, la pobreza multidimensional rural fue en promedio 2,8 veces superior que la urbana. Esta tendencia se ha acentuado a lo largo de los años. Mientras que la brecha de pobreza monetaria entre zonas urbanas y rurales ha decrecido, en el caso de la pobreza multidimensional se han ampliado. Esto evidencia el desafío que enfrenta el Estado en materia de provisión de bienes públicos en las zonas rurales del país.

Gráfico 3. Incidencia de Pobreza Multidimensional en Colombia (%)

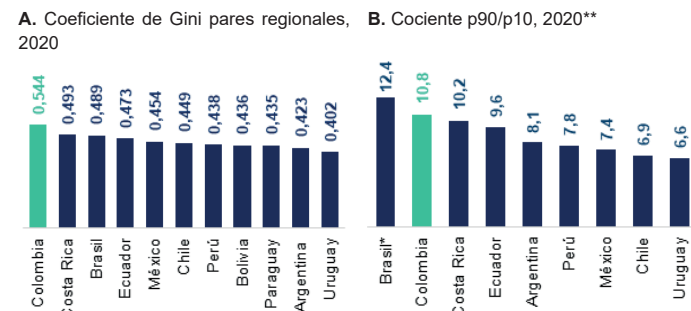


Fuente: DANE.

Además de los altos niveles de inseguridad alimentaria y pobreza ya mencionados, Colombia se ha caracterizado por contar con elevados y persistentes niveles de desigualdad de ingresos. En Colombia, el coeficiente de Gini se ha ubicado sistemáticamente por encima de 0,50, cifra que ubica al país entre el 10% de países más desiguales del mundo. Tras alcanzar su mínimo histórico en 2017 (0,508), el coeficiente de Gini comenzó a aumentar a partir de 2018, evidenciando un incremento en la desigualdad de ingresos que se profundizó con la pandemia. En 2020, este indicador presentó el nivel más alto en casi una década (0,544), registrando, además, el mayor incremento anual de la historia del indicador, (0,018 respecto a 2019), y ubicando a Colombia como el país con mayores niveles de desigualdad frente a otros pares regionales (Gráfico 4.A). No obstante, en 2021, este coeficiente se ubicó en 0,523, 0,003 por debajo de los niveles de 2019.

En Colombia, sin tener en cuenta el pago de impuestos y los ingresos de los hogares asociados a las transferencias monetarias, se encuentra que el 10% más rico recibe 13 veces el ingreso del 10% más pobre del país, cifra que se reduce a 10,8 tras considerar los efectos redistributivos de los impuestos y los recursos que perciben los hogares pobres y vulnerables a través de transferencias monetarias. Si bien los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad del país, esta aún se encuentra muy por encima de la registrada en la mayor parte de los países la región (Gráfico 4.B).

Gráfico 4. Comparación internacional de la desigualdad de ingresos



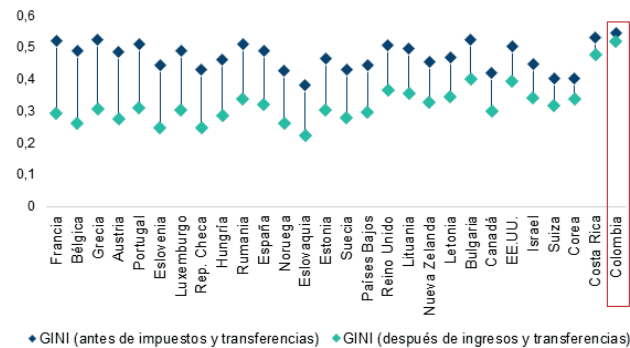
Fuente: Banco Mundial. Cálculos DGPM-MHCP.

*El dato de Brasil corresponde a 2019.

** El dato de Colombia corresponde a 2021.

A diferencia de otros países, la política fiscal en Colombia no ha contribuido a reducir estos altos niveles de desigualdad. Según cifras de la OCDE, en 2019 el coeficiente de Gini de Colombia se redujo en 0,02pp luego de impuestos y transferencias, la menor reducción dentro de los países OCDE (Gráfico 5).

Gráfico 5. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias



Nota: Los datos de Colombia corresponden a 2021.

Fuente: OCDE (2019). Cálculos DGPM-MHCP.

1.3. La política tributaria juega un rol fundamental en el combate de la pobreza y de la desigualdad

Colombia tiene una deuda social histórica con su población vulnerable. Una de cada ocho personas en el país no cuenta con los ingresos suficientes para adquirir una

canasta de alimentos que garantice un mínimo de calidad alimenticia, porcentaje que aumenta a uno de cada tres en departamentos como los de La Guajira y el Chocó. En 2021, dos de cada cinco personas contaron con ingresos insuficientes para acceder a una canasta de bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades más básicas, y una de cada seis personas se encontró en pobreza multidimensional, es decir, estaba privada de una parte importante de los factores necesarios para alcanzar un proyecto de vida digno. Finalmente, la desigualdad es persistentemente alta, y es una de las mayores a nivel mundial, lo que refleja cómo la mayor riqueza del país no está beneficiando necesariamente a las personas más vulnerables.

La prioridad en los próximos cuatro años en materia económica será la de erradicar la pobreza extrema y el hambre, reducir la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, y reducir la desigualdad, de forma que el mayor crecimiento se traduzca en bienestar para una parte significativa de la población que ha estado sistemáticamente desatendida. En este contexto, la política tributaria juega un rol fundamental, a través de su rol redistributivo y de su capacidad de promover la creación de riqueza.

Referencias Capítulo 1

- Fanelli, J. M., Jiménez, J. P., & López, I. (2015). La reforma fiscal ambiental en América Latina. Documentos de Proyectos, 683.
- Instituto Nacional de Salud. (2022). Comportamiento de la notificación de hepatitis B, C y B-D, periodo epidemiológico VI de 2022. Boletín Epidemiológico semanal. Obtenido de https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2022_Bolet%C3%ADn_epidemiologico_semana_29.pdf
- KPMG. (2021). Plastic Tax: Reduce, Reuse, Recycle. Obtenido de KPMG.
- OMS. (2017). Taxes on sugary drinks: Why do it?
- Roca, J. (2010). Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios. Documentos de debate. Washington, D. C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sandoval, R., Roche, M., Belausteguigoitia, I., Alvarado, M., Galicia, L., Gomes, F., & Paraje, G. (2021). Excise taxes on sugar-sweetened beverages in Latin. Rev Panam Salud Publica.
- UNICEF. (2021). Sugar Sweetened Beverage Taxation. Policy Brief.

guiar la deuda a niveles prudentes, suficientemente alejados del límite². Lograr ese propósito, en un contexto de altas demandas de la sociedad, que sin duda deben ser atendidas, requiere necesariamente, de nuevas fuentes de recursos permanentes. Este proyecto de reforma tributaria se esgrime como el principal instrumento para balancear todos estos objetivos fiscales, manteniendo los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia.

² En el contexto de la Regla Fiscal de Colombia, el límite de deuda se define como el umbral a partir del cual se incrementa sustancialmente la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones crediticias (Betancur y otros, 2022).

2. La estabilidad fiscal como pilar de la política económica

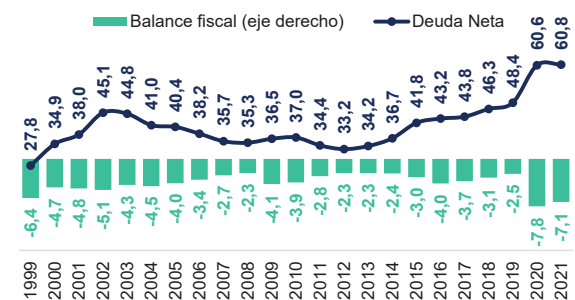
La atención de las demandas de gastos social mencionadas en el capítulo 1 requieren estabilidad de las finanzas públicas. De hecho, la sostenibilidad fiscal, y más concretamente, de la deuda pública, es una condición necesaria para que el Estado pueda proveer bienes para reducir de forma sostenida la deuda social histórica. Para ello, es necesario que exista una correspondencia estructural entre los ingresos y gastos, pues solo así se pueden evitar sendas inmanejables de los pasivos de la Nación.

En circunstancias en que los gastos superan los ingresos y la deuda está en niveles altos (acentuados por la pandemia), el ajuste fiscal debe ser tenido en cuenta como parte del contexto de la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

Países con niveles excesivos de deuda pública pueden enfrentar riesgos elevados que dificultan el acceso a los mercados financieros para cubrir el déficit de ingresos. Esto termina por restar espacio para el gasto social y productivo.

En la coyuntura actual, hay riesgos fiscales. La deuda neta del Gobierno Nacional Central se ubicó en 60,8% en 2021, 12,4pp por encima del nivel de 2019 y 26,4pp mayor que la observada hace una década (Gráfico 1). Más aún, el nivel de déficit fiscal es elevado, situación que, de mantenerse, implicaría presiones mayores sobre los pasivos del Gobierno. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, el déficit fiscal en 2022 cerrará en 75,6 billones de COP, equivalente a 5,6% del PIB, sustancialmente superior al promedio de los últimos 20 años (3,8% del PIB).

Gráfico 1. Deuda neta y balance fiscal del GNC 1999-2021, % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Colombia cuenta con una Regla Fiscal que constituye una institución importante para la credibilidad de la política fiscal¹. Su cumplimiento, demanda actualmente un ajuste estructural del balance fiscal de 2,3pp del PIB en el próximo cuatrienio, consistente con

¹ La Regla Fiscal representa un requisito legal.

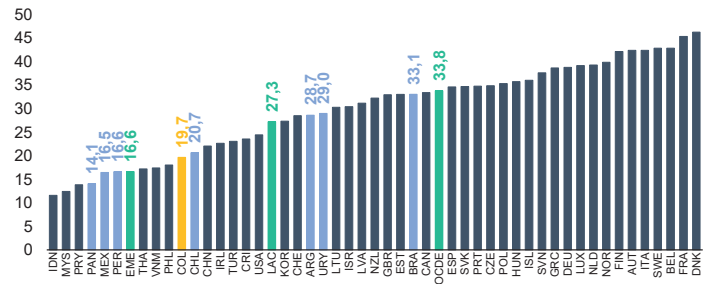
Referencias Capítulo 2

- Betancur, J. S., Orbegozo, M. C., Libos, S., Angarita, G. H., Herrera, D., Cruz, N., & Eslava, D. (2022). Cimientos para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Bustillo, I., Perrotti, D. E., & Velloso, H. (2018). Sovereign credit ratings in Latin America and the Caribbean: Trends and impact on debt spreads: Trends and impact on debt spreads. Studies and Perspectives Series, 18.
- Gerling, K., Farah-Yacoub, J., Medas, P., Poghosyan, T., & Xu, Y. (2017). Fiscal crises. IMF Working Paper, 86.
- Melamud, A. D. (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera. Serie Gestión Pública, 71. Obtenido de <https://www.cepal.org/ofilac/en/macroeconomic-stability-and-fiscal-policy>.

3. Diagnóstico de la estructura tributaria en Colombia

Los ingresos tributarios en Colombia son sustancialmente bajos en comparación con otros a países de Latinoamérica y miembros de la OCDE. Mientras que durante 2019 el recaudo tributario promedio del gobierno general de Latinoamérica y la OCDE fue de 27,3% y 33,8% del PIB respectivamente, en Colombia este se ubicó en 19,7% (Gráfico 1).

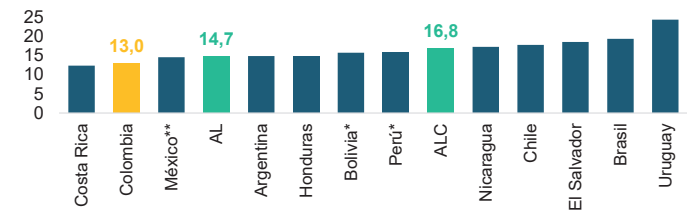
Gráfico 1. Ingresos tributarios totales del gobierno general* 2019 (% del PIB)



* Los ingresos tributarios corresponden al nivel de Gobierno General.
Fuente: OCDE, Global Tax Revenue Database.

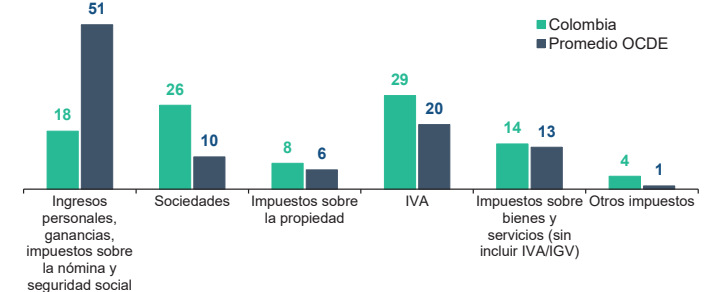
De igual manera, frente otras economías de la región, Colombia tiene uno de los niveles más bajos de recaudo tributario como proporción del PIB en el nivel de Gobierno Central. Como se muestra en el Gráfico 2, el recaudo tributario del país (13%) es inferior al promedio de América Latina (14,7%) y América Latina y el Caribe (16,8%). En particular, los ingresos tributarios son menores frente a economías medianas y grandes de la región, como Brasil, Chile, Argentina, y Perú; e incluso de economías considerablemente más pequeñas como Bolivia, Nicaragua y El Salvador (Gráfico 2). Este comportamiento se explica en parte por la complejidad del sistema tributario actual que dificulta el pago de las obligaciones tributarias y favorece la elusión y evasión fiscal (ANIF, 2021). Además, el recaudo tributario derivado del impuesto de renta a personas naturales es notablemente bajo, lo que limita la progresividad del sistema (Gráfico 3).

Gráfico 2. Ingresos tributarios totales del gobierno central* 2020 (% del PIB)



* Los ingresos tributarios corresponden al nivel de Gobierno General.
** Los ingresos tributarios corresponden al nivel de Sector Público Federal.
Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021.

Gráfico 4. Participación de cada grupo de impuestos frente a los ingresos tributarios totales 2018 (%)



Fuente: OCDE, Revenue Statistics

En la actualidad el IRPN toma en cuenta los ingresos de trabajo, honorarios, capital, no laboral, pensiones, ganancias ocasionales y dividendos. En promedio para los declarantes del IRPN, el 70% corresponden a rentas de trabajo y pensiones (ingresos principalmente laborales), 16,7% a honorarios y no laborales (ingresos mixtos), y el restante 13,3% a rentas de capital, ganancias ocasionales y dividendos (ingresos de capital).

En Colombia algunas rentas de capital de las personas naturales, entendidas en un sentido amplio como las rentas de capital – rendimientos financieros, regalías y arrendamientos-, ganancias ocasionales –las cuales incluyen herencias y donaciones– y dividendos y/o participaciones, presentan un tratamiento tributario disímil frente al resto de ingresos, lo que deteriora la equidad horizontal del IRPN.

Por una parte, las ganancias ocasionales presentan tarifas inferiores a la tarifa marginal máxima de la cédula general, lo que afecta el principio de equidad. Mientras que la cédula general tiene una tabla de tarifas marginales con una máxima de 39%, las ganancias ocasionales están gravadas a tarifas de 10% o 20% dependiendo de su naturaleza². Este tratamiento diferencial implica que dos personas con el mismo nivel de ingresos pueden contribuir montos diferentes por percibir tipos de ingresos distintos, lo que afecta la equidad horizontal del impuesto de renta.

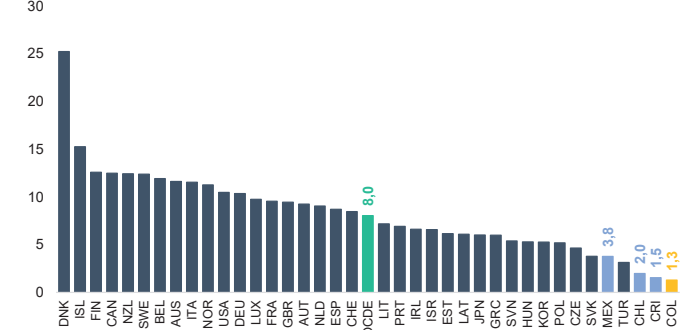
En cuanto a los dividendos, estos presentan un esquema de doble tributación a través de una modalidad socio-sociedad, en donde una parte del impuesto es pagado en el Impuesto de Renta de Personas Jurídicas (IRPJ) y otra en el IRPN. En la práctica, la tarifa marginal de 10% para dividendos después del tramo de 300 UVT gravado a 0% incrementa la tarifa nominal de tributación sobre las utilidades de 35% en el IRPJ a

² Las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas y apuestas son gravadas a una tarifa de 20%, mientras que aquellas por enajenación de activos fijos, las utilidades originadas en la liquidación de sociedades, herencias, donaciones e indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con una tarifa de 10%.

3.1. Personas Naturales

El recaudo por concepto del Impuesto de Renta de Personas Naturales (IRPN) en Colombia es el más bajo entre una muestra de 36 países de economías avanzadas y de otras economías de la región¹. En 2020, los ingresos provenientes del IRPN en el país ascendieron a 1,3% del PIB, 6,2 veces menos que el promedio de la OCDE (8,0% del PIB) e inferior al recaudo de otros países de Latinoamérica como México (3,8%), Chile (2,0%) o Costa Rica (1,5%) (Gráfico 3). Este resultado se explica en parte por: i) excesivas deducciones y rentas exentas, las cuales deterioran la base gravable sobre la cual se aplica este impuesto; y ii) el tratamiento diferencial que presentan los ingresos por ganancias ocasionales y dividendos, los cuales se gravan a una tarifa inferior a la tabla de tarifas marginales de la cédula general, pese a que representan una alta porción de los ingresos de los contribuyentes más pudientes.

Gráfico 3. Ingresos tributarios por IRPN 2020 (% del PIB)



* Los ingresos tributarios corresponden al nivel de Gobierno General.
Fuente: OCDE, Taxing wages 2021.

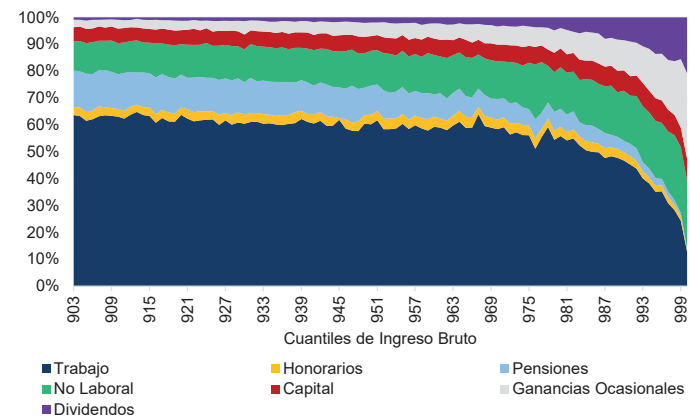
En un país con tantas necesidades de gasto, el bajo recaudo del IRPN conlleva a que la estructura tributaria del país se soporte principalmente sobre las empresas e impuestos indirectos, afectando la progresividad del sistema. En efecto, en 2018 la participación del impuesto de renta de personas jurídicas en Colombia era 2,5 veces el promedio de la OCDE, al tiempo que, para el IVA, esta participación fue de 1,3 veces (Gráfico 4).

¹ Con información del Fondo Monetario Internacional para 2019, Colombia se encontraba en el puesto 76 entre una muestra de 134 países en lo referente al recaudo por el IRPN (https://data.imf.org/?sk=77413f1d-1525-450a-a23a-47aee440fe78).

41,5% en el esquema conjunto. No obstante, la tarifa plana de 10% no está alineada con el principio de equidad vertical, toda vez que no se aplican esquemas tarifarios marginales que aumenten con el nivel de renta (Ávila, 2019).

En el último decil, los ingresos brutos presentan una recomposición de ingresos en favor de ingresos de capital y mixtos. En este sentido, las ganancias ocasionales y dividendos, al tener un tratamiento tarifario diferente respecto a la cédula general, ocasionan una disminución de la tarifa efectiva de tributación en los ingresos más altos (Gráfico 5). Lo anterior rompe con el principio de equidad vertical y desconoce la capacidad de pago al reducir el impuesto a cargo de los contribuyentes de mayores ingresos. En particular, para el 0,1% de los declarantes más ricos, el 60,9% de sus ingresos provienen de rentas de capital, 25,6% de ingresos mixtos y el restante 13,5% de ingresos laborales.

Gráfico 5. Distribución de ingresos brutos* en los últimos 100 cuantiles de declarantes del IRPN (2020)



*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN.

3.1.1. Erosión de la base gravable del IRPN

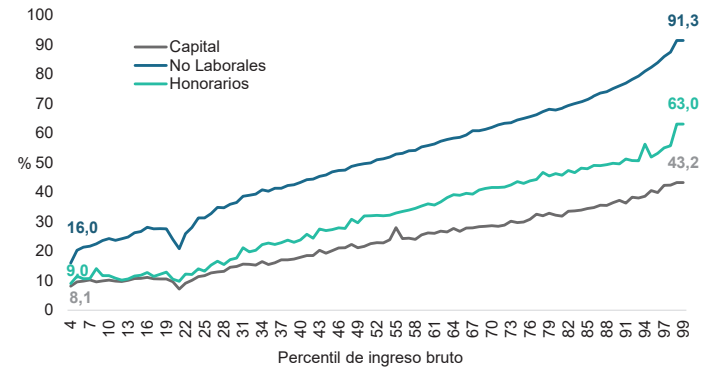
3.1.1.1. Detracción de costos

En la depuración para definir el impuesto de las rentas de capital, honorarios e ingresos no laborales, las personas naturales tienen derecho a deducir los costos asociados a la actividad, cosa que no se permite para las rentas laborales. El Estatuto Tributario permite esta detracción como una expensa necesaria para la determinación correcta del tributo, en el sentido en que reconoce que una porción de los ingresos brutos debe destinarse para cubrir los costos necesarios para el desarrollo de la actividad

económica. Sin embargo, este mecanismo es una potencial fuente de erosión de la base gravable, al existir el incentivo de sobrestimar los costos de manera que se reduzca el impuesto a pagar.

Sobre esta problemática existen indicios que apuntan a que las personas de mayores ingresos podrían estar haciendo uso de este mecanismo legítimo para eludir impuestos. Como se evidencia en el Gráfico 6, los costos como proporción del ingreso bruto de las rentas de capital, no laborales y de honorarios crecen en función del ingreso, al punto de alcanzar diferencias muy marcadas frente a los declarantes de menores ingresos. Esto se traduce en una mayor erosión de la base gravable en términos porcentuales y nominales, disminuyendo sustancialmente el impuesto a cargo de los contribuyentes con mayor participación de estos ingresos. Si bien a mayor nivel de ingresos es razonable que se presenten mayores niveles de deducciones nominales, no es claro por qué en términos porcentuales esa relación también tenga que ser creciente.

Gráfico 6. Costos como proporción del ingreso bruto por tipo de ingreso (%)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN.

3.1.1.2. Rentas exentas y deducciones de la cédula general

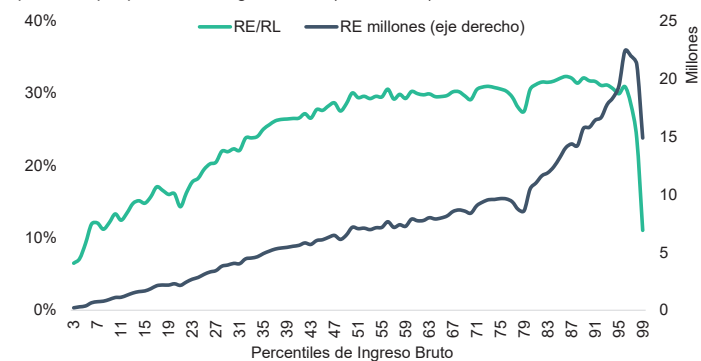
En el proceso de depuración de la renta líquida gravable de las personas naturales, los beneficios tributarios—entendidos en un sentido amplio como rentas exentas y deducciones—son aquellos que hacen que los ingresos de los contribuyentes no sean gravados con ninguna tarifa en el impuesto de renta. La existencia de diferentes tipos de beneficios tributarios erosiona el recaudo del impuesto de renta de personas naturales, toda vez que estas disminuyen la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes.

Más aún, el sistema de beneficios tributarios del impuesto de renta de personas naturales es altamente regresivo, pues beneficia especialmente a los contribuyentes de mayores ingresos. Lo anterior reduce la progresividad del sistema tributario, pues impide cobrar más a quienes presenten mayor capacidad de pago. Además, induce la

de cualquiera de estos gastos tributarios, pasó de \$6.670mm en 2020 a \$7.045mm en el año 2021 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

El gasto tributario de las rentas exentas y deducciones existentes en el IRPN es regresivo debido a que el monto promedio de estas, así como su participación sobre la renta líquida, aumenta con el nivel de ingreso de los contribuyentes (Gráfico 7). En efecto, a medida que el ingreso del contribuyente aumenta, se incrementa su ingreso disponible y su capacidad de realizar planeación tributaria, lo que facilita el uso de las rentas exentas y deducciones vigentes en el estatuto tributario para disminuir su impuesto a cargo. Al final de la distribución, tanto en términos porcentuales como nominales la renta exenta disminuye; lo anterior, debido al incremento que en la participación de los ingresos no laborales y de capital, los cuales por su naturaleza no utilizan tantas rentas exentas y deducciones como los ingresos laborales.

Gráfico 7. Renta exenta/renta líquida (RE/RL) cédula general y renta exenta (RE) promedio por percentil de ingreso bruto (% y millones)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN.

Las rentas exentas y deducciones a las cuales pueden acceder los contribuyentes se pueden clasificar en deducciones estándar y no estándar. En este sentido, las deducciones estándar³ son aquellas que están en disposición de todas las personas naturales contribuyentes, mientras que, las deducciones no estándar⁴ son aquellas que

³ Dentro de las deducciones estándar se encuentran los aportes obligatorios de seguridad social en salud y pensión, exención de las rentas de trabajo del 25%, deducción por la manutención de personas dependientes, tope de 40% para rentas exentas y deducciones totales exceptuando algunos regímenes especiales como prestaciones sociales de miembros de Fuerzas Militares y la Policía Nacional; gastos de representación de rectores y profesores de las universidades públicas; salarios de magistrados, fiscales y procuradores judiciales, jueces de la República.

⁴ Dentro de las deducciones no estándar se encuentran aportes a seguros de salud privados, aportes de ahorro a cuentas AFC, AVC, aportes privados de pensión, deducción de intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda, costos, donaciones.

inequidad horizontal, pues grava distinto a individuos con el mismo nivel de ingresos. La Tabla 1 realiza una comparación internacional no exhaustiva pero ilustrativa de ciertos beneficios tributarios para personas naturales vigentes en diversos países. Este contraste permite notar que el Estatuto Tributario colombiano es considerablemente más generoso que en el resto de los países de la muestra.

Tabla 1. Comparación internacional de los beneficios tributarios vigentes en el IRPN

Tipo de beneficio	Colombia	Chile	España	Perú	México	Estados Unidos
Rentas exentas automáticas	✓	✓	✓	✓		✓ ^{4/}
Contribuciones a la seguridad social	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aportes voluntarios a salud y/o pensiones	✓	✓			✓	
Rentas exentas pensionados	✓		✓	✓		
Cuentas preferenciales de ahorro*	✓					
Intereses hipotecarios	✓	✓	✓		✓ ^{3/}	
Deducciones por dependientes	✓	✓ ^{1/}	✓		✓	✓
Costo de rentas de capital	✓		✓	✓		
Herencias y donaciones	✓	✓	✓	✓ ^{2/}	✓	✓

*Cuentas de Ahorro de Fomento a Construcción (AFC) y Ahorro Voluntario Contractual (AVC).

1/ Exención sobre costos de educación de dependientes.

2/ Exención por donaciones a organizaciones sin ánimo de lucro.

3/ Exención sobre intereses reales pagados a hipoteca.

4/ Depende de si es ciudadano estadounidense y elige esta opción de deducción.

Fuente: Elaborado por DGPM-MHCP con base en el Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-22, EY y páginas de las administraciones tributarias de cada país.

Dicho así, estos beneficios constituyen para el Estado un gasto tributario, el cual se justifica cuando genera beneficios sociales mayores a los costos sociales. En particular, dentro de los costos sociales asociados a estos beneficios se encuentra la disminución de la equidad horizontal y vertical, así como el incremento en la elusión de impuestos dada la mayor complejidad del sistema tributario. Por supuesto, la imposibilidad de que el Estado cuente con esos ingresos para financiar gastos focalizados constituye un importante costo de oportunidad, que conceptualmente afecta el bienestar. De este modo, la evaluación de los beneficios tributarios debe partir del principio constitucional de la igualdad desde la óptica del gasto público, el cual debe de complementarse con un análisis de equidad y progresividad del Sistema Tributario.

En 2021 el valor total de las rentas exentas y deducciones a personas naturales ascendió a \$98.415mm, aumentando 5,6% frente al observado el año anterior cuando se ubicó en \$93.178mm. De manera análoga, el costo fiscal de estas medidas, definido como el ingreso que deja de percibir el Gobierno nacional por concepto de la utilización

dependen de acciones por parte de las personas naturales para generar una deducción adicional (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

En particular, las deducciones no estándar son regresivas en tanto su uso está condicionado a acciones específicas por parte del contribuyente, las cuales son, en la práctica, realizadas en mayor proporción por las personas de mayores ingresos. En efecto, las rentas exentas derivadas de los aportes voluntarios a cuentas de Ahorro de Fomento a Construcción (AFC), Ahorro Voluntario Contractual (AVC) y Fondo Voluntario de Pensiones (FVP), así como las deducciones por el pago de intereses de vivienda, aumentan en los declarantes de mayores ingresos hasta que alcanzan el respectivo tope nominal. Para los contribuyentes de mayores ingresos, tanto en términos porcentuales como nominales la renta exenta por estos conceptos disminuye. Esto se deriva del aumento de la participación de ingresos no laborales y de capital, que utilizan en menor proporción estas rentas exentas.

Las rentas exentas y deducciones están limitadas al 40% de la renta líquida, lo que las hace crecientes con el nivel de ingreso (hasta un máximo de 5.040 UVT, que solo afecta al 0,1% más pudiente de la población con ingresos). A su vez, el tope del 40% puede excederse en casos particulares dada la existencia de algunas rentas exentas no limitadas dentro de la cédula general. Por otra parte, para el caso de los percentiles de mayores ingresos, la relación entre la renta exenta y la renta líquida (RE/RL) disminuye como resultado de la composición de los ingresos y de los topes nominales para las diferentes rentas exentas y deducciones vigentes en el Estatuto Tributario.

El límite de 40% de la renta líquida hasta máximo 5.040 UVT actúa como un mecanismo de protección de la base gravable frente a las rentas exentas; sin embargo, su diseño es doblemente regresivo al permitir mayores rentas exentas y deducciones a los contribuyentes que perciben ingresos más altos y al disminuir el impuesto a cargo en mayor proporción a medida que aumenta la tarifa marginal en concordancia con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021). Al respecto, la Tabla 2 evidencia cómo las rentas exentas se elevan a medida que incrementan los ingresos de las personas naturales, al mismo tiempo que la reducción en el impuesto aumenta como resultado de la erosión de la base gravable.

Tabla 2. Cálculo de rentas exentas (RE) y reducción del impuesto a cargo (mensual, millones de pesos)

RL	RE	RLG	Imp. a Cargo sin RE	Imp. a Cargo con RE	Reducción de Impuesto
\$ 5	\$ 2	\$ 3	\$ 0,3	\$ 0,0	\$ 0,3
\$ 10	\$ 4	\$ 6	\$ 1,6	\$ 0,5	\$ 1,0
\$ 15	\$ 6	\$ 9	\$ 3,0	\$ 1,3	\$ 1,7
\$ 20	\$ 8	\$ 12	\$ 4,5	\$ 2,1	\$ 2,4
\$ 30	\$ 12	\$ 18	\$ 7,6	\$ 3,9	\$ 3,7
\$ 50	\$ 20	\$ 30	\$ 14,1	\$ 7,6	\$ 6,5

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Ahora bien, los topes nominales de la renta exenta automática para los ingresos laborales de 2.880 UVT y de 5.040 UVT para el caso del total de rentas exentas y deducciones de la cédula general son considerablemente elevados. En la práctica, para

que un contribuyente alcance cada uno de estos topes, su renta líquida mensual debe ser de \$30,6 millones y \$34,9 millones, respectivamente. Con información de las declaraciones del IRPN agregadas para el año gravable 2020, únicamente el 0,1% de los declarantes alcanzaría el ingreso necesario para lograr este tope nominal.

3.1.1.3. Rentas exentas pensiones

Para las rentas por pensiones, el sistema tributario vigente tiene un tratamiento teórico exento-exento-gravado (EEG) sobre las pensiones. Es decir, las pensiones están exentas en el ahorro, exentas en los rendimientos financieros –vía ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional–, y están gravadas al momento de recibir las prestaciones sociales en mesadas pensionales, en línea con el tratamiento que brindan a estas la mitad de los países de la OCDE⁵.

No obstante, en la práctica el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones colombiano tiene un beneficio de 12.000 UVT anuales exentas (núm. 5, art. 206, E.T.), que, en la práctica, le da un tratamiento preferencial exento-exento-exento (EEE). Este beneficio tributario deteriora la equidad horizontal del impuesto toda vez que la carga tributaria para una persona natural no pensionada es considerablemente distinta a la de un pensionado. Esto implica que las pensiones inferiores a \$38,0 millones mensuales (\$494 millones anuales)⁶ tienen una tarifa efectiva de tributación de 0%, mientras que un asalariado con un ingreso anual equivalente tiene una tarifa efectiva de tributación teórica de 14,6%. Cabe resaltar que la mesada mensual máxima para el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) reglamentada en Colombia es de 25 SMMLV (\$325 millones anuales)⁷. Así, en la práctica, las rentas exentas como porcentaje de la renta líquida es 100%, disminuyendo la renta líquida gravable por este ingreso a cero.

Debido a este tratamiento “EEE” que en la práctica tienen las rentas de pensiones, el Gobierno nacional no solo subsidia las pensiones bajo el sistema de reparto, sino también las del esquema de ahorro individual. Lo anterior, ya que este gasto tributario como resultado de los beneficios tanto en los aportes obligatorios como voluntarios, no es compensado por una contrapartida de recaudo al momento de percibir la mesada (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021). En la práctica, este subsidio aumenta con el ingreso, deteriorando tanto la progresividad vertical como horizontal del impuesto de renta. Por tanto, se hace necesario establecer medidas que puedan contribuir con la equidad del impuesto sobre la renta a cargo de los pensionados, en función de una mayor justicia social y tributaria.

Por último, si bien la pensión y el valor de la mesada pensional se encuentra protegida constitucionalmente, la imposición de un tributo a este tipo de renta cuando se supere cierto monto responde a la existencia de una relación jurídica independiente. Esta es

⁵ Para ver lista de países ver: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264306929-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/9789264306929-en&_csp_=8b0922929d56b870ddef92000ec58d&itemGO=oeed&itemContent=book#chapter-d1e224

⁶ Suponiendo un pago de 13 mesadas al año.

⁷ Monto máximo fijado por el Acto Legislativo 01 de 2005 y el Art 5 de la Ley 797 de 2003.

Otra problemática relacionada con lo anterior proviene de la infravaloración de las ganancias ocasionales provenientes de bienes inmuebles. Las personas naturales que venden sus inmuebles pueden optar por diferentes métodos de valoración de las ganancias ocasionales de los que hace parte el autoavalúo, con el cual se pueden argumentar altos costos incurridos para mantener y mejorar el bien con el objetivo de reducir las bases gravables (Comisión de Beneficios Tributarios, 2021). La problemática de la infravaloración también aplica para las ganancias ocasionales por herencias y donaciones en especie, cuya valoración se basa en el costo histórico, el cual es inferior a la valorización de mercado. Como se detallará más adelante, esta infravaloración también es relevante para el impuesto al patrimonio.

3.1.2. Equidad Vertical y Horizontal del IRPN

Los problemas de depuración de los costos de las rentas de capital, honorarios y no laborales, así como la estructura de rentas exentas y deducciones del IRPN descritos anteriormente, conllevan a que la Tarifa Efectiva de Tributación (TET) sobre los ingresos brutos sea baja, especialmente en las personas de mayores ingresos.

En este sentido, el diseño actual del IRPN deteriora la equidad vertical y horizontal del sistema tributario. Por una parte, reduce la equidad vertical como resultado de un tratamiento disímil en las tarifas que componen los diferentes tipos de ingresos, así como por las detracciones de costos y las rentas exentas y deducciones, las cuales reducen en mayor proporción el impuesto a cargo de los contribuyentes de mayores ingresos. Por otra parte, disminuye la equidad horizontal al gravar contribuyentes de un mismo nivel de ingreso de manera diferente dependiendo del origen de sus rentas, al igual que la cantidad de rentas exentas no estándar a las cuales pueden acceder.

En este sentido, al analizar la TET empírica sobre ingresos brutos, calculada con información de cuantiles de ingreso del año gravable 2020, se observa que, en promedio, los cerca de 4.000 declarantes de mayores ingresos que tienen ingresos mensuales de \$125,8 millones tienen una TET de 16,4% del ingreso bruto⁸, una tarifa reducida si se consideran las tarifas nominales consistentes con este nivel de ingreso.

Ahora bien, dado lo anterior, es necesario plantear alternativas vinculadas al IRPN que acentúen el potencial redistributivo mediante incrementos en la TET de los contribuyentes de mayores ingresos, mejorando la progresividad del sistema. Para lo anterior, es necesario reconocer el principio de capacidad de pago y la implicación de este tributo en términos de liquidez para el contribuyente dado que el hecho generador del impuesto es un stock y no un flujo. Dicho lo anterior, el Gráfico 8 presenta el comportamiento de los ingresos brutos y el patrimonio líquido de los declarantes del IRPN para el año gravable 2020, en donde se evidencia una relación monótona creciente entre ambos con un coeficiente de correlación de 0,96.

⁸ Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

una relación obligacional de carácter tributario cuya creación y configuración está en cabeza del legislador, la cual debe responder a los principios de equidad, justicia, progresividad y eficiencia. En este sentido, el legislador tributario no estaría modificando el monto de la mesada pensional, sino que estaría creando una relación obligacional impositiva diferente.

3.1.1.4. Rentas no gravadas y exentas en ganancias ocasionales

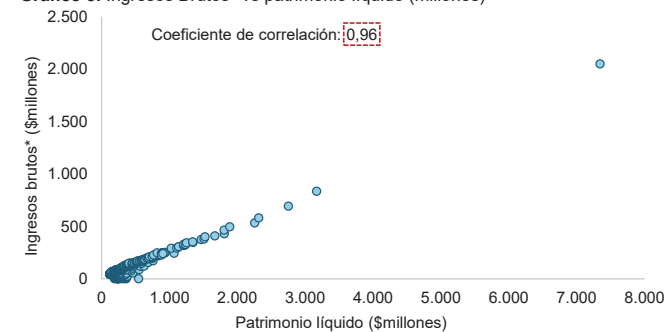
En Colombia existen rentas no gravadas y rentas exentas en ganancias ocasionales que tienen como objetivo, por ejemplo, reconocer el nivel de liquidez de la ganancia obtenida, evitar la doble tributación cuando se pagan impuestos en el exterior, proteger la vivienda e impulsar el desarrollo de mercados específicos. Sin embargo, algunas de ellas no tienen una fundamentación evidente.

Dentro de las rentas no gravadas se encuentran las utilidades provenientes de la venta de acciones de una empresa que cotiza en la Bolsa de Valores de Colombia BVC, cuando dicha enajenación no representa más del 10% del circulante de la compañía. Esta renta no gravada se incluyó por primera vez con el Artículo 4 de la Ley 49 de 1990 que adicionó el Artículo 36-1 del Estatuto Tributario, con el objetivo de promover el mercado de capitales de Colombia. Sin embargo, la Comisión de Beneficios Tributarios de 2021 afirmó que, pese a que el tratamiento se ha mantenido durante varios años, ha sido poco efectivo para el desarrollo local de dicho mercado.

En materia de rentas exentas se encuentran algunas sin justificación aparente y otras que pueden ser sujetas de mejoras. En cuanto al primer grupo, se encuentran las rentas exentas para rifas, apuestas y similares que, por un lado, ofrece 410 UVT exentas para las ganancias por conceptos de apuestas y concursos hípicas y caninos y, por el otro, 48 UVT para todas las demás ganancias por este concepto. En específico, este tipo de rentas no configura una fuente recurrente de ingresos para la persona natural y por consiguiente no son necesarias para garantizar el bienestar o mínimo vital de la misma, razón por la cual no se encuentra una justificación de beneficio social que soporte este beneficio tributario.

En cuanto a las exenciones que pueden ser sujetas a mejoras se encuentran las ganancias ocasionales provenientes de la venta de viviendas, que tienen un tramo exento de 7.500 UVT si cumplen con las siguientes condiciones: i) el precio total de la venta de la vivienda no supera 15.000 UVT; y ii) los ingresos son utilizados para la compra de vivienda, ya sea por el pago de créditos hipotecarios directamente relacionados con la venta o los ingresos se destinan a cuentas AFC. Esta renta exenta protege a los hogares que quieren cambiar de vivienda y promueve por esa vía el sector de la construcción y comercialización de inmuebles habitacionales. No obstante, la condición de 15.000 UVT, equivalentes a 570 millones de pesos de 2022, crea una discontinuidad en el acceso a dicha renta exenta y puede generar incentivos perversos para las ventas de vivienda que superen dicho valor, los cuales podrían buscar cómo fragmentar el pago de la vivienda por diferentes mecanismos y así acceder a la renta exenta para reducir el impuesto a pagar.

Gráfico 8. Ingresos Brutos* vs patrimonio líquido (millones)



*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN.

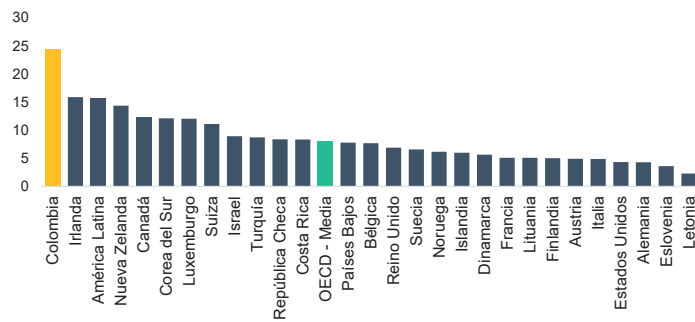
Es necesario subrayar que la valoración del patrimonio se hace a través del costo histórico, por lo que el valor de mercado es superior al reportado. En particular para el caso de los bienes inmuebles, esta valoración también se puede realizar mediante autoavalúo o avalúo catastral; sin embargo, en muchos casos no existen incentivos para realizarlos de esta manera. Por su parte, la valoración a costo histórico de las acciones⁹ desconoce el crecimiento patrimonial de las compañías, aminorando el patrimonio de la persona natural accionista de la empresa. Dado lo anterior, es necesario mejorar el sistema actual de valoración de activos, con el objetivo de tener una aproximación más fidedigna del estado patrimonial de cada contribuyente.

3.2. Personas Jurídicas

Como fue explicado anteriormente, los ingresos del Gobierno Central en Colombia como proporción del PIB son relativamente bajos al compararlos tanto con otros países de América Latina como con el resto del mundo (Gráfico 9). Según la OCDE (2022), el bajo recaudo es producto, en parte, de los reducidos ingresos tributarios de renta provenientes de personas naturales. Por ello, la inclinación de la carga tributaria sobre las empresas surge como una forma de compensar la estrecha base tributaria con altas tarifas a aquellas operaciones privadas con dificultades para evadir el pago de impuestos (Comisión Expertos en Beneficios Tributarios, 2021). Si se compara el ingreso representado por el impuesto de renta a personas jurídicas (IRPJ) como porcentaje de los ingresos tributarios totales, Colombia se encuentra por encima del promedio latinoamericano y de los países de la OCDE (Gráfico 9), lo cual implica que no sería recomendable incrementar la carga tributaria general de personas jurídicas.

⁹ Valor ajustado por la inflación.

Gráfico 9. Ingresos provenientes del impuesto de renta a personas jurídicas (% ingresos tributarios totales), 2020



Fuente: gráfico elaborado por la DGPM-MHCP con información de Global Revenue Statistics Database, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (<https://stats.oecd.org>).

Desde la perspectiva constitucional, la creación de beneficios tributarios sectoriales, esto es, que aplican a un determinado sector económico contraviene el artículo 355 de la Constitución Política en tanto desconoce que el gasto público indirecto corresponde realmente a una forma de gasto que debe estar sometida a la restricción de recursos, así como a la evaluación y medición constante de resultados.

En ese sentido, la evaluación de los beneficios tributarios debe partir del principio constitucional de la igualdad desde la óptica del gasto público y debe complementarse con el análisis de la equidad del sistema tributario.

Teniendo esto en cuenta, un factor relevante para promover la eficiencia es el trato tributario igualitario entre diversas actividades productivas, toda vez que con ello se facilita que los factores de producción fluyan hacia los sectores donde maximizan su rentabilidad. En Colombia, la carga tributaria de las compañías no se distribuye equitativamente entre los sectores económicos. Esto ha sido señalado por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), quienes resaltan que el país cuenta con un conjunto amplio de beneficios tributarios que, a pesar de tener sustento en ciertos casos, ha incidido en tratamientos impositivos asimétricos entre sectores económicos y regiones. Lo anterior se evidencia en la creación de regímenes tributarios especiales para distintos tipos de zonas francas, las zonas económicas especiales, las industrias creativas, los hoteles, algunas actividades agrícolas, la construcción, algunos servicios culturales y otras más que gozan de tarifas reducidas del impuesto de renta.

Además de esto, la existencia de diferentes beneficios tributarios termina por inclinar la carga tributaria a favor de las actividades financieras, la construcción, el suministro de ciertos servicios públicos como energía eléctrica y gas, algunos subsectores de la industria, etc. Como consecuencia de estos tratamientos tributarios asimétricos, algunos sectores terminan por asumir una tasa efectiva de tributación mayor, mientras que otros se favorecen del uso de los beneficios, generando así efectos perjudiciales sobre la

beneficios tributarios particulares para determinados sectores económicos o regiones afecta la equidad horizontal del sistema y genera complejidades sobre la liquidación y fiscalización de la renta a personas jurídicas. La eliminación parcial o total de dichos beneficios asimétricos aportaría a la consolidación de un sistema tributario más equitativo, al tiempo que incrementaría el recaudo tributario del Gobierno nacional y generaría ganancias en la simplicidad del sistema. Además, facilitaría la asignación eficiente de los factores de producción, en la medida que permitiría un flujo menos distorsionado de los mismos, hacia las actividades donde su rentabilidad se maximiza.

Además, si bien existen detracciones legítimas que buscan corregir distorsiones generadas por el diseño actual del Estatuto Tributario, como es el caso de la renta exenta por los convenios de doble tributación, existen otras que apuntan a objetivos de política pública específicos, entre ellos la deforestación, las donaciones o la inversión en investigación y desarrollo, entre otros, por lo que se debe evaluar la pertinencia de aplicar toques máximos que permitan regular el nivel de beneficios que otorga el sistema tributario colombiano. En esta línea, algunos países han implementado límites en el uso de los tratamientos preferenciales en materia tributaria, para garantizar equidad horizontal y vertical entre las actividades económicas, además de contener el gasto tributario derivado de estas medidas. Al respecto, Chile cuenta con un límite de 5% sobre la renta líquida gravable en la deducción de las donaciones realizadas por las personas jurídicas, mientras que, en la reforma presentada por el actual presidente, Gabriel Boric, se propone un límite anual de 50% de la renta líquida gravable para la utilización de las pérdidas tributarias de ejercicios anteriores.

Otro de los beneficios tributarios con oportunidad de mejora son las Zonas Francas, cuya finalidad es incentivar la inversión en Colombia y promover las exportaciones del país. Sin embargo, este objetivo solo se cumple parcialmente dado que el 75% de las compañías que utilizan este tratamiento especial son nacionales sin vocación exportadora.

3.2.1. Zonas Francas

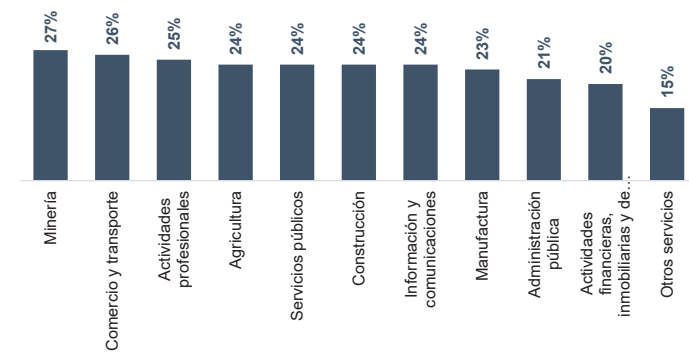
Las Zonas Francas (ZF) corresponden a un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios, o actividades comerciales. Estas áreas cuentan con una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Actualmente Colombia cuenta con tres (3) tipos de Zonas Francas: i) Las Zonas Francas Permanentes (ZFP); ii) Zonas Francas Permanentes Especiales; iii) Zonas Francas Transitorias.

El propósito del tratamiento diferencial a ZF en el IRPJ es el estímulo a la inversión, el fomento de encadenamientos productivos y la generación de empleos en virtud del desarrollo para promover la competitividad y la productividad de las regiones en el país. En línea con esto, mantener el régimen para estas zonas especiales, permite compensar la carga tributaria que causa el IRPJ tal que las compañías colombianas puedan competir frente a compañías de países latinoamericanos que se benefician de impuestos corporativos inferiores.

Ahora bien, de acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) el impacto sobre la productividad de las ZF no parece ser considerable. Lo anterior se explica en que 3 de cada 4 compañías que utilizan este tratamiento especial son

equidad horizontal entre empresas de diversos sectores (Gráfico 10). Actualmente se identifican 146 beneficios para personas jurídicas en Colombia, de los cuales el 18% corresponden a beneficios asimétricos sectoriales y/o regionales.

Gráfico 10. Tasas efectivas de tributación del impuesto de renta por sector económico, pronóstico 2022



Fuente: gráfico elaborado por la DGPM-MHCP con información del Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios – OCDE, DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021 (<https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/OCDE-CEBT.aspx>).

La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios recomienda retornar a un uso equilibrado de los beneficios tributarios, pues a juicio de la Comisión, Colombia ha hecho un uso excesivo y sistémico del gasto tributario que repercute en una disminución en el recaudo de ingresos tributarios, incrementa las desigualdades horizontales y verticales a la vez que complejiza el sistema tributario del país. Además, no existe evidencia contundente que indique que los beneficios de dichos incentivos superen los costos.

Uno de los factores más importantes a considerar al interior de los beneficios tributarios es el descuento de 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) al que pueden acceder las empresas. Dicho beneficio, desalinea los incentivos de recaudo de la Nación y de las entidades territoriales, pues el descuento traslada una parte importante de la carga de las empresas a la Nación, generando incentivos para que las entidades territoriales incrementen la tarifa del impuesto, aumentando el recaudo recibido a costa de un mayor gasto tributario por parte de la Nación.

A partir del diagnóstico anterior se pueden realizar las siguientes conclusiones sobre alternativas de reforma a la tributación por parte de personas jurídicas en Colombia. En primer lugar, el nivel de carga tributaria actual que recae sobre las empresas sugiere que no es recomendable implementar ajustes que aumenten de manera general sus tarifas nominales.

Segundo, es importante evaluar oportunidades de mejora para garantizar un sistema más eficiente, simple y con mayor equidad horizontal. Al respecto, la existencia de

nacionales, sin vocación exportadora, lo que ha limitado el éxito de la existencia de este tratamiento preferencial.

Por su parte, es importante mencionar que, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con corte al 31 de marzo de 2022 existían en el país 121 ZF declaradas en el territorio nacional. Ahora bien, la Nación actualmente incurre en un costo fiscal de \$641mm, correspondientes a la diferencia de 11 puntos de tarifa en el impuesto de renta de los usuarios de ZF (20%) respecto a la tarifa general por el año gravable 2021 (31%)¹⁰.

Por otro lado, se resalta la experiencia internacional en la medida que las ZF son implementadas con el fin último de estimular las exportaciones del país en que estos tratamientos especiales operan, y, en consecuencia, estimular el crecimiento económico de los países. República Dominicana se esgrime como un referente regional en esta materia, lo que parece guardar relación con el hecho de que un requisito establecido en ese país es que las empresas beneficiadas de este instrumento deben exportar por lo menos el 80% de su producción. De acuerdo con el Informe General de Avances en Competitividad Sistémica de la República Dominicana (Consejo Nacional de Competitividad, 2008), gracias a esta regulación, estas zonas permitieron que se consolidaran las actividades exportadoras de seis (6) sectores de la industria local.

Considerando lo anterior, y las potencialidades que tiene este instrumento en la formulación de política para la promoción del comercio exterior y el desarrollo de la competitividad y productividad del país, será importante seguir las directrices del plan de internacionalización con el objetivo de que las ZF cumplan requisitos de desempeño en materia de exportaciones.

3.2.2. Sobretasa sector financiero

Actualmente existe una sobretasa transitoria aplicable a las entidades financieras de 3pp sobre la tarifa del impuesto de renta vigente. Dicha sobretasa cuenta con vigencia hasta el año 2025 establecida en la Ley 2155 de 2021 y su aplicación busca equilibrar la balanza entre las compañías con mayores y menores tarifas efectivas de tributación, pues el sector financiero figura con la segunda tarifa efectiva más baja de la muestra (ver Gráfico 10).

3.2.3. Deducibilidad de regalías

La Constitución Política en su artículo 332 determina que los recursos naturales no renovables contenidos en el subsuelo del territorio nacional pertenecen al Estado. En esa línea, el artículo 360 determina que la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR) causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, incluido los tributos que establece el Estado en el ejercicio de su función. En este sentido, las empresas dedicadas a la exploración y explotación del subsuelo colombiano

¹⁰ Para mayor información revisar las estimaciones de gasto tributario presentadas en el apéndice 3 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022.

estarían sustrayendo ingresos del Estado cuya destinación está determinada por la carta magna del país.

Luego, es importante tener en consideración que la deducibilidad de las regalías en la determinación de la renta líquida del impuesto de renta y complementarios, desconoce que la regalía no corresponde a un gasto derivado de la explotación de los recursos naturales sino a la contraprestación por el uso de un activo del Estado. Así las cosas, es importante que las empresas dedicadas a la explotación y exploración de RNNR contribuyan a la financiación del gasto social, por las implicaciones sociales, ambientales y ecológicas que deriva la actividad económica, y por tanto las regalías merecen un tratamiento diferente dado que no corresponden a algún costo o gasto relacionado con las actividades propias de producción, administración o comercialización del sector.

3.2.4. Impuesto a las exportaciones petróleo, carbón y oro

Una medida que permitiría una redistribución de las ganancias extraordinarias que percibe el sector minero-energético en épocas de precios altos hacia las familias colombianas más vulnerables, a través de mayor gasto social, es el establecimiento de un impuesto a las exportaciones de petróleo, carbón y oro. Según (Piermartini, 2004), este impuesto funciona como un pago al Gobierno por los derechos a exportar un bien o servicio hacia otro país. Esta medida, además de permitir destinar mayores recursos de gasto para la población más vulnerable, ayudaría al país a insertarse más rápidamente en el proceso de transición energética mundial al reducir la huella de carbono generada por distintas industrias, fomentaría la industrialización, disminuiría el costo de los insumos locales, e incentivaría las exportaciones con mayor valor. Actualmente, los países que presentan impuestos a las exportaciones son, mayoritariamente, productores de materias primas, siendo los casos más representativos los registrados en Argentina, India, Angola y Malasia.

En primer lugar, en un contexto de transición energética mundial, motivada por el cambio climático, los impuestos a las exportaciones de *commodities* pueden tener un impacto favorable en la reducción de las emisiones contaminantes, principalmente de dióxido de carbono (CO₂). Lo anterior obedecería a que el impuesto generaría incentivos para que Colombia avance con mayor rapidez hacia una estructura productiva con menor contribución de la producción minera y petrolera, lo que a su vez se reflejaría en menores emisiones y en una aceleración de su transición energética. Ejemplo de lo anterior es el caso de China, en el que, según (Li, Wang y Zhang, 2012), la implementación de un impuesto a las exportaciones de carbón habría llevado a un recorte de 3,8% sobre el total de emisiones directas de CO₂.

En segunda instancia, en países con poco poder de mercado en el ámbito internacional, como es el caso de Colombia, un impuesto a las exportaciones de *commodities* fomentaría las exportaciones de mayor valor agregado, como las industriales (Devadoss, Luckstead y Ridley, 2019). Lo anterior se da en un contexto en el que el establecimiento de este impuesto motivaría un cambio en las preferencias de los productores, que tendrían mayores incentivos a vender su producción en el mercado interno, dado que percibirían menores ingresos por la actividad exportadora. Lo anterior

comercialización de cigarrillos y tabaco elaborado¹¹. Posteriormente, en 2006, este impuesto se estableció como una tarifa fija de \$400 por cada cajetilla de veinte unidades cuyo valor de venta fuera menor a \$2.000, y de \$800 para las cajetillas con precio superior a \$2.000. Por su parte, en 2010 se definió una estructura mixta para el impuesto, que fijó una tarifa de \$570 pesos por cada cajetilla de veinte unidades y una sobretasa de 10% sobre el precio de venta al público, manteniendo inalterada la base gravable, el sujeto pasivo y el momento de causación del impuesto.

Finalmente, en 2016, se establecieron tarifas diferenciadas al consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados, manteniendo la sobretasa de 10% sobre el precio de venta al público. Más adelante, se estableció una tarifa de \$1.400 pesos para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos en 2017 y de \$2.100 pesos en 2018 por cada cajetilla de veinte unidades. Dentro de esta modificación, además, se dispuso que dichas tarifas se actualizarían anualmente a partir del año 2019, en un porcentaje equivalente al crecimiento de índice de precios al consumidor (IPC) más cuatro puntos, y que los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serían destinados a financiar el aseguramiento en salud. Para 2021, el impuesto al tabaco recaudó \$1,4 billones.

Con respecto al impuesto al carbono, se creó en 2016 con el objetivo de desincentivar el consumo de combustibles fósiles, corregir las externalidades en términos de emisiones de carbono y asignar de manera más eficiente recursos hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero en el marco de los Acuerdos de París¹². El impuesto asigna una tarifa sobre la emisión de carbono, que depende de qué tan contaminante sea el combustible gravado, y se causa en alguno de los tres momentos de distribución del combustible: cuando se vende en el territorio nacional, cuando el productor de combustible lo retira para consumo propio, o cuando el combustible se importa. Para 2017, la tarifa del impuesto tenía un valor de \$15.000 pesos por cada tonelada de CO₂ generada por el combustible, y se ajustaría cada primero de febrero con la inflación del año anterior más un punto porcentual. Para 2021, el impuesto tuvo un valor de \$17.660 pesos por tonelada y recaudó \$334 mil millones de pesos, equivalente a 0,19% del recaudo total en ese año.

A pesar de los avances descritos anteriormente, existen retos pendientes en los que el país puede avanzar con miras a incorporar impuestos ambientales y saludables de forma más amplia, permitiendo corregir más decididamente las externalidades negativas en términos de salud y medio ambiente que generan algunas actividades productivas.

3.3.2. Bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados

Colombia es uno de los pocos países de la región que no ha implementado impuestos a las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados. El consumo de bebidas azucaradas es una de las principales causas asociadas a enfermedades como la

¹¹ Para efectos de este impuesto, se entiende por tabaco elaborado todo producto terminado, apto para el consumo, obtenido a partir del procesamiento de la hoja de tabaco o de materias primas derivadas de esta.

¹² Estos acuerdos establecen objetivos de largo plazo enfocados a la reducción de emisiones de gas de efecto invernadero para limitar el aumento de la temperatura global. Estos acuerdos se suscribieron con los países que representan alrededor del 98% de la emisión de gases de efecto invernadero, dentro de los cuales se encuentran potencias como China, Estados Unidos, países de la Unión Europea, entre otros.

llevaría a una disminución en el costo de los insumos locales, asociada a la mayor oferta interna, que dinamizaría la industria nacional, generando un tejido empresarial más fuerte para producir y exportar bienes con un mayor valor agregado.

Por último, este impuesto no desestimularía la inversión extranjera en Colombia, toda vez que los flujos de capital están principalmente determinados por “factores de empuje” como las tasas de interés de economías avanzadas, preferencia por la liquidez de los inversionistas y su aversión al riesgo asociada. Si bien los “factores de atracción” pueden explicar la heterogeneidad en la distribución entre los países, contribuyen marginalmente a los determinantes de dichos flujos (Fratzscher, 2011). Este impuesto contribuye a incentivar inversiones extranjeras en sectores productivos diferentes al de petróleo y minería.

En suma, este impuesto a las exportaciones es una medida que contribuiría a acelerar la diversificación productiva, enmarcada en el proceso de transición energética, llevando al país a una estructura económica que sea sostenible ambientalmente, al tiempo que genera mayores ingresos que permitirían fortalecer el gasto social del país, dirigiéndolo, principalmente, al gasto social, fortalecimiento de las finanzas públicas y las familias colombianas de menores ingresos.

3.3. Impuestos ambientales y saludables

3.3.1. Impuesto al tabaco y al carbono vigentes en la actualidad

Además de incrementar el recaudo tributario, algunos impuestos indirectos contribuyen a la mitigación de externalidades negativas, entendidas como los efectos adversos para la sociedad derivados de actividades de producción y consumo, que no están presentes en sus costos. Según la literatura, los gravámenes que buscan la corrección de externalidades negativas se conocen como impuestos *pigouvianos* (e), y su principal motivación es contrarrestar los efectos de dichas externalidades sobre el bienestar de la población, así como reducir los costos adicionales que estas puedan traer para el Gobierno en el largo plazo. En general, este tipo de impuestos corrigen los incentivos de los agentes para que tengan en cuenta la presencia de externalidades y, por lo tanto, acercan la asignación de recursos al óptimo social, por lo que, además de recaudar ingresos para el Estado, mejoran la eficiencia económica (Vázquez, 2014). En los últimos años, Colombia ha avanzado en la implementación de este tipo de impuestos que se encuentran vigentes en la actualidad, implementándolos al consumo de tabaco y a las emisiones de carbono por las externalidades negativas que el consumo de estos productos genera.

En el caso del impuesto al consumo de tabaco, este se estableció en 1995 con el fin de disminuir el consumo de este producto en el país, teniendo en cuenta las externalidades negativas y los costos que estas representan para el Sistema General de Seguridad Social en Salud. En principio, este impuesto se estableció como una tarifa *ad-valorem* (un valor porcentual sobre el valor del bien) de 55% para los productores, importadores y distribuidores, causada al momento de distribución, venta, importación o

diabetes, cardiovasculares, y algunos tipos de cáncer. Según un reporte de la Cuenta de Alto Costo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con corte a 2020, 3 de cada 100 ciudadanos sufría de diabetes. Además, de acuerdo con la Federación Internacional de la Diabetes (2021), el sistema de salud colombiano incurre en un costo anual de 1.772,8 dólares por cada persona con esta enfermedad (cifra para 2021). Por otro lado, de acuerdo con el DANE, durante 2021, 10.146 personas murieron de diabetes y 1.798 de enfermedades cardiovasculares¹³, lo que representa un 2,8% y un 0,5% del total de muertes en ese año, respectivamente. Asimismo, de acuerdo con el Ministerio de Salud (2016), para 2015, alrededor del 6,8% del total de muertes en Colombia estuvieron relacionadas con enfermedades cerebrovasculares, de las cuales 5,0% fueron atribuibles a las bebidas azucaradas.

Por otro lado, los alimentos ultraprocesados, también conocidos como ‘comida chatarra’, han sido causales de enfermedades crónicas no transmisibles, como la hipertensión, obesidad, diabetes y algunos tipos de cáncer, generando un gasto al sistema de salud de, aproximadamente, 25 billones de pesos anuales (2,1% del PIB) (Portafolio, 2022). En línea con esto, algunos países como México y Brasil han regulado la publicidad, promoción y la mercadotecnia de los alimentos ultraprocesados dirigida a los niños. Además, el plan de acción de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) resalta la necesidad de realizar más intervenciones para lograr metas cuantificables en la reducción del consumo de este tipo de alimentos.

Una forma de reducir las externalidades negativas asociadas al consumo de las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados es implementar un impuesto sobre el consumo de estos productos. Este tipo de impuestos corresponden a una medida *pigouviana*¹⁴, y generalmente se usan para reducir el consumo de algunos bienes que resultan en externalidades negativas sobre la salud de la población, con el fin de reducir los gastos del sistema de salud asociados a la incidencia de enfermedades derivadas del consumo de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados y mejorar el bienestar de la población.

Según Sandoval, et al (2021), con corte a marzo de 2019, 21 países¹⁵ de América Latina y el Caribe contaban con impuestos a las bebidas azucaradas. Dentro de estos, en 21 países se aplican impuestos al consumo de bebidas azucaradas, en siete¹⁶ se aplican impuestos sobre el agua embotellada y en cuatro¹⁷ se aplican impuestos sobre las bebidas lácteas azucaradas. Adicionalmente, diez de los impuestos al consumo eran de tipo *ad-valorem*, siete eran de suma fija y cuatro tenían una estructura mixta que combinaba ambos mecanismos. Asimismo, en tres países se aplicaban impuestos al consumo en función de la concentración de azúcares del producto. Adicionalmente, algunos países, como Francia, España, Portugal y Reino Unido, implementan un impuesto de suma fija por la cantidad de azúcar contenida en las bebidas, y no sobre su precio de venta (Bahl & Bird, 2020).

¹³ Información preliminar tomada de: Defunciones no Fetales 2021 (dane.gov.co)

¹⁴ Una medida *pigouviana* es aquella que impone un impuesto con la finalidad de corregir una actividad que afecta perjudicialmente el bienestar de algún grupo.

¹⁵ Dentro de los cuales se encuentra Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay, Dominica, entre otros.

¹⁶ Argentina, Nicaragua, Belice, Costa Rica, Guatemala, Suriname, Uruguay.

¹⁷ Barbados, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas.

En general, la implementación de un impuesto en función de la concentración de azúcar en los productos resultaría más eficiente y progresivo en Colombia frente a uno *ad-valorem* o de suma fija. Por un lado, de acuerdo con el Banco Mundial (2020), este diseño contribuye a disuadir el consumo de bebidas con mayores cantidades de azúcar, e incentiva a los productores a reformular sus productos en función de reducir el nivel de azúcar que contengan. Asimismo, según la Organización Mundial para la Salud (2020), los impuestos al consumo que cobran una tarifa fija sobre una cantidad determinada de azúcar del producto pueden ser los más eficaces. Por otro lado, en el contexto colombiano, la implementación de este diseño puede resultar más progresivo, teniendo en cuenta que el consumo de los refrescos en polvo, que tienen una menor concentración de azúcar por cada 100ml que las gaseosas y otras bebidas, y, por ende, serían gravados en menor proporción, es más frecuente en los hogares vulnerables del país.

No obstante, de acuerdo con el Banco Mundial (2020), este diseño sería recomendable para economías con una buena capacidad administrativa, que les permita fiscalizar apropiadamente la liquidación del impuesto. En línea con esto, es importante que la implementación de este impuesto en Colombia sea complementaria con la Ley de Etiquetados de Alimentos (Ley 2120 de 2021)¹⁸, de forma que se garantice una fiscalización adecuada del cumplimiento de la normatividad establecida en esta ley, que se vea reflejada en una reducción de los incentivos de los productores a reportar cantidades de azúcar inferiores a las contenidas en sus productos, y, por ende, resulte en una mayor eficiencia de este gravamen.

A pesar de que en el mundo se implementan cada vez más impuestos saludables, Colombia es de los pocos países de Latinoamérica que no cuenta con un impuesto a las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados. A pesar de lo anterior, la experiencia internacional sugiere que estos impuestos son efectivos a la hora de reducir el consumo de estos productos. Por ejemplo, la Universidad de Carolina del Norte (2017) encuentra que, para el 2017, en California - Berkeley, un año después de la implementación de un impuesto a las bebidas azucaradas, las ventas de estos bienes cayeron 9,6%, mientras que las de bebidas no gravadas aumentaron 3,5%, y las ventas de agua embotellada aumentaron un 15,6%. Adicionalmente, los ingresos recaudados por el impuesto aumentaron las inversiones en salud, destinándose a actividades para la prevención de la obesidad y diabetes en escuelas, guarderías y otros entornos comunitarios.

Por otro lado, según Rodríguez (2019), desde que en México se implementó un impuesto de 1 peso por litro a bebidas azucaradas en el 2014, se redujo el consumo de estos productos en un 5,5% en 2014 y 9,7% en 2015. Además, el mismo estudio proyectó que, desde la entrada en vigencia del impuesto y hasta el año 2024, asumiendo que no se interrumpen su implementación, este podría prevenir 61.340 casos de diabetes, 695 de cáncer, 2.830 casos de hipertensión, 3.990 de derrame cerebral y 4.380 casos de enfermedad isquémica del corazón en México.

¹⁸ La ley 2120 de 2021 busca que la población tome decisiones informadas respecto a su consumo, promoviendo así hábitos más saludables. Esta Ley reglamenta la implementación de sellos frontales de advertencia con información clara, visible y veraz para identificar alimentos ultraprocesados con exceso de azúcar, sodio o grasas saturadas.

De este modo, el impuesto al carbono en Colombia cuenta con oportunidades de mejora en términos de efectividad, pues al ampliar la base de productos gravados se incrementan los incentivos para la transición energética y se compensa en mayor medida el impacto ambiental generado por los productos intensivos en carbono. Vale la pena mencionar que actualmente en Colombia no se grava la venta, importación y retiro de carbón, y se excluye el gas utilizado por el sector termoeléctrico, residencial y de transporte.

Por otra parte, y con el objetivo de seguir corrigiendo las externalidades ambientales negativas, se identificó una oportunidad de mejora en la reglamentación de los plásticos de un solo uso.

El uso extensivo y la disposición inadecuada de los plásticos de un solo uso a nivel mundial han llevado a que, según la ONU, ocho millones de toneladas de plástico terminen en los océanos cada año, mientras que la producción sigue aumentando de forma exponencial y se estima que para el 2050 se duplicará frente a los 448 millones de toneladas reportadas en 2015 (National Geographic, 2022). Las externalidades negativas generadas por los plásticos de un solo uso incluyen los contaminantes químicos y Gases de Efecto Invernadero (GEI) derivados de la producción de dichos productos, así mismo la eliminación de los residuos generados por los plásticos puede requerir procesos que afectan el medio ambiente o en su defecto dichos residuos terminan en los ecosistemas, afectando sectores como el turismo y la pesca. De acuerdo con (WWF, 2021), el precio del plástico es relativamente bajo en comparación con los costos generados para la sociedad ante su uso, pues las emisiones de GEI y los gastos derivados de la gestión de residuos no se recogen en el precio final del producto.

Con el objetivo de prevenir la inadecuada disposición de plásticos y reducir su consumo, numerosos países, entre ellos Reino Unido, España e Italia han decidido gravar los plásticos de un solo uso. Mientras tanto, en Colombia, únicamente se recicla el 20% de los residuos; el consumo de plástico per cápita es de 24 kilogramos al año y el 56% de los plásticos consumidos son de un solo uso (Greenpeace, 2020). De modo que, el impuesto a plásticos de un solo uso resulta ser una alternativa fiscal para Colombia que permite mitigar el impacto ambiental que genera para el medio ambiente y la sociedad, propendiendo por alternativas más duraderas y/o sostenibles, generando incentivos para la innovación y el reciclaje, ayudando a cumplir metas de economía circular establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 12, ODS 13 y ODS 14).

En torno a los avances que se han tenido en el país para contrarrestar el impacto negativo del uso de los productos plásticos de un solo uso, en las últimas décadas se ha avanzado en la promoción de los objetivos de la economía circular, mediante la cual se pretende aumentar la eficiencia en la gestión de residuos e impulsar el aprovechamiento de estos dando origen a nuevas industrias que benefician la actividad económica de forma alienada con los objetivos de reducción y compensación de las externalidades negativas de la industria sobre el medio ambiente.

Adicionalmente, el Congreso de la República de Colombia aprobó recientemente la prohibición de los plásticos de un solo uso, por lo que cualquier propuesta debe estar alienada con las disposiciones explícitas de dicho Proyecto de Ley. En particular, el texto aprobado contempla una Política Nacional de Sustitución de Plásticos de Un Solo Uso

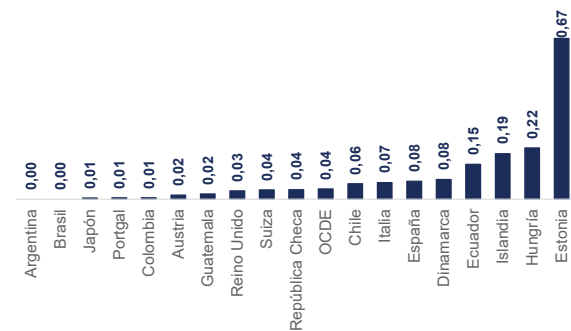
En línea con lo anterior, la implementación de un impuesto al consumo de este tipo de productos podría tener efectos positivos sobre la salud de los colombianos y reducir los gastos del Gobierno en salud, a la vez que llevaría al sistema tributario del país a estar más alineado con los estándares internacionales.

3.3.3. Oportunidades para mejorar el impuesto al carbono y el rol de los impuestos a los plásticos de un solo uso

Los impuestos al carbono son una medida de descarbonización eficaz que reduce las emisiones al aumentar el precio de los productos intensivos en carbono, lo cual permite una reducción de su demanda e incentiva el consumo de alternativas menos contaminantes, impulsando un crecimiento económico alineado con los objetivos de desarrollo sostenible y propendiendo por una transición energética ordenada. Si bien Colombia ha avanzado en la implementación de este tributo, la base gravable del impuesto al carbono en Colombia aún es estrecha comparada con estándares internacionales. En particular, este impuesto no grava productos como el carbón y algunos usos del gas natural y del gas licuado de petróleo (GLP), cubriendo únicamente el 24% de las emisiones totales de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Lo anterior contrasta con el uso de este mecanismo en países como Dinamarca, Francia, Italia, Japón y Suecia, en los cuales el impuesto al carbono grava la compra y venta de combustibles fósiles sin exclusiones. Asimismo, en países de la región como México, el único combustible que no es gravado es el gas.

Como resultado de una base gravable que no es lo suficientemente amplia, el recaudo por impuestos a la contaminación como porcentaje del PIB de Colombia es significativamente inferior al de países de la región como Chile y Ecuador y al promedio de la OCDE (Gráfico 11). Por lo tanto, una ampliación de la base del impuesto permitiría impulsar el recaudo por este concepto en el país, permitiendo hacer frente a las necesidades de gasto público existentes y avanzando paralelamente en la internalización de las externalidades (sobre el medio ambiente) generadas por las emisiones de GEI de los productos contemplados en el diseño del impuesto.

Gráfico 11. Recaudo por impuestos a la contaminación (% del PIB), 2019



Fuente: OCDE, 2019

que incluye la generación de incentivos para sustituir su uso por alternativas sostenibles, así como la sensibilización del consumidor para la reducción de su consumo. Además, la prohibición entrará en vigencia entre el año 2025 y 2026. En este sentido, la aplicación de un impuesto a estos productos estaría en concordancia con las disposiciones aprobadas por el Congreso en la medida que elevar el precio de estos productos genera incentivos a la sustitución de su uso por parte de productores y consumidores. Adicionalmente, un impuesto a plásticos de un solo uso permite una compensación parcial de la externalidad negativa generada por estos productos mientras se completa el periodo de transición hacia la prohibición del uso de plásticos de un solo uso.

3.4. Días sin IVA

Los días sin IVA corresponden a una exención fiscal a través de la cual, durante tres días al año, se elimina temporalmente el pago del Impuesto sobre las Ventas -IVA por parte de los consumidores sobre un determinado grupo de productos. Esta medida tiene el objetivo de fomentar la actividad económica a través de un incremento en el gasto privado y un mayor dinamismo del comercio. En Colombia, esta exención tributaria se llevó a cabo a partir de 2020, con el fin de estimular la demanda agregada que, en el contexto de la pandemia por Covid-19, había registrado reducciones importantes. A pesar de que la aplicación de la medida se extendió hasta 2021 y 2022, existe un amplio debate respecto de si esta herramienta genera beneficios para la economía o si, por el contrario, los costos en términos de recaudo fiscal y redistribución de ingresos superan los posibles beneficios de implementarla.

En principio, este tipo de medidas tiene efectos negativos sobre el recaudo fiscal, en la medida en que reduce los ingresos fiscales asociados al recaudo de este impuesto y genera dificultades administrativas en materia tributaria (Grundman, 2020). Esto implica una pérdida importante de ingresos para el Gobierno nacional que, en un contexto de altas presiones sobre el gasto social, podrían estar focalizados en función de mejorar las condiciones de vida de los colombianos. Por otro lado, esta medida puede resultar altamente regresiva, dado que los hogares en los mayores deciles de distribución del ingreso son los que registran un mayor nivel de consumo. En general, de acuerdo con Grundman (2020), este tipo de medidas, al ser una herramienta temporal y que no está correctamente focalizada, impiden mejoras en términos de progresividad.

Adicionalmente, la literatura ha demostrado que este tipo de descuentos no generan incentivos al consumo, sino que, por el contrario, pospone las decisiones de consumo de los agentes hasta los días en los que se aplique el beneficio. En efecto, Aladangady, et al, (2017) muestran que, para el caso de Estados Unidos, las exenciones temporales a impuestos están asociadas a cambios significativos en la temporalidad del gasto de los hogares, resultando en que el consumo agregado no cambie sino el momento en el que este se efectúa. Por otro lado, otro resultado de este tratamiento preferencial puede ser un traslado del consumo desde los bienes que no se ven beneficiados hacia los bienes para los que aplica la exención. En esta línea, Marwell y McGranahan (2010) encuentran que, para Estados Unidos, si bien estos beneficios incrementaron el consumo de los artículos cubiertos por la medida, también resultaron en una reducción del consumo de artículos no exentos del impuesto.

Finalmente, es importante evaluar la pertinencia de esta medida en el contexto económico actual, en el cual los incentivos al consumo podrían resultar en un

recalentamiento de la demanda agregada, que agravaría las presiones inflacionarias que el país enfrenta actualmente y resultarían en una desmejora en el bienestar de la población.

3.5. Beneficios tributarios en Zonas de Fronteras. – IVA e Impuesto nacional a la gasolina y el ACPM.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 337, define la potestad legal para establecer normas especiales en el ámbito económico y social en Zonas de Frontera (ZF), con el fin de promover el desarrollo y el crecimiento económico de dichas regiones. Las disposiciones normativas se empiezan a desarrollar en la Ley 191 de 1995 "Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera", y han tenido diversas modificaciones a lo largo de los años, que implicaron ajustes al régimen económico de las ZF. En la Ley 1819 de 2016 se definen los beneficios que rigen hoy en día, en particular la exclusión del IVA sobre los combustibles líquidos y la exención de aranceles y del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

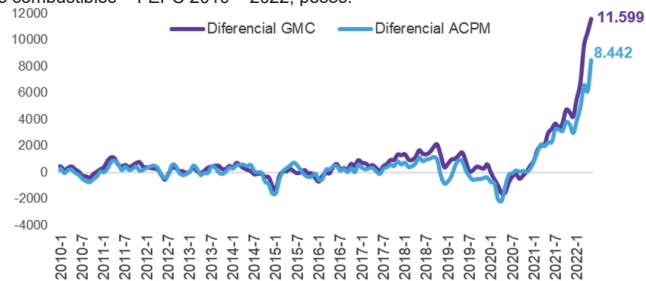
Una de las principales razones implícitas para la tramitación y aprobación de la Ley 191 de 1995, mejor conocida como la Ley de Fronteras, era introducir un esquema de incentivos y subsidios que permitiera la formación de precios competitivos de los combustibles líquidos comercializados en los territorios colindantes a países vecinos de Colombia. De esta forma, conceptualmente, la competitividad de estas regiones debía mejorar sustancialmente frente a los países limítrofes y, también, los incentivos al contrabando de combustible en las ZF se debían reducir en cierta medida.

Ahora bien, aunque los beneficios responden al tratamiento diferencial para estas zonas del país según la normativa mencionada, este no debe desligarse de la política general adoptada por el Gobierno nacional respecto a la estabilización de los precios de los combustibles a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) (Ley 1151 de 2007). En particular, la reciente coyuntura social del país asociada a los efectos de la pandemia sobre la población vulnerable, así como el aumento registrado de la inflación y la necesidad de preservar el proceso de reactivación económica, fomentaron la implementación de una política de estabilización activa. Sus efectos disminuyeron, de manera transversal en el territorio colombiano, el impacto del alza en los precios internacionales del petróleo y los combustibles para que, en tiempos recientes, la dinámica de recuperación económica no se viera contrarrestada.

Así, el diferencial de compensación del FEPC, entendido como la diferencia entre los precios para la referencia local y los de paridad internacional cuando este último es mayor (Gráfico 12), se ha incrementado exponencialmente recientemente. Esto implica que el valor de los combustibles líquidos en el país es menor a los del resto del mundo y, en particular, a los países de ALC (44% y 39% menor al promedio de la región en gasolina y ACPM, respectivamente¹⁹). Lo anterior genera presiones fiscales sustanciales que, de acuerdo con las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, superarían los \$25 billones (0,18% del PIB) a finales de 2022.

¹⁹ Ver Capítulo 2 - Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

Gráfico 12. Diferencial de precios por galón del Fondo de Estabilización de precios de los combustibles – FEPC 2010 – 2022, pesos.



Fuente: MHCP – MFMP 2022

La brecha es aún más alta si el contraste se realiza con los precios en ZF, dado el esquema preferencial que manejan, lo que deriva en mayores necesidades de financiación por parte del Gobierno nacional. El desequilibrio entre el precio local en dichas zonas en contraposición a la dinámica del mercado internacional es tal que, en respuesta a esta política de estabilización y a otros factores relacionadas con la oferta de hidrocarburos en Venezuela (Key y Villarroel, 2018), el contrabando de combustibles líquidos ha tomado una dirección opuesta a la histórica y la exportación ilegal de gasolina y ACPM se ha empezado a dar desde Colombia, como se registra en la prensa internacional y especializada (NPR, 2020; Idler, 2021; InSight Crime, 2022).

Partiendo del contexto general de la política de estabilización de precios de combustibles que ha tomado el país, el tratamiento especial a las Zonas de Frontera se desvirtúa, al menos desde el gasto tributario, dados los bajos precios a los que se tratan los combustibles en el país. En este sentido, resulta pertinente reevaluar algunos de los tratamientos preferenciales incorporados en el régimen económico con el que cuentan las Zonas de Frontera. Posiblemente, en caso de considerarse necesario, será conveniente contemplar subsidios al transporte en las Zonas de Frontera, financiados a través del Presupuesto General de la Nación.

3.6. Importaciones que no causan el impuesto sobre las ventas – IVA

Por regla general y con el objetivo de que el IVA sea neutral para el comercio exterior, a nivel internacional se aplica el principio de destino para la tributación, es decir, los bienes se gravan con este impuesto en el país en el cual se consumen. No obstante, actualmente el Estatuto Tributario en el artículo 428 excluye del IVA la importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda los \$200 USD y sean procedentes de países con los cuales Colombia haya suscrito un acuerdo o Tratado de Libre Comercio (TLC). Esto último, reconociendo particularmente los compromisos que se han adquirido con otros países para el no cobro del impuesto.

Ahora, es importante tener presente que actualmente con la globalización, internacionalización e interconexión de las economías existe un creciente tránsito internacional de mercancías, el cual permite que los bienes y servicios originarios de un

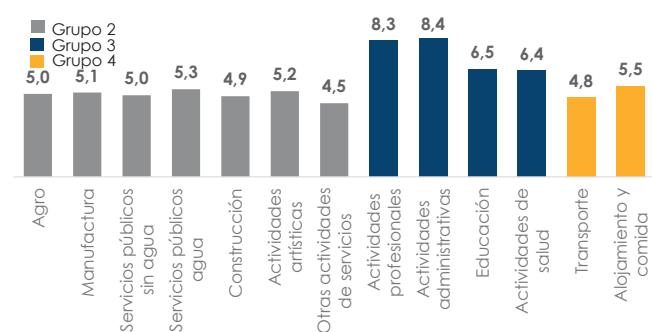
país, lleguen a la aduana de destino excluidos del IVA violando el principio mencionado anteriormente. En otras palabras, mercancías que sean transportadas desde la aduana de partida salen excluidas de impuestos, pero hacen tránsito por diferentes regímenes aduaneros y comerciales, de tal manera que aprovechando las condiciones especiales de no cobro del IVA entre países, las mercancías pueden llegar a la aduana de destino exentas de IVA sin importar el país de origen de estas.

3.7. Régimen Simple de Tributación

El Régimen Simple de Tributación (RST) es un sistema que permite a micro y pequeñas empresas unificar el pago de sus impuestos en una declaración anual con incentivos para la formalización laboral y empresarial. El RST pretende ser una alternativa viable para las empresas de menor tamaño, de tal forma que garantice tarifas efectivas reducidas en comparación con el régimen ordinario, esto teniendo en cuenta que las tasas de tributación en el régimen ordinario resultan ser altas en comparaciones internacionales y pueden generar desincentivos a la generación de empleo y empresa formal en el país.

Sin embargo, el actual RST cuenta con oportunidades de mejora, pues el diseño vigente le conviene al 93,8% de las microempresas les conviene acogerse al RST, mientras que solo el 9,7% de las pequeñas empresas se benefician al hacer parte del RST (frente al régimen ordinario de renta), por lo que las tarifas en los rangos superiores del régimen pueden ser modificadas para que sea conveniente a un mayor número de pequeñas empresas. Adicionalmente, como se muestra en el Gráfico 13, las tarifas de equilibrio²⁰ del régimen actual son susceptibles a una mejora con la creación de un nuevo grupo independiente para las actividades de educación y salud, que tienen una tarifa de equilibrio inferior a las actividades profesionales y administrativas que se ubican actualmente en una misma agrupación.

Gráfico 13. Tarifas del RST que permiten equilibrio con régimen ordinario por sector (%)



Fuente: DGPM - MHCP

²⁰ Tarifa que equilibra el Régimen Simple de Tributación con el régimen ordinario del impuesto de renta de personas jurídicas.

3.8. Medidas que buscan reducir la evasión y la elusión en aras de financiar el gasto social

Con todo lo mencionado hasta este punto, es importante considerar el rol que tiene la administración tributaria no solo como el agente encargado del recaudo y fiscalización de los impuestos, sino por el papel que puede llegar a cumplir en la sociedad mejorando la progresividad del sistema tributario y reduciendo la evasión y elusión fiscal, así como procurar la prevención general del abuso y el fraude tributario, la doble contabilidad, entre otros. De esta manera, la administración tributaria contribuirá a la redistribución de los recursos apelando al principio de solidaridad de los contribuyentes para disminuir la pobreza y la desigualdad de ingresos, garantizar la cobertura de las necesidades básicas y promover la movilidad social. Para tal efecto, se ajustan algunos instrumentos que ya se encuentran en el ordenamiento jurídico, como es el caso de la facturación del impuesto de renta, el cual se extiende ahora a otros impuestos fiscalizados por la DIAN y se incorporan algunas medidas nuevas como las siguientes:

3.8.1. Presencia económica significativa

Los países importadores de capital como Colombia han sufrido una pérdida sustancial en sus derechos de gravar las actividades realizadas por los extranjeros en conexión con su territorio. Esta pérdida se debe a que las normas internacionales permiten gravar a las empresas extranjeras únicamente en presencia del llamado establecimiento permanente (EP), es decir, cuando la empresa tenga una presencia física fija y una duración de actividades de mínimo un (1) año en el país. En medio de la digitalización de la economía, la presencia física y la duración de 1 año no son necesarias para realizar actividades muy relevantes desde el punto de vista económico, con una expectativa de una mayor reducción en el ámbito físico de los negocios y en los tiempos de realización de las distintas actividades.

Los países emergentes, como Colombia, resultan ser los más afectados por esta situación. Sin embargo, la solución que ofrece actualmente la comunidad internacional (el llamado Pilar 1) solamente cubre a cerca de 108 empresas (con facturación por encima de 20 billones de euros anuales), y solo transfiere el derecho de gravar la utilidad en un porcentaje mínimo que representa menos del 0,5% del recaudo actual según los cálculos de la DIAN y de expertos. Adicionalmente, los expertos actualmente le asignan una baja probabilidad a la ratificación de la Convención Multilateral (MLC) que implementaría la solución. Con ello, si Colombia no aprueba una solución alternativa, perdería la oportunidad de gravar los ingresos de la economía digital.

3.8.2. Establecimiento de criterios en la determinación de la Sede Efectiva de Administración (SEA)

Para la determinación de las sociedades y entidades que se consideran residentes fiscales en el país y, por lo tanto, contribuyentes sobre sus rentas de fuente mundial, el Artículo 12-1 el Estatuto Tributario dispone, aún en el caso de sociedades constituidas fuera del territorio nacional, que estas podrán considerarse residentes en Colombia si su administración se realiza en el país. No obstante, salvo dos situaciones: i) sociedades cuyas acciones o participaciones coticen en una bolsa de valores reconocida; y ii) cuando el 80% o más de sus ingresos sean de fuente extranjera en la jurisdicción de su constitución.

A pesar de lo anterior, la determinación del criterio de la administración de la sociedad a fin de establecer su SEA sigue siendo abstracto. Esto genera situaciones problemáticas en tanto la descripción normativa habla por igual de la toma de decisiones clave y decisiones del día a día para el desarrollo del negocio. En la actualidad, estas decisiones pueden ser tomadas en distintos lugares del mundo, al mismo tiempo que pueden llevarse de manera independiente e incluso simultánea en el caso de las más grandes corporaciones. Estas dificultades se profundizan si se tiene en cuenta la realidad actual, en donde la toma de decisiones se puede realizar a través de llamadas o conferencias virtuales con personas que se encuentran en diferentes jurisdicciones.

Dicho así, la SEA se convierte en un criterio etéreo que puede ser fácilmente evadido o capturado a conveniencia por los contribuyentes y sus asesores para disminuir su impuesto a cargo. En virtud de lo anterior, es necesario definir con claridad los criterios que determinan que una sociedad tenga su SEA en Colombia.

3.8.3. Ingresos en especie

Actualmente, el Estatuto Tributario en su artículo 24 determina que todos los ingresos susceptibles de incrementar de forma neta el patrimonio del contribuyente, salvo que estén exceptuados, se encuentran gravados con el Impuesto sobre la Renta y Complementarios. Dichos ingresos pueden ser en efectivo o en especie. No obstante, para estos últimos no existe una regla jurídica legal que brinde total certeza a los contribuyentes sobre la existencia de estos ingresos.

Esto último ha llevado a identificar problemas relacionados con la falta de transparencia y, por tanto, contabilidad de ciertos contribuyentes en el pago del impuesto. En particular, los ingresos en especie han permitido que las empresas asuman gastos y/o costos propios de los socios, accionistas, participes y/o sus familiares²¹. Dada esta situación, las personas y/o firmas que entregan estos productos pueden presentarlos como costos o gastos deducibles que terminan por reducir su base gravable del impuesto de renta, pero los receptores no lo registran debidamente como un ingreso, lo que termina reduciendo el pago del impuesto.

Por lo tanto, la medida 'Ingresos en especie' busca obtener la contabilización y transparencia de los pagos o ingresos que reciben los contribuyentes de forma indirecta diferentes de su salario y otros pagos monetarios. De esta manera se pretende evitar la elusión del ingreso por el beneficio del bien o servicio pagado por la sociedad, entidad o patrimonio autónomo, y, por tanto, crear reglas claras que brinden certeza al contribuyente sobre la efectiva realización de un ingreso a su favor, el cual debe ser declarado e integrado en la base gravable de su impuesto.

Específicamente, esta medida busca precisar una regla en la que se determine expresamente que estos pagos en especie no son deducibles o imputables a ningún título en la declaración del impuesto sobre la renta del ente o entidad pagadora y precisa la obligación de reportar dichos pagos a la administración tributaria.

²¹ Dentro de estos gastos y costos se pueden relacionar pagos por colegios, universidades, clubes sociales y deportivos, viajes, compras y alimentación, entre otras.

3.8.4. Costos y gastos incurridos

Los costos en los que incurren los contribuyentes para la generación de rentas en actividades económicas exigen un reto para la administración tributaria, toda vez que estos pueden ser un mecanismo que facilita la evasión tributaria. Según Bonilla et al. (2016) este tipo de práctica va en detrimento del recaudo tributario y genera inequidades. Así las cosas, se requiere del fortalecimiento de la gestión por parte de la autoridad tributaria, mediante esquemas indicativos de costos y gastos respecto de los ingresos brutos de las personas naturales independientes de acuerdo con sus actividades económicas.

La estimación o indicación de costos y gastos deducibles, junto con la concurrente obligación formal del contribuyente de informar cuando estos superen un límite es una herramienta que permite a la administración tributaria obtener la información suficiente, para de esta manera realizar programas de fiscalización en aquellos contribuyentes que presenten una desviación significativa respecto a las estimaciones con las que cuente la DIAN, utilizando los sistemas de información y datos estadísticos relacionados con el comportamiento del mercado de acuerdo a cada actividad económica.

En general, la propuesta aplicaría únicamente para las personas naturales residentes para las cédulas de capital, no laboral y de trabajo²² (cuando se puedan imputar costos y gastos deducibles). Adicionalmente se precisa, que en concordancia con los programas de modernización y fortalecimiento de la DIAN únicamente los contribuyentes que soporten todos sus gastos y costos en documentos con respaldo electrónico podrán superar el límite estimativo. Esto significa que se permite la posibilidad de sobrepasar estos márgenes indicativos cuando la totalidad de los soportes de los costos y gastos imputados correspondan a facturas electrónicas, nómina electrónica y/o a los documentos equivalentes electrónicos que se encuentren vigentes.

En ese sentido, se crea una restricción sobre los documentos soporte a nivel tributario que son válidos cuando se superen ciertos estimativos de costos y gastos lo cual permite combatir la elusión en estas cédulas, especialmente en deciles donde la imputación de costos y gastos supere el 90% de los ingresos. Lo anterior, puede llegar a no tener coherencia considerando las estimaciones económicas de las actividades, y que tampoco corresponde a las bases de cotización para trabajadores independientes en el Sistema de Seguridad Social, lo cual impide que se realicen los cruces de información necesarios y rompe con los principios básicos del sistema tributario.

3.8.5. Medidas contra la evasión y elusión en el Régimen Simple de Tributación

Considerando la naturaleza del simple y los impuestos que compila, particularmente el impuesto sobre las ventas y el impuesto nacional al consumo se estima pertinente incorporar de manera expresa en la legislación fiscal la sanción de dar por no presentada la declaración del SIMPLE ante la falta de su pago total.

En efecto, basta examinar los artículos 580 y 580-1 del Estatuto Tributario para percatarse que los casos que dan lugar a que la declaración tributaria no se entienda presentada están previstos en la Ley. En diferentes providencias la Corte Constitucional ha señalado que, además de las normas legales de carácter tributario, «la protección

²² Se estiman legalmente en 60%.

del principio de legalidad también comprende las normas tributarias de carácter sancionatorio» (cfr. Sentencia C-571/10, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa), el cual es uno de los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos a los cuales debe sujetarse el ejercicio legítimo de la potestad punitiva del Estado (cfr. Sentencia T-145/93, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Adicionalmente, debe advertirse que, si se da por presentada la declaración del SIMPLE, el administrado debería estar expuesto a las consecuencias a todas las consecuencias por el incumplimiento de esta obligación de presentar su declaración del SIMPLE, que podría llevar a su exclusión de este régimen sustitutivo del impuesto sobre la renta.

Adicionalmente, es relevante indicar que el SIMPLE es un régimen sustitutivo del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, se estima pertinente que se observen algunos de los requisitos del régimen ordinario de este último impuesto en el SIMPLE. Considerando que el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, que establece el contenido de la declaración anual de activos en el exterior indicando que únicamente están obligados a presentar dicha declaración «los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país». Se debe corregir el texto de esta norma y extender esta obligación formal a los contribuyentes del SIMPLE, a efectos de fortalecer la posibilidad de control y fiscalización de los capitales en el exterior de estos sujetos.

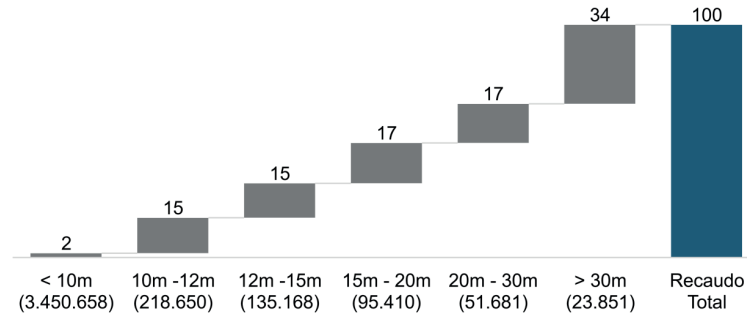
Referencias Capítulo 3

- Aladangady, A., Aron-Dine, S., Dunn, W., Feiveson, L., Lengermann, P., & Sahm, C. (2017). *The Effect of Sales-Tax Holidays on Consumer Spending*. Federal Reserve.
- ANIF. (2021). *Las razones que hacen necesaria una reforma fiscal*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/las-razones-que-hacen-necesaria-una-reforma-fiscal/>
- Ávila, J. (Marzo de 2019). Impacto redistributivo de la tributación a los dividendos en Colombia. *Investigaciones y productos CID(25)*, 1-25. Obtenido de <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-29.pdf>
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O., Montoya, S., Perry, G., . . . Villar, L. (2016). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Informe final*. Bogotá.
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021*. Santiago.
- Comisión Europea. (2019). *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. European Economy Institutional Papers*.
- Greenpeace. (2020). *Di basta a los plásticos*. Obtenido de <https://www.greenpeace.org/colombia/tag/plasticos/>
- Grundman, D. (2020). *Sales Tax Holidays: An ineffective Alternative to Real Sales Tax Reform*. Institute on Taxation and Economic Policy.
- Marwell, N., & McGranahan, L. (2010). *The Effect of Sales Tax Holidays on Household Consumption Patterns*. Federal Reserve Bank of Chicago.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Salud. (24 de octubre de 2016). *Los impuestos saludables cambiarán comportamientos nocivos para la salud*. Obtenido de BOLETÍN ELECTRÓNICO PARA LOS ACTORES DEL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA NO: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace-minsalud-85-impuestos-saludables.pdf>
- National Geographic. (20 de mayo de 2022). *The World's Plastic Pollution Crisis Explained*. Obtenido de <https://education.nationalgeographic.org/resource/worlds-plastic-pollution-crisis-explained>
- Pigou, A. (1920). *The Economics of Welfare*. Liberty Fund.

<p>Portafolio. (21 de julio de 2022). <i>Si habrá impuesto a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados</i>. Obtenido de https://www.portafolio.co/economia/reforma-tributaria/reforma-tributaria-habra-impuesto-a-bebidas-azucaradas-y-alimentos-ultraprocesados-568493</p> <p>Rodriguez Llach, A. (17 de diciembre de 2019). <i>No tener un impuesto a las bebidas azucaradas nos sale muy caro</i>. Obtenido de https://www.dejusticia.org/column/no-tener-un-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-nos-sale-muy-carol/</p> <p>Sanchez, F., & Márquez, J. (2013). La deserción en la Educación Superior en Colombia durante la Primera Década del Siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? <i>Documentos CEDE, Universidad de los Andes</i>.</p> <p>Sandoval, R. C., Roche, M., Belausteguigoitia, I., Alvarado, M., Galicia Luis, Gomes, F., & Paraje, G. (agosto de 2021). <i>Impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas en América Latina y el Caribe</i>. Obtenido de https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/phr-54745</p> <p>Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. (2017). <i>Un año después: El "impuesto sobre los refrescos" de Berkeley redujo significativamente las ventas de bebidas azucaradas</i>. Durham: UNC Gillings School of Global Public Health.</p> <p>Vázquez, V. (2014). Externalidades y medio ambiente. <i>Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing</i>, 1-15.</p> <p>WWF. (06 de septiembre de 2021). <i>Plásticos: los costos para la sociedad, el medio ambiente y la economía</i>. Obtenido de https://www.wwf.org.co/?369479/Plasticos-los-costos-para-la-sociedad-el-medio-ambiente-y-la-economia</p>	<h4>4. Propuesta de reforma tributaria</h4> <p>Como se ha expuesto anteriormente, el propósito de esta reforma tributaria es el de promover un sistema tributario más justo que permita generar recursos para atender la deuda social histórica que el Estado tiene con la población colombiana. En particular, el esquema vigente actualmente ha favorecido a los segmentos de la población con mayores ingresos, generando un deterioro en la equidad vertical del mismo. Más aun, los beneficios tributarios no solo han generado distorsiones sobre el aparato productivo, sino que también han desfavorecido la equidad horizontal del sistema tributario colombiano. Por tanto, la implementación de las medidas aquí plasmadas se traduciría en la generación de fuentes para financiar un gasto social orientado a mitigar la pobreza y desigualdad en el país, al tiempo que desmonta beneficios asimétricos que han impedido una asignación eficiente de los recursos, promoviendo la equidad, progresividad, eficiencia y simplicidad del sistema tributario.</p> <h4>4.1. Personas naturales</h4> <p>La propuesta de reforma tributaria en la dimensión de personas naturales contiene medidas para mejorar la equidad horizontal, igualando el tratamiento tributario de las rentas líquidas de los colombianos, así como también promueve una mayor equidad vertical, eliminando y ajustando beneficios que han favorecido a los segmentos de la población con mayores ingresos. Asimismo, estas medidas incorporan un mecanismo para abordar la inequidad histórica del sistema tributario de Colombia, que se ha derivado de las bajas tarifas efectivas de tributación sobre la población en el extremo de la distribución de mayores ingresos.</p> <h4>4.1.1. Equidad horizontal</h4> <p>En la actualidad, el impuesto de renta de personas naturales incluye cuatro componentes: i) la cédula general, la cual contiene los ingresos de trabajo, capital, honorarios e ingresos no laborales; ii) la cédula de pensiones; iii) la cédula de dividendos y iv) un tratamiento independiente para las ganancias ocasionales (GG.OO). Como se evidenció en el capítulo 3 (diagnóstico del estatuto tributario colombiano), el tratamiento disímil para diferentes tipos de ingreso, específicamente los relacionados con ganancias ocasionales y dividendos, complejiza el sistema tributario, deteriora la equidad horizontal y puede generar incentivos perversos a la elusión fiscal, especialmente para las personas de más altos ingresos¹.</p> <p>Por esa razón, las disposiciones incluidas en este Proyecto de Ley buscan corregir ese tratamiento diferencial para mejorar la equidad horizontal, avanzar en materia de simplicidad del estatuto tributario y aumentar el recaudo, sin dejar de reconocer las diferencias intrínsecas en la depuración de cada tipo de ingreso.</p> <p>Considerando lo anterior, este Proyecto de Ley rediseña el proceso para calcular el impuesto a cargo del impuesto de renta a personas naturales (IRPN), de manera que se nivelen las condiciones tributarias de las distintas rentas líquidas y se simplifique el sistema. La propuesta contiene los siguientes elementos:</p> <p>¹ Los contribuyentes de mayores ingresos obtienen un alto porcentaje de sus ingresos por concepto de dividendos o ganancias ocasionales.</p>
<ol style="list-style-type: none"> i. Cada componente del IRPN, que incluye la cédula general, la cédula de pensiones, la cédula de dividendos y las ganancias ocasionales, mantendrá su proceso de depuración independiente. ii. Cada proceso de depuración se realizará hasta obtener la renta líquida gravable (RLG). iii. Se sumarán las rentas líquidas gravables de cada componente del IRPN. iv. Al valor resultante de la suma de las RLG se le aplicará la tabla de tarifas marginales que actualmente existe para la cédula general, para calcular así el impuesto a cargo total del IRPN. <p>Las depuraciones independientes de cada componente, entendidas como el proceso en el que se pasa del ingreso bruto a la renta líquida gravable descontando: i) las rentas no gravadas²; ii) los costos –para los casos particulares según corresponda–; iii) las rentas exentas; y iv) las deducciones, conservarán, en general, el mismo mecanismo vigente en la actualidad. No obstante, este Proyecto de Ley contempla modificaciones específicas en materia de topes y detracciones para las cédulas general y de pensiones, así como de las ganancias ocasionales, las cuales se detallarán en la siguiente sección.</p> <p>Este esquema para calcular el impuesto a cargo del IRPN tiene varias ventajas frente al actual. Por un lado, da un reconocimiento a las diferencias intrínsecas de cada uno de los componentes de ingresos, al permitir mantener la depuración independiente. Por otro lado, el hecho de sumar las rentas líquidas gravables de todos los componentes del IRPN antes de calcular el impuesto a cargo tiende a igualar las condiciones tarifarias de todos los tipos de ingreso, aportando equidad horizontal al sistema. Adicionalmente, se resalta que este mecanismo implica que la renta líquida gravable total, independientemente de su composición o fuentes de ingreso, contará con un tramo de 1.090 UVT gravado a tarifa 0%. Finalmente, este mecanismo aporta simplicidad al sistema, al tener una sola tabla de tarifas para la estimación del impuesto a cargo.</p> <h4>4.1.2. Equidad vertical</h4> <p>En línea con la propuesta de unificación de rentas líquidas gravables y el tratamiento de depuración explicado en la sección anterior, este Proyecto de Ley busca mejorar la progresividad del Estatuto Tributario, en cumplimiento del principio de equidad vertical del sistema gracias a la disminución de los topes nominales globales de rentas exentas y deducciones (beneficios tributarios). En este sentido, se estimaron nuevos límites de forma tal que un contribuyente del IRPN con ingresos brutos mayores a 10 millones mensuales no pueda tener una renta exenta superior al contribuyente que se encuentra en este umbral. De esta forma, se evita que los contribuyentes de mayores ingresos puedan acceder a beneficios tributarios que erosionen su base y, de esta manera, reducir de manera indiscriminada su impuesto a cargo.</p> <p>Si bien la nueva delimitación reduce sustancialmente los topes nominales vigentes, lo anterior no va en contravía del principio de equidad vertical del sistema tributario, toda vez que estimaciones de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) sugieren que únicamente el 2,4% de las personas con ingresos en Colombia perciben rentas brutas mayores a 10 millones mensuales, los cuales corresponden al 13,2% de</p> <p>² Estas rentas incluyen, por ejemplo, ingresos no constitutivos de renta y otros ingresos que pueden ser declarados rentas no gravadas.</p>	<p>los declarantes del IRPN de mayores ingresos. Así mismo, para el caso particular de los pensionados, en la actualidad solo el 0,2% recibe una mesada igual o superior a este monto.</p> <p>De esta manera, este Proyecto de Ley contempla la disminución de: i) renta exenta de pensiones de 12.000 UVT a 1.790 UVT anuales; ii) tope nominal de la renta exenta de 25% de los ingresos laborales de 2.880 UVT a 790 UVT anuales; y iii) tope nominal de las rentas exentas y deducciones de la cédula general de 5.040 UVT a 1.210 UVT, pero manteniendo el límite del 40%.</p> <p>En primer lugar, se propone reducir la renta exenta de pensiones de 12.000 UVT a 1.790 UVT anuales reconociendo que, bajo el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), la pensión mensual máxima reglamentada es de 25 SMMLV, lo que hace que, en la práctica, todas las pensiones tengan un tratamiento 100% exento en el estatuto tributario actual. Con la propuesta, se garantiza la protección de los ingresos por concepto de pensión de la población adulta mayor, reconociendo su posible incapacidad para generar otros tipos de rentas. Es necesario resaltar que este tope toma en consideración el hecho de que ningún pensionado con una mesada de 10 millones mensuales o menos contribuya al IRPN, lo anterior, partiendo del hecho que únicamente perciba ingresos por este concepto.</p> <p>Por otra parte, en la práctica, los topes nominales establecidos actualmente para la renta exenta automática del 25% aplicable a las rentas laborales, así como para el total de rentas exentas y deducciones de la cédula general, son significativamente elevados, relativos a la estructura de ingresos del país. De igual forma, tal y como se presentó en el capítulo 3, es necesario disminuir dichos topes con el objetivo de incrementar la progresividad del estatuto tributario y evitar que contribuyentes de mayores ingresos disminuyan en mayor medida su impuesto a cargo frente a contribuyentes de menores ingresos. Teniendo esto en cuenta, se plantea una disminución del límite de la renta exenta automática de los ingresos laborales de 2.880 UVT a 790 UVT, junto con el tope nominal de rentas exentas y deducciones de la cédula general de 5.040 UVT a 1.210 UVT.</p> <p>En línea con lo expuesto en el capítulo 3, las rentas exentas y las rentas no gravadas por concepto de ganancias ocasionales reconocen, en alguna medida, el nivel de liquidez y la frecuencia con la que las personas naturales perciben estos ingresos. No obstante, algunas de estas cuentan con criterios injustificados que deterioran los principios constitucionales de equidad y progresividad del sistema tributario. Soportado en estos principios, el presente Proyecto de Ley plantea, por un lado, la eliminación de algunas rentas exentas y no gravadas, al mismo tiempo que realiza ajustes en el monto de otras rentas exentas, consistente con la intención de no afectar a los contribuyentes con ingresos menores o iguales a 10 millones mensuales.</p> <p>Dicho lo anterior, se propone: i) eliminar de las ganancias ocasionales no gravables a las utilidades provenientes de la venta de acciones de una empresa que cotiza en la Bolsa de Valores de Colombia, cuando dicha enajenación no represente más del 10%; y ii) eliminar la renta exenta de los premios por conceptos de apuestas y concursos hípicos o caninos, junto con loterías y juegos de azar, correspondiente a una exención actualmente vigente de 410 UVT y 48 UVT, respectivamente. En primer lugar, si bien la intención de esta renta exenta es profundizar el mercado de capitales, la CEBT (2021)</p>

actual, a 25,7% con la implementación de este Proyecto de Ley. A su vez, al incorporar el impuesto al patrimonio, la tarifa efectiva de estos contribuyentes aumenta a 30,3% (Gráfico 2). De esta forma, con estos resultados se evidencia cómo esta reforma reflejaría mejoras en la equidad vertical del sistema tributario, manteniendo relativamente inalterado el impuesto asumido por el segmento de la población cuyos ingresos son inferiores a 10 millones de pesos, y concentrando la contribución del mayor recaudo en las personas con mayores ingresos.

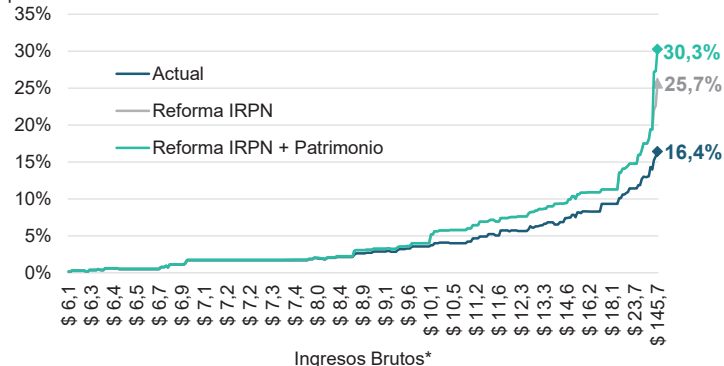
Gráfico 1. Composición del incremento del recaudo del IRPN por rango de ingresos brutos* (puntos porcentuales, valores entre paréntesis corresponden al número de declarantes)



*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

Fuente: DGPM-MHCP con información de declaraciones de renta agregadas AG 2020-DIAN.

Gráfico 2. Comparación de la TET por ingreso bruto* del IRPN y el impuesto al patrimonio



*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

Fuente: DGPM-MHCP con información de declaraciones de renta agregadas AG 2020-DIAN.

4.2. Contribuyendo a la suficiencia de ingresos vía asignación eficiente de recursos

Las medidas orientadas a reducir los beneficios asimétricos, entre los que se incluyen los sectoriales, regionales y los que varían por tipo de ingreso, han intervenido en el correcto funcionamiento del aparato productivo del país. Asimismo, estas se han visto reflejadas en una menor equidad horizontal y eficiencia del sistema tributario colombiano. Por tanto, la reforma tributaria propone la implementación de medidas en pro de eliminar estas distorsiones, promoviendo una asignación más eficiente de los recursos, y contribuyendo así a la suficiencia de fuentes de ingreso adicionales para financiar un mayor gasto social.

4.2.1. Eliminación de beneficios asimétricos y tope máximo a tarifa de beneficios tributarios para empresas

El Proyecto de Ley de reforma tributaria pretende mejorar la equidad horizontal del sistema a partir de la eliminación de beneficios tributarios asimétricos que se aplican de forma exclusiva a algunos sectores o para ciertos territorios del país. Adicionalmente, estas medidas benefician la simplicidad del sistema tributario y están alineadas al principio de suficiencia, lo que resulta relevante en el marco de las necesidades de gasto público con enfoque social del país.

Los beneficios tributarios sectoriales corresponden a aquellos que benefician a algunas compañías de un sector específico, dando un tratamiento diferencial a empresas con capacidades económicas similares por el hecho de pertenecer a distintos sectores. Este tipo de beneficios identificados, que están vigentes actualmente y perjudican la equidad del sistema, serán eliminados mediante el presente Proyecto de Ley. En los casos en los que se pretenda implementar medidas para impulsar un sector en específico, se buscará, como mecanismo principal, la inclusión de partidas de gasto en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

De igual manera, los beneficios enfocados en algunos territorios del país, como aquellos catalogados como Zona Económica y Social Especial (ZESE), generan inequidades, incluso entre compañías del mismo sector. De esta forma, empresas con una actividad económica equivalente cuentan con tratamientos tributarios disímiles por el hecho de ubicarse en diversas zonas del territorio colombiano, afectando el principio de equidad horizontal. Por lo anterior, y siguiendo el principio de buscar mejorar la equidad y simplicidad del sistema, estos beneficios regionales también se propone eliminarlos, siempre que se respeten los derechos adquiridos en el pasado.

Por su parte, después de una evaluación de los ingresos no constitutivos de renta, se pretende, a través del Proyecto de Ley, eliminar de esta categoría las ganancias de las empresas por la venta de acciones no sustancial⁵ registradas en la Bolsa de Valores de Colombia. Esto estaría en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios en esta materia, considerando que estos ingresos son sujeto de un tratamiento tributario similar al de otras ganancias de las empresas, y que la implementación de esta medida no ha mostrado una efectividad significativa en términos

⁵ Cuando la venta no sobrepasa el 10% de las acciones circulantes de la compañía.

del desarrollo del mercado de capitales (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

Ahora bien, más allá de los beneficios asimétricos que afectan la equidad horizontal del sistema, existen algunas detracciones que pueden ser aprovechadas de forma transversal por las personas jurídicas con diferentes actividades económicas. Por lo tanto, con la finalidad de ser consistentes con la eliminación de beneficios asimétricos y la búsqueda de un sistema tributario más equitativo y progresivo, para esas detracciones transversales se propone establecer un límite a la deducibilidad de estas que corresponda al 3% de la renta líquida ordinaria de las personas jurídicas que las utilicen, con el propósito de evitar un uso excesivo de estos beneficios por parte de las empresas⁶. En este frente, sin embargo, es importante distinguir los beneficios tributarios de algunas detracciones que no serán limitadas⁷, pues se priorizarán los estímulos focalizados a sectores estratégicos de acuerdo con el plan de Gobierno, entre los que se incluyen la educación, la salud, la cultura y la protección del medio ambiente⁸. En este sentido, la fórmula a aplicar será:

$$IAA = (DE + RE + INCR) * TRPJ + DT - 3\% * RLO^*$$

Donde:

- **IAA**: corresponde al impuesto a cargo adicional.
- **DE**: corresponde a las deducciones especiales contempladas en el límite previsto.
- **RE**: corresponde a las rentas exentas contempladas en el límite previsto.
- **INCR**: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta contemplados en el límite previsto.
- **TRPJ**: corresponde a la tarifa de renta de las personas jurídicas a la que hace referencia el artículo 240 del Estatuto Tributario (35%).
- **DT**: corresponde a los descuentos tributarios contemplados en el límite previsto.
- **RLO***: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, estimada antes de deducir las deducciones especiales contempladas en el límite.

En caso de que el **IAA** sea menor o igual a cero ($IAA \leq 0$), el valor del impuesto a cargo adicional no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el valor del **IAA** será sumado al impuesto a cargo con el fin de compensar el valor adicional de beneficios aprovechado por el contribuyente.

El Proyecto de Ley contempla también transitar del descuento que hoy aplica en el impuesto de renta de personas jurídicas correspondiente al 50% del pago del impuesto de Industria y Comercio (ICA) vigente actualmente, hacia una deducción. Lo anterior, en consideración de que la figura de descuento genera un incentivo a que algunas entidades territoriales incrementen sus tarifas de ICA y termine la Nación asumiendo

⁶ Por ejemplo, dentro de los beneficios sujetos al tope mencionado, se destacan las donaciones a Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) y pagos destinados a becas de estudios.

⁸ Ejemplos de beneficios que no serán sujetos a este tope incluyen: las inversiones en Fuentes No Convencionales de Energía, hidrógeno verde y azul, los gastos de salarios y prestaciones sociales de aprendices SENA, y los ingresos de organizaciones regionales de televisión y compañías de información audiovisual que reciben de la Comisión Nacional de Televisión para el estímulo y promoción de la televisión pública, entre otros.

una parte considerable de la carga tributaria territorial, que no la asume el sector productivo.

La reforma planteada permite aumentar los ingresos tributarios de la Nación sin necesidad de incrementar de forma general la tarifa del impuesto de renta, al tiempo que resulta en una mejora en términos de equidad horizontal del sistema, y de mayor simplicidad de éste, ante la reducción de los beneficios tributarios existentes actualmente. Más aún, la eliminación de beneficios tributarios asimétricos fomenta el flujo eficiente de los factores de producción hacia las actividades y regiones donde son más rentables. Como se mencionó en el capítulo 3, lo anterior contribuye a ganancias en productividad y crecimiento económico.

A modo de ilustración, la eliminación de las rentas exentas y descuentos tributarios vigentes permitiría reducir la diferencia de 17,3pp existente entre el sector con mayor y menor tarifa efectiva de tributación, hasta 13,6pp, reflejando la potencial ganancia en equidad horizontal del presente Proyecto de Ley. Adicionalmente, el límite propuesto a los beneficios tributarios evita el uso excesivo de los mismos por parte de las personas jurídicas, garantizando un uso más proporcional y cumpliendo con el principio de suficiencia que rige el presente Proyecto de Ley.

4.2.2. Zonas Francas

En relación con el tratamiento preferencial en el impuesto de renta y complementarios al cual pueden acceder los usuarios de Zona Franca (ZF), el presente Proyecto de Ley incluye disposiciones que tienen como objetivo incentivar las exportaciones del segmento productivo que genera valor agregado en el país. En particular, se propone que las personas jurídicas que sean usuarios de las ZF declaradas en el territorio nacional, deben contar con un plan de internacionalización aprobado y vigente para poder ser beneficiarios del tratamiento diferencial a ZF en materia de tarifa del impuesto de renta (20%) respecto a la tarifa general del impuesto de renta y complementarios (35%).

El Gobierno nacional establecerá un mecanismo de transición (que en este Proyecto de Ley se plantea de 1 año) y un umbral mínimo en el plan de internacionalización que debe ser cumplido por los usuarios de ZF para acceder a la tarifa de renta diferencial. El 2023 sería un año de transición, y a partir de 2024, los usuarios de ZF que sean beneficiarios de la tarifa diferencial en el impuesto de renta y complementarios deberán exportar un nivel mínimo de su producción.

De igual manera, el Gobierno nacional, reconociendo los encadenamientos productivos que puedan existir a lo largo de la cadena de producción entre usuarios de ZF, reglamentará las condiciones y requisitos necesarios para que las empresas establecidas en ZF que provean insumos a otros usuarios de ZF con vocación exportadora también se vean beneficiadas de este mecanismo. Lo anterior se daría siempre y cuando las primeras cuenten con un plan de internacionalización vigente y aprobado por las entidades competentes en la materia. Adicionalmente, dentro de las medidas incluidas en el presente Proyecto de Ley contempla que, a partir del 1 de enero de 2023, las ZF uniempresariales se acogerán a la tarifa general del impuesto de renta y complementarios (35%).

De esta manera, con esta disposición, el país avanzaría en las recomendaciones de la Misión de Internacionalización, incorporando mejores prácticas para garantizar que las ZF tengan las condiciones necesarias para generar externalidades positivas en el país, promoviendo la competitividad, generando empleo, y diversificando la canasta de exportación colombiana.

4.2.3. Sobretasa financiera a instituciones financieras

La sobretasa financiera a instituciones financieras ya existente se mantendría en 3pp adicionales sobre la tarifa del impuesto de renta vigente a los contribuyentes que actualmente se encuentran sometidos a la misma, aunque se propone modificar su temporalidad de tal manera que esté vigente en ese nivel de forma permanente. Esta disposición continúa el argumento relacionado con la finalidad de equiparar las condiciones tributarias entre sectores, toda vez que la tarifa efectiva de tributación de este sector es una de las más bajas entre las grandes ramas de actividad, y sustancialmente menor que la tarifa nominal, tal y como queda constatado en la sección 3.2.2. del capítulo 3.

4.2.4. Eliminación de deducibilidad de regalías

Dentro de las medidas contenidas en esta iniciativa legislativa, se encuentra la modificación de artículo 115 del Estatuto Tributario, de tal manera que las regalías pagadas por las empresas por el desarrollo de actividades de producción minera y petrolera no serán deducibles para efectos de la determinación de la renta líquida gravable del impuesto de renta y complementarios. Como se resaltó en el capítulo 3 de este documento, el pago de regalías no se debe interpretar como un impuesto deducible o costo asociado a la actividad propia de explotación de los recursos naturales no renovables, sino como la contraprestación económica por la explotación de los recursos naturales de los cuales es propietario el Estado. Es así, como dando aplicación a los artículos 332 y 360 de la Constitución Política resulta viable esta limitación; en el entendido que no resulta equitativo, considerando las bajas tasas efectivas de tributación de estas entidades del sector minero y petrolero, que sea la Nación quien asuma, injustificadamente, la detracción de las regalías por la explotación de los recursos no renovables de todos los ciudadanos.

4.2.5. Impuesto sobre las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro

En este Proyecto de Ley se busca establecer un impuesto sobre las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, alineado con los objetivos de transformación productiva enmarcados en el proceso de transición energética y sostenibilidad ambiental. Asimismo, esta medida tiene como propósito que los beneficios extraordinarios derivados de los ciclos de precios altos de estas materias primas contribuyan al bienestar de la población más vulnerable y a la consolidación fiscal. En ese sentido, se propone establecer una tarifa impositiva sobre un porcentaje del valor total de estas exportaciones, siempre que el precio internacional para estas materias primas supere un umbral (precio de referencia) en periodos de altos precios de estos *commodities*.

Para la determinación del umbral (precio de referencia), se tomó, para el caso del petróleo, el promedio simple de los precios base de hidrocarburos líquidos por tipo de gravedad API, usado para la liquidación de los Derechos Económicos por Concepto de Precios Altos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), establecidos en la Resolución 400 de 2022 de la ANH (USD 48 por barril). Por su parte, considerando que

esta misma información no está disponible para el carbón y el oro, para estimar el precio de referencia del carbón, se tomó la mediana del precio mensual promedio observada para los últimos 7 años (USD 87 por tonelada, para el periodo agosto-2015 a julio-2022). Esta ventana de tiempo se determinó con base en los resultados derivados de la implementación de filtros estadísticos univariados, en donde se encontró que los ciclos de precios para el carbón duran, en promedio, cerca de 7 años. Adicionalmente, se contempló usar la mediana, en vez de la media, dado que esta no responde a aumentos transitorios o datos atípicos. De esta forma, para que los choques actuales en precios alteren el precio de referencia, estos deben ser de larga duración o permanentes, mientras que choques de corta duración no afectarían esta medida. Por último, para el caso de del oro, se estableció un precio umbral de USD 400 por onza troy.

La tarifa efectiva de este impuesto será proporcional al tamaño del ciclo positivo de precios y a la ganancia extraordinaria generada por este. Particularmente, este impuesto busca gravar solo la proporción del valor de las exportaciones derivada de un precio internacional que es superior al umbral definido (ciclo positivo de precios). Esta proporción será definida en función del diferencial entre el precio internacional observado y el umbral:

$$S_{exp_{o_t}} = \begin{cases} 0, & \text{si } p_{obs_t} \leq p_{umbral} \\ \frac{p_{obs_t} - p_{umbral}}{p_{obs_t}}, & \text{si } p_{obs_t} > p_{umbral} \end{cases}$$

Donde:

- $S_{exp_{o_t}}$ corresponde al porcentaje del valor de las exportaciones sobre el que se aplica el impuesto, para el mes t.
- p_{obs_t} es el precio promedio de referencia internacional para el petróleo (WTI),⁹ el carbón (Newcastle) o el oro (onza troy), para el mes t.
- p_{umbral} es el umbral establecido para el precio del petróleo, el carbón o el oro.

La anterior definición implica que, a mayor ciclo positivo de precios (definido como la diferencia entre el precio observado y el umbral), mayor es la base gravable sobre la cual se aplica este impuesto. Sobre esta proporción del valor de las exportaciones, se aplicará una tarifa impositiva del 10,0%, que sería igual para estas tres materias primas. De esta forma, la liquidación del impuesto estaría definida por:

$$IMP_{exp_{o_t}} = \tau * S_{exp_{o_t}} * V_{exp_{o_t}}$$

Donde:

- $IMP_{exp_{o_t}}$ corresponde al impuesto sobre las exportaciones a cargo, para el mes t.
- τ es la tarifa impositiva de 10%.
- $V_{exp_{o_t}}$ es el valor total de las exportaciones de petróleo o carbón.

⁹ Para las exportaciones de petróleo, se usa el precio de referencia WTI, ya que es consistente con el precio umbral calculado por la ANH y, al igual que la referencia BRENT, guarda una alta correlación con el precio implícito de las exportaciones de petróleo colombianas. Por otro lado, para el precio de carbón se usa la referencia Newcastle, la cual es la que mayor correlación tiene con el precio implícito local.

4.2.6. Tarifa de ganancias ocasionales para empresas

Con el propósito de ser consistentes con las conclusiones del capítulo 3 y el tratamiento de las ganancias ocasionales de personas naturales, se cimentó el ajuste sobre el impuesto aplicado a las ganancias ocasionales de personas jurídicas. Considerando que un promedio ponderado de la tarifa efectiva de tributación para las ganancias ocasionales en el caso de personas naturales arroja un porcentaje cercano al 30%, se propone una modificación al tratamiento de este mismo concepto en personas jurídicas y asimiladas, locales y extranjeras, buscando mantener la paridad en el tratamiento de esta fuente de ingresos. De esta forma, la tarifa para ganancias ocasionales de empresas se ubicaría en 30%, lo que, a su vez, se traduce en una tributación más equitativa y una mayor disponibilidad de recursos para la Nación.

4.3. Impuestos saludables y ambientales para corregir externalidades negativas

El presente Proyecto de Ley incluye medidas de política fiscal orientadas a promover un sistema tributario con una base gravable transitoriamente más amplia, que permita mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos a través de la formulación e implementación de impuestos saludables y ambientales, que mitiguen externalidades negativas. Lo anterior, en aras de reconocer e internalizar los efectos adversos sobre la salud y el medioambiente que genera el consumo de bebidas azucaradas, alimentos ultraprocesados, la emisión de gases de efecto invernadero y el consumo de plásticos de un solo uso.

4.3.1. Impuestos saludables

La presente iniciativa legislativa considera la implementación del impuesto a las bebidas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos. Por naturaleza, estos corresponden a impuestos *pigouvianos* que buscan corregir la externalidad negativa derivada del consumo de estos bienes sobre la salud de la población a través de dos mecanismos: el desincentivo del consumo de los mismos y la generación de recursos públicos que contribuyan a financiar los requerimientos del sistema de salud derivados de enfermedades relacionadas.

4.3.1.1. Impuesto a las bebidas azucaradas

Teniendo en cuenta lo anterior, las disposiciones contenidas en esta iniciativa legislativa proponen la creación de un impuesto a las bebidas azucaradas, de tal manera que el hecho generador del impuesto corresponda a la producción y consecuente primera venta o importación de bebidas. La base gravable del impuesto correspondería al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (ml), mientras que la tarifa se define a partir de tres categorías asociadas a la cantidad de azúcar incorporada en cada una de las bebidas (Tabla 4). Esta diferenciación tarifaria contribuye a promover la reducción del consumo de los productos con mayor contenido de azúcar, al tiempo que incentiva a la oferta a reformular el contenido de azúcar que tienen los bienes producidos (Banco Mundial, 2020).

Tabla 4. Tarifas del impuesto al consumo de bebidas azucaradas¹⁰

Contenido de azúcar (por cada 100 ml)	Tarifa (por cada 100 ml) \$ COP
Menor a 4 gramos	\$0
Mayor o igual a 4 gramos y menor a 8 gramos	\$18
Mayor o igual a 8 gramos	\$35

Fuente: DGPM-MHCP

De igual manera, es importante resaltar que la Nación será el titular de este impuesto (sujeto activo), mientras que, los productores o importadores serán los agentes sobre los cuales recaerá el pago de este tributo (sujeto pasivo). Adicionalmente, y atendiendo a la dificultad que representa la fiscalización del impuesto, se utilizará la Ley de Etiquetado de Alimentos (Ley 2120 de 2021) recientemente sancionada en Colombia, como instrumento para garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable. Esta ley permitirá desincentivar la modificación del etiquetado de los productos para poder acceder a un impuesto más bajo del que realmente corresponde, como una herramienta adicional de seguimiento al cumplimiento de la medida y de fiscalización del impuesto por parte de la autoridad tributaria.

4.3.1.2. Impuesto a los alimentos ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos

De manera análoga, este Proyecto de Ley propone la creación de un impuesto al consumo de la producción para su posterior venta e importación de alimentos ultraprocesados¹¹ y con alto contenido de azúcares añadidos, considerando los potenciales efectos en la salud de los colombianos derivados del consumo de estos productos.

Específicamente, el impuesto nacional al consumo de los alimentos ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos corresponderá a un tributo con una tarifa del 10% sobre el precio de venta del bien, el cual será recaudado por el productor en la entrega en fábrica o en planta para su distribución, y posterior venta. En el caso de los productos importados, el impuesto se causaría en el momento en que los mismos son nacionalizados en aduanas por la DIAN, para su posterior venta en el territorio colombiano. Dada la naturaleza de este impuesto, se propone que la Nación sea el titular encargado de administrar el recaudo que se genere a partir del mismo.

Ahora bien, considerando la importancia de algunos de estos productos en la canasta básica de los hogares colombianos, algunos bienes no serán gravados por este impuesto para no afectar el ingreso de los hogares más vulnerables, entre los que se destacan la mortadela, la butifarra, el salchichón, entre otros.

¹⁰ No hacen parte del conjunto de bebidas azucaradas sujetas a este impuesto los derivados lácteos, las fórmulas infantiles, los medicamentos con azúcares adicionados, los productos usados como terapia nutricional y las soluciones de electrolitos diseñadas para prevenir la deshidratación.

¹¹ Dentro de estos productos se incluyen los embutidos, dulces, snacks y polvos para refrescos, para preparación de postres y helados, cacao en polvo con adición de azúcar, entre otros.

4.3.2. Impuestos ambientales

4.3.2.1. Impuesto al carbono

Dentro de las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley, se plantea la modificación al impuesto al carbono, creado mediante la Ley 1819 de 2016. Lo anterior tiene como objetivo alinear el diseño de este tributo para que logre interiorizar de una manera más efectiva los costos sociales de la emisión de gases de efecto invernadero, por el consumo de combustibles fósiles asociado al desarrollo de la actividad productiva del país.

En particular, se propone modificar la base de este impuesto, gravando la venta, importación y retiro del carbón térmico, y manteniendo excluido el carbón que es utilizado en coquerías. Ahora bien, es importante mencionar que este tributo solamente aplica para el consumo interno, y dentro de su base gravable no se incluye el carbón destinado a la exportación.

En todo caso, considerando las dificultades que se presentarían en relación con la sustitución de este insumo en el proceso de generación de energía eléctrica en las termoeléctricas del país, y en aras de evitar efectos indeseados sobre el sector de generación y distribución de energía eléctrica a nivel nacional, esta modificación se realizará de manera gradual en los próximos 4 años de la siguiente manera:

Tabla 5. Transición del impuesto al carbono

Año	Tarifa
2023 y 2024	0%
2025	25% del valor de la tarifa plena
2026	50% del valor de la tarifa plena
2027	75% del valor de la tarifa plena
2028 en adelante	Tarifa plena

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De este modo, el Gobierno nacional, a través de estas modificaciones al impuesto al carbono, reconoce la importancia de establecer mecanismos económicos y tributarios que promuevan una reducción gradual y sostenida en las emisiones de gases efecto invernadero, y contribuyan a la estrategia de transición energética mediante la descarbonización de la economía e implementación del uso de energías más limpias. Ahora bien, es importante resaltar que, con las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley, se mantiene la destinación específica de este impuesto con enfoque ambiental, ecológico y sustitución de cultivos ilícitos priorizando a municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rom¹².

4.3.2.2. Impuesto a los plásticos de un solo uso

El presente Proyecto de Ley plantea la introducción de un impuesto administrado por la Nación de 0,00005 UVTs por cada (1) gramo del envase a los plásticos de un solo uso, el cual grava la venta e importación de los productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar bienes por única vez. Esta medida permitiría internalizar las

¹² Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por la Ley 2169 de 2021.

externalidades negativas sobre el medio ambiente generadas por el consumo de plásticos de un solo uso, que incluyen los contaminantes químicos y gases de efecto invernadero derivados de la producción y posterior tratamiento de residuos de dichos productos. Sin embargo, se considera excluir del impuesto aquellos utilizados para envasar, embalar o empacar fármacos y medicamentos, así como los que correspondan a residuos peligrosos.

El diseño impositivo propuesto en esta iniciativa legislativa permite generar incentivos para la reducción del consumo de los plásticos de un solo uso, al aplicar el tributo en función de la cantidad de plástico utilizado para la fabricación y venta de los productos, de tal manera que se pueda discriminar entre productos con un alto contenido y bajo contenido de este material.

Ahora, el impuesto en mención no sustituirá el impuesto al uso de bolsas plásticas del cual trata el artículo 512-15 del Estatuto Tributario, por lo que los dos impuestos funcionarán conjuntamente. Lo anterior, considerando que el impuesto a bolsas plásticas busca disminuir el consumo de estas en la venta final, mientras que, el impuesto a plásticos de un solo uso busca desincentivar el consumo de los productores y fabricantes que utilizan este producto como insumo en sus procesos productivos.

La propuesta de impuestos a plásticos de un solo uso se encuentra alineada con la reciente aprobación del Proyecto de Ley de prohibición al uso de dichos productos, de tal manera que el impuesto contribuye al cumplimiento de uno de los objetivos de la Política Nacional de Sustitución de Plásticos de Un Solo Uso, al generar incentivos para la reducción del consumo e implementación de alternativas ambientalmente sostenibles. Adicionalmente, el impuesto permite compensar la externalidad negativa derivada del uso de plásticos de un solo uso, mientras entra en vigor la prohibición aprobada por el Congreso de la República.

4.4. Eliminación días sin IVA

El artículo 37 de la Ley 2155 de 2021 establece la incorporación de los días sin IVA que estarán vigentes por tres (3) días al año. Esta medida permite la exención del impuesto sobre las ventas -IVA para algunos productos definidos con ciertas condiciones. Sin embargo, bajo el criterio de suficiencia y teniendo en cuenta la regresividad que implica esta exención, el presente Proyecto de Ley pretende derogar esta medida de forma permanente para garantizar la correcta asignación de los recursos públicos hacia los hogares con mayores necesidades, de tal manera que se propenda por el cumplimiento del criterio de mayor equidad en el sistema tributario.

4.5. Eliminación de la exclusión de IVA y la exención de aranceles y del impuesto nacional a la gasolina y el ACPM en Zonas de Frontera

Como se mencionó en el capítulo 3, la política de estabilización de precios de combustibles que ha adoptado el país a través del FEPC ha permitido, de manera general en todo el territorio nacional, mitigar el alza de precios que se ha observado a nivel internacional en los combustibles líquidos (CL) en el mercado local. En ese sentido, resulta conveniente reevaluar la pertinencia de los beneficios económicos otorgados a las Zonas de Frontera en relación con los CL vigentes actualmente, en la medida en que el precio de venta al público de dichos bienes garantiza la competitividad del país y mitiga los incentivos al contrabando.

Por lo anterior, y con el propósito de incrementar la eficiencia del gasto tributario de la Nación, en este Proyecto de Ley se plantea la eliminación de la exclusión de IVA, las exenciones del pago de aranceles y del impuesto nacional a la gasolina y el ACPM en las Zonas de Frontera, lo cual implica una modificación al Artículo 19 de la Ley 191 de 1995¹³. Vale la pena resaltar que la disposición presentada no controvierte los mandatos constitucionales, en la medida en que las Zonas de Frontera continuarán beneficiándose de tratamientos económicos preferenciales, particularmente de los subsidios indirectos adicionales que reciben actualmente el ACPM y la GMC mediante el control directo sobre el Ingreso al Productor de dichos CL.

Ahora bien, el Gobierno nacional reconoce los efectos de dicha medida sobre el alza del precio de venta a los consumidores finales de combustibles¹⁴ y, en particular, sobre la población en condición de pobreza y vulnerabilidad de estas regiones del país. Por tal razón, se deberá tener en cuenta que el objetivo principal de la eliminación de estas exenciones, que en la práctica corresponden a un beneficio indirecto a la población (independientemente de sus condiciones económicas), es sustituir dicho gasto tributario por una política de gasto social más robusta y focalizada.

4.6. Importaciones que no causan el impuesto sobre las ventas

Con las proposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley, se propone modificar el artículo 428, literal j, del Estatuto Tributario, con el objetivo de que la exclusión del IVA para bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida, cuyo valor no exceda los \$200 USD, se determine con base en el país de origen donde se producen las mercancías, frente al esquema actual, que únicamente toma en consideración el país de donde la mercancía proviene, que no necesariamente coincide con el país en donde se fabrica la misma.

4.7. Régimen Simple de Tributación

Teniendo en cuenta la baja conveniencia del Régimen Simple de Tributación (RST) bajo el esquema actual para las pequeñas empresas, se propone modificar la tabla de tarifas e incluir un nuevo grupo (5) en el Régimen, de tal manera que se mantengan los umbrales actuales, pero se establezcan los siguientes grupos de tarifas:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:
2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa Simple
0	6.000	2,0%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	8,1%
30.000	100.000	11,6%

Ingresos brutos anuales		
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa Simple
0	6.000	1,8%
6.000	15.000	2,2%
15.000	30.000	3,9%
30.000	100.000	5,0%

3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa Simple
0	6.000	5,9%
6.000	15.000	7,3%
15.000	30.000	7,8%
30.000	100.000	8,3%

4. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa Simple
0	6.000	3,4%
6.000	15.000	3,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,0%

5. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa Simple
0	6.000	4,1%
6.000	15.000	5,5%
15.000	30.000	6,0%
30.000	100.000	6,5%

Con la propuesta del presente Proyecto de Ley, se generan incentivos para que la gran mayoría de pequeñas empresas se vean beneficiadas con el esquema del RST, beneficiando el objetivo de reducir las tarifas efectivas de tributación de las empresas con menor capacidad económica y mayores tasas de mortalidad, siendo este un

¹³ Modificado por el Artículo 220 de la Ley 1819 de 2016.

¹⁴ Es importante aclarar que, bajo el régimen aduanero actual, los combustibles líquidos cuentan con un gravamen arancelario del 0%, por lo cual no generarían un incremento adicional sobre el precio de venta al consumidor final en las zonas de frontera.

principio fundamental para la equidad vertical del sistema y para promover el fortalecimiento del tejido empresarial y productivo. Adicionalmente, la reforma propuesta permitiría una mayor formalización empresarial y laboral a través de la implementación de esta medida.

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza dinámica y el avance del SIMPLE, se hace necesario incorporar nuevas medidas que permitan una fiscalización y control de este régimen sustitutivo del impuesto de renta y los activos poseídos por estos contribuyentes que decidieron acogerse a este sistema alterativo, como lo son la inclusión de estos contribuyentes dentro de la obligación de declarar activos en el exterior y la sanción de considerar como no presentada la declaración de anticipos del SIMPLE que no estén acompañadas de pago total.

4.8. Medidas que buscan reducir la evasión y la elusión en aras de financiar el gasto social

El presente Proyecto de Ley incorpora herramientas que le permitan a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales - DIAN reducir la evasión y elusión fiscal y procurar la prevención general del abuso, el fraude tributario, la doble contabilidad, entre otros. En particular, se incluyen varias disposiciones orientadas a: i) mejorar la progresividad del sistema tributario mediante la articulación de reglas claras para empresas de economía digital con presencia económica significativa en el país, ii) delimitar las deducciones de los pagos en especie que pueden llegar a hacer los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios, así como, iii) establecer unas tablas de porcentajes de costos y gastos deducibles indicativos del ingreso bruto, así como límites indicativos en precios de transferencias, diferenciados por actividades económicas y otorgando un coeficiente de erogaciones a cada uno, iv) y la precisión de criterios en materia de la determinación de la sede efectiva de administración (SEA) v) la ampliación al impuesto sobre las ventas e impuesto nacional al consumo la posibilidad de ser facturados por la Administración Tributaria, vi) incorporando un nuevo deber a los agentes de retención del gravamen a los movimientos financieros (GMF) de adoptar sistemas de control sobre las operaciones exentas en cuentas de ahorro y/o corrientes y vii) otorgando facultades extraordinarias al Gobierno nacional para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y regular algunos aspectos de su gestión del talento humano.

4.9. Ingreso base de cotización (IBC) de los independientes

Este Proyecto de Ley determina, como base de cotización, el 40% del ingreso total de los trabajadores independientes; lo anterior, con el objetivo de garantizar la equidad horizontal entre sujetos en condiciones económicas similares, teniendo en cuenta: i) los costos causados para la obtención de dicha renta; y ii) el aporte a la seguridad social que realiza el empleador para el caso de un trabajador dependiente.

En primer lugar, como se presenta en el diagnóstico, los ingresos no laborales y honorarios tienen una naturaleza diferente frente a, por ejemplo, los ingresos laborales o de capital. En particular, dependiendo de la actividad económica de la cual se derivan estos ingresos, se incurre en unos determinados costos para la generación de dicha renta. En segundo lugar, si se considera a dos personas con el mismo ingreso proveniente de fuentes distintas, se encuentra que un dependiente comparte la

obligación de cotización a seguridad social con su empleador, mientras el independiente debe asumir la totalidad de la cotización.

En este sentido, el establecimiento de una diferenciación en el monto del ingreso total sobre el cual se calculan los ingresos base de cotización permite ajustar las diferencias en la carga que deben asumir las personas frente a los pagos de seguridad social, al mismo tiempo que garantiza la continuidad de la aplicación de una disposición que goza de conocimiento general y aceptación por parte de los sujetos obligados.

Referencias Capítulo 4

- ADRES. (2020). Balance y Resultados de la Exención de costos no salariales de la Reforma Tributaria de 2012 en el Sector Salud Colombiano 2013-2017.
- Auerbach, A. (1979). Wealth Maximization and the Cost of Capital. *Quarterly Journal of Economics* 94, 433-436.
- Batini, N., & Eyraud, L. F. (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Technical notes and manuals. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Bouhajib, M., Mefteh, H., & Ammar, R. (2018). Higher Education and Economic Growth: The Importance of Innovation. *Atlantic Review of Economics/Revista Atlantica de Economía*, 1-21.
- Bradford, D. (1981). The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions. *Journal of Public Economics*, 15.
- Cammeraat, E. (2020). The relationship between social expenditure schemes and poverty, inequality and economic growth. *International Social Security Review*.
- Comisión Europea. (2019). Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. European Economy Institutional Papers.
- Echeverría, D. (2009). The Contribution of Higher Education to Economic Development in a Globalized Environment. Florida International University, ProQuest Dissertations Publishing.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. *International Monetary Fund Staff Discussion Note*.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*.
- Fernández-Villaverde, J., Guerrón-Quintana, P., Kuester, K., & Rubio-Ramírez, J. (2015). Fiscal Volatility Shocks and Economic Activity. *American Economic Review*.
- Flórez, L., Pulido-Mahecha, K., & Ramos-Veloz, M. (2018). Okun's law in Colombia: a non-linear cointegration. *Borradores de Economía*. Banco de la República de Colombia.
- FMI. (2020). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. *Fiscal affairs - FMI*.
- Ganiko, G., Melgarejo, K., & Montoro, C. (2016). How much is too much? The fiscal space in emerging market economies. Working Paper - Banco Central de Reserva del Perú (No. 2016-014).
- Gertler, P., Martínez, S., & Rubio-Codina, M. (2012). Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566), 4-30.

- Herrera, O. (2013). Determinantes de la tasa de graduación y de la graduación a tiempo en la educación superior de Colombia 1998-2010. Universidad de los Andes.
- Jiménez, J. P., Lorenzo, F., Mahon, J., & Viñales, G. (agosto de 2021). Hacia el fortalecimiento integral de la imposición sobre . Obtenido de <https://ift.org.uy/wp-content/uploads/2021/09/DT-Medidas-de-desigualdad-e-imposicion-patrimonial-Agosto-2021-v.final-1.pdf>
- King, M. (1977). *Public Policy and the Corporation*. London: Chapman and Hall.
- Leegales. (04 de enero de 2022). Impuesto al patrimonio: Tarifa y responsables. Obtenido de <https://dianhoy.com/impuesto-al-patrimonio/#:~:text=El%20impuesto%20al%20patrimonio%20fue%20creado%20como%20un,un%20periodo%20de%20vigencia%20hasta%20el%20a%C3%B1o%202021.>
- Lemus, A., Casas, J., & Gil, M. (2016). Efectos de la educación superior en el crecimiento económico departamental en Colombia. *Vestigium Ire*, No. 9(1), 120-136.
- Londoño-Velez, J., & Ávila M, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *American Economic Review*.
- Maneejuk, P., & Yamaka, W. (2021). The Impact of Higher Education on Economic Growth in ASEAN-5 Countries. *Sustainability*, 2(1).
- Melendez, M., Bernal, R., Eslava, M., & Pinzon, Á. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform.
- Morales, L., & Medina, C. (2017). Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia. *Economía*.
- Osorio-Copete, L. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre política económica*, 126-145.
- Pommier, S. (2015). Public Debt Sustainability in Advanced Economics: A Stochastic Simulation of Fiscal Spaces after the 2008 Financial Crisis.
- Portafolio. (s.f.). El impuesto de patrimonio. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/impuesto-patrimonio-377762>
- Restrepo, S., Rincón, H., & Ospina, J. (2020). Multiplicadores de los impuestos y el gasto público en Colombia: aproximaciones SVAR y proyecciones locales. *Borradores de Economía*, Banco de la República de Colombia.
- Roca, J. (2009). *Tributación directa en Ecuador, Evasión, equidad y desafíos de diseño*. Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- Rozo, S. (2008). Costos laborales: una aproximación teórica a sus efectos. *Ensayos sobre política económica*, 72-129.

Sanchez, F., & Márquez, J. (2013). La deserción en la Educación Superior en Colombia durante la Primera Década del Siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

Scheuer, F., & Slemrod, J. (2020). Taxing our wealth. NBER Working Paper, (w28150).

personas jurídicas (0,35% del PIB). Además, los recursos derivados del uso del subsuelo contribuirían con 0,48pp del PIB en el 2023, mientras que los impuestos saludables y ambientales y otras medidas generarían, en agregado, 0,33pp del producto, equivalente a un recaudo total de \$4,7 billones.

Adicional a lo anterior, se espera que, de manera complementaria a las medidas tributarias, vía fiscalización y lucha contra la evasión por parte de la DIAN se generen gradualmente recaudos que permitan, al cabo de los cuatro años del periodo de gobierno, contar con recursos adicionales por un valor aproximado de \$50 billones.

Tabla 1. Resumen del efecto estimado del proyecto de reforma tributaria en el balance fiscal

Categoría	\$ mm de 2023	% del PIB de 2023	Promedio 2024-2033 % del PIB
1. Personas Naturales	8.121	0,56	0,59
1.1 Renta	5.458	0,38	0,41
1.2 Patrimonio	2.663	0,18	0,18
2. Personas Jurídicas	5.110	0,35	0,59
3. Recursos del uso del subsuelo	7.022	0,48	0,33
4. Saludables y Ambientales	2.549	0,18	0,20
5. Otras medidas	2.198	0,15	-0,33
Total	25.000	1,72	1,38

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP

Nota: Para efectos de las estimaciones presentadas en este documento se aclara que existen unas medidas que no pueden ser cuantificadas dadas las limitaciones de la información. Esto aplica para las propuestas relacionadas con Zonas Francas, el tope de 3% a las detracciones y/o beneficios tributarios y la modificación de rentas exentas de ganancias ocasionales. De igual manera, es importante aclarar que el recaudo adicional derivado de la limitación de la deducibilidad de regalías se verá reflejado en el recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas en 2024. En "otras medidas" se incluye la eliminación de los días sin IVA, impuesto a las importaciones de origen, Zonas de Frontera, Zonas Francas, el tope de 3% a las detracciones y/o beneficios tributarios, y la modificación de rentas exentas de ganancias ocasionales. Además, dentro del impacto fiscal de mediano plazo se contabilizan los efectos asociados al incremento de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), teniendo en cuenta que su fórmula de crecimiento anual está atada al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación en los últimos 4 años. Es importante tener en cuenta que el aumento en el ingreso corriente del Gobierno Nacional Central implica un incremento en las transferencias que se realizan a las entidades territoriales, a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Este efecto está contenido en la categoría "otras medidas".

5.2. Reducir la dispersión de los beneficios tributarios entre sectores tiene efectos macroeconómicos y fiscales favorables

La literatura económica ha evidenciado que los sistemas tributarios que cuentan con una menor dispersión en las tasas impositivas y en los beneficios tributarios entre sectores económicos promueven la inversión, la productividad, el crecimiento y la eficiencia (Brys, Sarah, Alistair, &

5. Efectos fiscales, macroeconómicos y sociales de la reforma tributaria

Las medidas contenidas en este Proyecto de Ley, orientadas a abordar los problemas de equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario colombiano, permitirían generar los recursos para saldar parte de la deuda social histórica a través de programas sociales y de desarrollo productivo, necesarios para mejorar la calidad de vida de los hogares colombianos y avanzar en la transformación productiva de la economía del país. Uno de los pilares centrales de esta reforma es la reducción de los beneficios tributarios asimétricos de los que gozan algunas actividades productivas, promoviendo un sistema tributario con mayor equidad horizontal, lo cual, según la literatura, impulsaría el crecimiento, la inversión y la productividad, e incrementaría el recaudo tributario, en línea con el principio de suficiencia para financiar un mayor gasto social.

La propuesta de reforma resultaría en un recaudo estimado de \$25 billones (1,72% del PIB) en 2023, correspondiente a las medidas de personas naturales (0,56% del PIB), personas jurídicas (0,38% del PIB), recursos del uso del subsuelo (0,48% del PIB), impuestos saludables y ambientales (0,18% del PIB) y otras medidas (0,15% del PIB). Adicionalmente, entre 2024-2033, se espera un recaudo promedio anual de 1,39% del PIB, y hacia el mediano plazo, la gestión de la DIAN permitiría alcanzar, paulatinamente, un recaudo total de 50 billones (3,4% del PIB).

A través de un modelo de equilibrio general, se evalúan los impactos macroeconómicos de las medidas propuestas en este Proyecto de Ley, y se encuentra que, asumiendo que los recursos adicionales obtenidos de estas medidas son usados en transferencias a hogares de menores ingresos y mayor inversión pública, la implementación de este Proyecto de Ley tendría impactos marginalmente positivos sobre el crecimiento y un aumento importante en el bienestar de los hogares de menores ingresos. Estos resultados no incorporan algunas de las propuestas contenidas en la reforma por la dificultad de ser cuantificadas, lo que podría aumentar los recursos disponibles para atender los programas sociales que generan impactos macroeconómicos y de bienestar positivos. Por último, al estimar los efectos redistributivos de algunas de las medidas contenidas en la reforma para financiar gasto social, se estima una caída de la pobreza monetaria y extrema de 3,9pp y 4pp, respectivamente, así como una caída en la desigualdad cercana a 9 veces la caída anual promedio observada durante los últimos 14 años.

5.1. Impactos fiscales

Desde la óptica del recaudo, los efectos de este proyecto de reforma pueden clasificarse en cinco categorías: i) personas naturales; ii) personas jurídicas; iii) recursos del uso del subsuelo; iv) impuestos saludables y ambientales; y v) otras medidas de carácter tributario.

En total, se espera que la propuesta de reforma tributaria genere fuentes adicionales para el Gobierno nacional por un total de \$25 billones en 2023, equivalente al 1,72% del PIB¹ (Tabla 1). Las fuentes tributarias provendrían fundamentalmente del impuesto de renta y de patrimonio (52%), de los cuales 32pp corresponderían a personas naturales (0,56% del PIB) y 20pp a

¹ Las expectativas de recaudo efectivo en 2023 dependerán de las medidas que adopte la DIAN en cuanto a las tarifas de retención y autorretención del impuesto de renta y complementarios para la próxima vigencia fiscal.

Pierce, 2016). En primer lugar, según Lima & Dabla (2018), gravar de manera diferencial a las empresas reduce el dinamismo de la actividad económica de algunos sectores a costa de incentivar el de otros, al tiempo que afecta el empleo y eleva la evasión. De la misma manera, las diferencias en las tasas impositivas de personas jurídicas que pertenezcan a distintas actividades económicas que generan alto valor agregado pueden resultar en efectos adversos sobre la productividad de las empresas que las conforman, dado que se establecen incentivos para que el capital se mueva a sectores menos productivos, pero que no se encuentren presionadas por la estructura tributaria asociada a dicho sector.

En línea con lo anterior, reducir la dispersión en las cargas impositivas entre los sectores económicos debería ser una prioridad de política fiscal. Según la OCDE (2022), los gastos tributarios, entendidos como las disposiciones legislativas vigentes² que se alejan de un sistema tributario de referencia, presentan un margen de mejora considerable para las personas jurídicas bajo el esquema tributario actual en Colombia. Para el organismo multilateral, el país hace un uso excesivo de los gastos tributarios para solventar las deficiencias estructurales que presenta el sistema, generando distorsiones en la actividad productiva y problemas distributivos. Más aún, la Comisión de Expertos Tributarios de 2021 muestra que la principal razón por la que el país no recauda lo suficiente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos es la existencia de estos gastos tributarios en las personas jurídicas, que complejizan el sistema, desfavorecen la inversión e incentivan la elusión y evasión fiscal, generando barreras para el desarrollo del país. En esta línea, para la OCDE (2022), la reducción de estos gastos tributarios tendría impactos macroeconómicos positivos, además de aumentar la capacidad de rendir cuentas por parte del gobierno e incrementar los ingresos tributarios, que, a su vez, permitiría realizar un mayor gasto social, dirigido principalmente a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad.

5.3. Impactos macroeconómicos y en bienestar de la reforma tributaria³

Las medidas propuestas en este Proyecto de Ley, en términos de aumento en el recaudo fiscal, tendrían impactos macroeconómicos positivos, de acuerdo con estimaciones de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM). En este escenario, se simula el uso de estos recursos para atender programas sociales que mejoren las condiciones de vida de la población más vulnerable y aumenten su capacidad adquisitiva, lo que se traduciría en un mayor consumo y bienestar para los hogares de menores ingresos, y para aumentar la inversión pública que fomente el desarrollo productivo de la economía colombiana. Para cuantificar los efectos de estas medidas, se simuló diversos choques en impuestos, inversión pública y transferencias monetarias a través de un modelo de equilibrio general, con dos tipos de hogares (de altos y bajos ingresos) calibrado para la economía colombiana.

A través de este modelo, se simuló los siguientes cambios impositivos (Tabla 2): i) mayor tarifa efectiva de impuesto al trabajo para los hogares, para capturar los efectos de las medidas sobre el impuesto de renta a personas naturales y el impuesto al patrimonio, ii) mayor recaudo proveniente de la asignación eficiente de recursos dentro de las personas jurídicas, lo que recoge

² Entre ellas se mencionan rentas exentas, descuentos, deducciones, tarifas reducidas, etc.

³ Todos los efectos presentados en esta sección corresponden a efectos marginales de las medidas propuestas en este Proyecto de Ley, frente a un escenario base en el que no se presenta ninguna reforma tributaria.

los ajustes sobre los beneficios asimétricos de las empresas, impuesto a exportaciones y otras medidas aplicadas a las firmas (como el ajuste de la tarifa de las ganancias ocasionales y la eliminación de algunos ingresos no constitutivos de renta) y iii) mayores impuestos al consumo para modelar el aumento en el recaudo derivado de los impuestos ambientales y saludables introducidos en este Proyecto de Ley, así como la eliminación de los días sin IVA. Cada uno de estos choques fue calibrado para replicar, como porcentaje del PIB, los ingresos adicionales que el gobierno percibiría de la implementación de esta reforma tributaria.

Tabla 2. Medidas tributarias incluidas en la estimación de los impactos macroeconómicos

Rubros	\$ MM COP	% del PIB 2023
Impuesto al trabajo	8.121	0.56%
Suficiencia de ingresos vía asignación eficiente de recursos	12.132	0.84%
Personas jurídicas	5.110	0.35%
Recursos del uso del subsuelo	7.022	0.48%
Impuesto al consumo	4.147	0.29%
Saludables y ambientales	2.549	0.18%
Resto	1.598	0,10%
Total	24.400	1.68%

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Las simulaciones realizadas capturan choques que son de carácter permanente. Para efectos de estas estimaciones, se asume que los mayores ingresos tributarios son usados homogéneamente para incrementar las transferencias monetarias a los hogares de menores ingresos y la inversión pública. En particular, en la simulación presentada en este capítulo se asume que la mitad del recaudo adicional generado (0,8% del PIB) por las medidas mencionadas anteriormente se destinan a programas de transferencias a hogares de bajos ingresos, mientras que la mitad restante es dirigida a financiar una mayor inversión pública, la cual genera un aumento en el capital público y la productividad de los factores. A continuación, se presentan los principales efectos macroeconómicos y en bienestar del conjunto de reformas propuestas en este Proyecto de Ley.

5.3.1. Impactos en crecimiento económico

En términos agregados, las medidas contempladas en este Proyecto de Ley tendrían efectos marginalmente positivos sobre el crecimiento económico en los próximos años. Las distorsiones que se podrían derivar del aumento en las cargas tributarias efectivas se verían mitigadas por los efectos positivos del uso de estos recursos en unas mayores transferencias a hogares de bajos ingresos y en un incremento en la inversión pública. En primer lugar, el consumo de los hogares de menores ingresos⁴, beneficiados por las mayores transferencias del gobierno,

⁴ En el modelo, el consumo de los hogares de menores ingresos representa el 17,8% del total del consumo. Este porcentaje fue calibrado para replicar el porcentaje del consumo de los hogares vulnerables y pobres en el total del consumo de la economía colombiana.

en comparación con la ganancia en bienestar de los hogares de menores ingresos. Particularmente, su pérdida de utilidad promedio para los primeros cuatro años, en términos de consumo, correspondería a una reducción de 1,0% en el consumo, y la pérdida de bienestar de los primeros cuatro años sería equivalente a una disminución de 3,9% en el consumo actual de esos hogares. Sin embargo, en términos agregados, se observaría una mejora en el bienestar de la población, con una ganancia en los primeros cuatro años equivalente a 4,1% del consumo actual de los hogares colombianos.

Tabla 3. Efecto en el bienestar de los hogares*

Efecto en el bienestar de 4 años (en términos de consumo, %)	
Hogares de ingresos bajos	7,5
Hogares de ingresos altos	-3,9
Total*	4,1

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*El total se calcula como una suma ponderada, donde el bienestar de los hogares de bajos ingresos pesa la proporción de hogares pobres y vulnerables (70,3%) para Colombia en el año 2021 según el DANE.

Dados los anteriores resultados, el actual Proyecto de Ley de reforma tributaria cumpliría su propósito de mejorar las condiciones de vida de los hogares de menores ingresos, atendiendo la deuda histórica del país con los menos favorecidos, y promoviendo la justicia social. La focalización del recaudo adicional del gobierno hacia programas de transferencias a los hogares de bajos ingresos, permitiría que estos aumenten su consumo permanentemente, con efectos importantes sobre su bienestar.

En resumen, la reforma tributaria generaría recursos suficientes para impulsar los programas sociales y de desarrollo productivo por parte del gobierno, que permitan mejorar la distribución del ingreso, e impulsen la productividad y la inversión, favoreciendo el crecimiento económico. El consumo de los hogares de menores ingresos se vería favorecido por programas de transferencias que aumenten su poder adquisitivo, mejorando su bienestar frente a un escenario sin reforma. Por otro lado, los programas de desarrollo productivo que impliquen una mayor inversión pública favorecerían la productividad de los factores, impulsando la demanda de factores (capital y trabajo) y promoviendo el crecimiento económico.

5.4. Impactos sociales⁷

5.4.1. Impactos en pobreza

Tal como se resaltó en el capítulo 1 de este documento, Colombia presenta niveles elevados de pobreza, medida a través de diversos indicadores.

⁷ Todos los efectos presentados en esta sección corresponden a efectos marginales de las medidas propuestas en este Proyecto de Ley, frente a un escenario base en el que no se presenta ninguna reforma tributaria.

mostraría un aumento en su crecimiento real de 3,33 puntos porcentuales (pps) en el primer año frente a un escenario base sin reforma. En contraste, el crecimiento del consumo de los hogares de altos ingresos disminuiría 1,36pps por un menor ingreso disponible frente al escenario base, derivado de la mayor carga tributaria. En suma, el crecimiento del consumo total de los hogares disminuiría 0,38pps en el primer año, impacto que se vería parcialmente mitigado por el dinamismo del consumo de los hogares de menores ingresos.

Por otro lado, el aumento en la inversión pública, que se daría como resultado de los mayores ingresos tributarios, impulsaría la formación de capital y el crecimiento económico. Particularmente, el crecimiento de la inversión en el primer año aumentaría 0,98pps frente al escenario base sin reforma por cuenta del componente público, compensando la desaceleración en el consumo total de los hogares.

Respecto al crecimiento del PIB, este se incrementaría en 0,11pps en el primer año, explicado, principalmente, por los impactos positivos en inversión y la aceleración en el crecimiento del consumo de los hogares de menores ingresos.

Hacia el mediano plazo, el incremento en el capital público, derivado de la mayor inversión, generaría impactos económicos favorables a través de una mayor productividad de los factores de producción, dada su complementariedad con el capital privado y el factor de trabajo en la producción. Esto se reflejaría en un mayor crecimiento de la inversión en 0,70pps y 0,72pps en el tercer y cuarto año frente a un escenario sin reforma, jalonado por la inversión privada, que se vería incentivada por un mayor rendimiento del capital. Lo anterior permitiría que el PIB siga creciendo a tasas superiores durante esos años, respecto a un escenario sin reforma. En particular, el crecimiento real del PIB aumentaría 0,07pps y 0,11pps en el tercer y cuarto año, respectivamente. A cierre de este último año, el efecto acumulado en el nivel PIB real de todas estas medidas simuladas, traído a valor presente del primer año, es una ganancia de 0,57%⁵.

5.3.2. Impactos en bienestar

Como se presentó en la anterior sección, el conjunto de medidas de la reforma genera un incremento considerable en el consumo de los hogares de menores ingresos, por cuenta de las mayores transferencias, que sería consistente con un mayor bienestar para estos hogares. Con base en los resultados arrojados por las simulaciones presentadas anteriormente, en los primeros cuatro años, la ganancia en utilidad de los hogares de menores ingresos es equivalente a un incremento en su consumo de 1,95%⁶, en promedio, para estos años. La ganancia en bienestar de los primeros cuatro años (definido como la suma de las utilidades para cada año, traída a valor presente) sería equivalente a aumentar el consumo actual de estos hogares en 7,5%.

En contraste, esta reforma disminuiría el bienestar de los hogares de mayores ingresos, por cuenta de la mayor carga tributaria que estos enfrentarían, aunque los efectos serían menores

⁵ Se calcula como la suma de las diferencias anuales del nivel del PIB en un escenario con reforma, respecto a otro sin reforma, traída a valor presente con una tasa de 3%.

⁶ Este cálculo se construye encontrando el incremento en el consumo del hogar que genere un aumento en la utilidad equivalente al observado, asumiendo que el ocio (otra variable que influye en la utilidad) se mantiene constante.

Por esta razón, uno de los objetivos de la reforma tributaria propuesta es lograr un sistema más progresivo y que permita disminuciones en los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos en Colombia. Para simular los impactos de las medidas propuestas en estos indicadores sociales de la población colombiana, en estos ejercicios se modelan los impactos redistributivos del recaudo derivado de las medidas de personas naturales, impuesto al patrimonio y algunos impuestos indirectos (correspondientes a las medidas de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados) (Tabla 4). Asimismo, para efectos de las simulaciones ilustrativas acá presentadas⁸, se asume que la totalidad de estos recursos se distribuye como una transferencia uniforme a las personas pertenecientes a los grupos del SISBEN A y B⁹, que representan un total de 24,1 millones de personas, y a quienes le correspondería una transferencia adicional a la transferencia ya existente. Es importante notar que el ejercicio presentado ignora algunas de las fuentes de recaudo descritas en la sección 5.1 y 5.2 de este documento debido a la dificultad de identificar su impacto redistributivo.

Tabla 4. Medidas incluidas para el cálculo de los efectos en pobreza y desigualdad de ingreso

Concepto	\$MM
Renta Personas Naturales	5.458
Impuesto al Patrimonio	2.663
Impuestos Saludables	2.116
Total	10.237

Nota: Cifras a precios de 2023.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Las medidas incluidas en este Proyecto de Ley habilitarían un potencial espacio de gasto para implementar propuestas en pro de apoyar a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad del país, y así contribuir eventualmente a la construcción de una estrategia dirigida, por ejemplo, a erradicar el hambre. De acuerdo con estimaciones de la DGPM¹⁰, bajo este escenario de reforma tributaria, la incidencia de la pobreza monetaria se reduciría 3,9pp, reflejando una caída de 10% en la población en situación de pobreza, y la pobreza extrema disminuiría 4,0pp, lo que representaría una disminución porcentual del 32,4% de la población en condición de pobreza

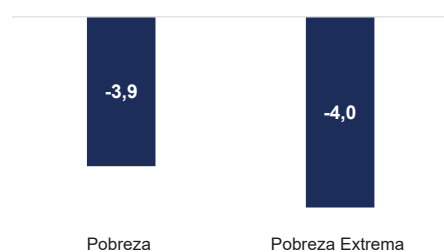
⁸ La reforma tributaria no contiene disposiciones sobre el uso de los recursos recaudados con la misma. Los ejercicios presentados en esta sección asumen arbitrariamente, y solo con fines ilustrativos, que dichos recursos son transferidos homogéneamente a la población en situación de pobreza monetaria y extrema.

⁹ De acuerdo con la cuarta versión del SISBÉN, los grupos de clasificación A y B corresponden a la población en condición de pobreza extrema y pobreza monetaria, respectivamente.

¹⁰ Para la estimación, se usan las bases de datos publicadas por el DANE de pobreza y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (año 2021, marco 2005) y la información de los cuantiles reportada por los registros administrativos de la DIAN. A partir de esas bases de datos, se imputan las tarifas efectivas de tributación de impuestos directos (impuesto de renta a personas naturales e impuesto al patrimonio), actuales y propuestas por la reforma tributaria, a los ingresos de las personas, previamente organizadas según su nivel de ingreso. Posteriormente, al ingreso resultante se le imputa la incidencia de los impuestos indirectos saludables (bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados), a partir de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares 2016-2017). Con base en estos ingresos estimados (antes y después de impuestos), se calcula el Coeficiente de Gini bajo los distintos escenarios. Toda la estimación se realiza con precios de 2023.

extrema de 2021 (Gráfico 1). Las anteriores estimaciones pueden constituir un escenario conservador, toda vez que ignoran la posibilidad de generar mejoras en la focalización de las transferencias monetarias del país, por lo que, en la práctica, es razonable esperar que los impactos sobre la pobreza monetaria y extrema sean mayores. El escenario también puede ser una cota inferior del impacto, si se considera que buena parte del resto de fuentes obtenidas con esta reforma tributaria serán destinadas, por distintos canales, a la población más necesitada.

Gráfico 1. Resultados sobre la incidencia en pobreza y pobreza extrema (pp)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

5.4.2. Impactos en desigualdad

Como se mencionó en el capítulo 1, la desigualdad de ingresos en Colombia se ha caracterizado por ser elevada y persistente, fenómeno que se acentuó aún más durante la pandemia.

Según estimaciones de la DGPM¹¹, la reforma tributaria contribuiría a saldar parte de la deuda histórica del Estado con la equidad. Hoy en día, la diferencia entre el Gini antes y después de impuestos y transferencias es de apenas 0,029 puntos. Con la reforma, el cambio entre esas dos mediciones ascendería a 0,053 puntos, casi el doble de lo que ocurre actualmente. De esta forma, el Coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias se reduciría en 0,023 puntos a raíz del segmento de la reforma cuyo efecto redistributivo es posible evaluar frente al escenario actual, lo cual representaría la máxima disminución en ese indicador desde que se tienen registros y una caída de 9 veces el promedio de reducción anual de los últimos 14 años. Nuevamente, para estos cálculos, puramente ilustrativos, se asume que los recursos obtenidos a partir de los tributos señalados son repartidos homogéneamente entre la población en situación de pobreza monetaria y extrema¹².

¹¹ Para más información revisar el pie de página número 12.

¹² Con base en el recaudo adicional que generaría la propuesta de reforma tributaria, cerca de \$10,2 billones financiarían un esquema de transferencias de \$35.454 mensuales para las personas pertenecientes a hogares categoría A y B del Sisbén. Estos recursos provendrían de: i) el impuesto de renta a personas naturales; ii) el impuesto al patrimonio; iii) los impuestos saludables, que corresponden a los impuestos a las bebidas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados; y iv) los ingresos adicionales provenientes de menores presiones de gasto en rentas de destinación específica.

Tabla 5. Escenarios Coeficiente de Gini (actual vs reforma tributaria)

Ingresos	Actual (2021)		Reforma tributaria	
	GINI	Cambio	GINI	Cambio
Antes de impuestos y transferencias	0,543		0,543	
Después de impuestos	0,535	-0,009	0,532	-0,012
Después de impuestos y transferencias	0,514	-0,029	0,491	-0,053
				-0,023

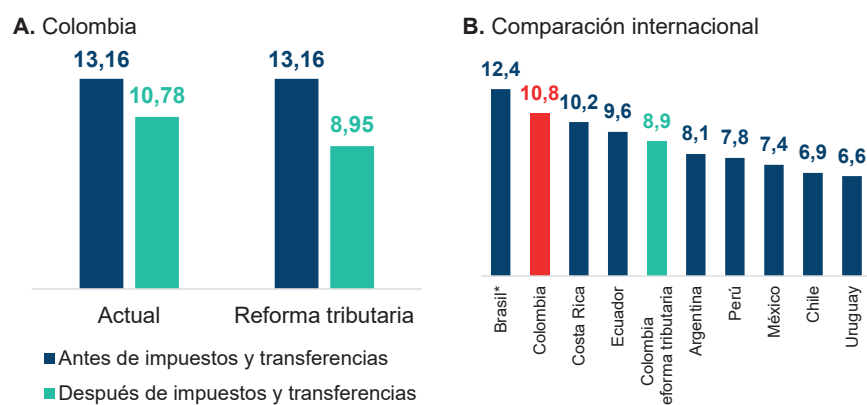
Fuente: DANE. Cálculos MHCP-DGPM.

El análisis de otras medidas de desigualdad también refleja las bondades de la reforma contenida en este Proyecto de Ley. Por ejemplo, cuando se ordena a la población por ingresos, se observa que los colombianos que se encuentran en el percentil 90 (p90) de la distribución registran ingresos 11 veces superiores a los compatriotas ubicados en el percentil 10 (p10), exhibiendo la enorme desigualdad entre ambos grupos. Dicha brecha se reduciría, en un escenario conservador, a 8,9 veces con la reforma puesta a consideración.

De esta forma, vale la pena destacar que, si bien la propuesta de reforma tributaria no corrige del todo el problema de distribución de ingresos en el país, sí se observa una disminución importante en las diferencias de ingreso entre segmentos pudientes y vulnerables de la población. Esto se evidencia al comparar los resultados de la medida de desigualdad p90/p10 de Colombia con los reportados por las economías pares de la región, donde Colombia avanza hacia una posición más equitativa (Gráfico 2).

Estos resultados demuestran que esta reforma tiene el potencial de disminuir significativamente la desigualdad existente entre las partes más altas y bajas de la distribución de ingresos. Lo anterior responde a las tasas efectivas de tributación más elevadas que enfrentarían las personas que perciben ingresos superiores a 10 millones de pesos. Asimismo, los resultados de estos indicadores sociales también se atribuyen al efecto redistributivo de la destinación del recaudo tributario derivado de estas medidas, así como de los recursos adicionales de las medidas de gasto, a los segmentos de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Gráfico 2. Ratio de percentiles de ingreso (p90/p10, 2023**)



Fuente: Banco Mundial (2020) y cálculos DGPM-MHCP.

*El dato de Brasil corresponde a 2019, el de Colombia corresponde a la estimación para 2023.

**Proyección.

De los Honorables Congresistas,

JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Referencias Capítulo 5

Brys, B., Sarah, P., Alistair, T., & Pierce, O. (2016). Tax Design for Inclusive Economic Growth. *OECD Taxation Working Papers*, 26. doi:https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en

Lima, F., & Dabla-Norris, M. (2018). Macroeconomic Effects of Tax Rate and Base Changes: Evidence from Fiscal Consolidations. *IMF Working Papers*, 220.

OCDE. (2022). OCDE Tax Policy Reviews: Colombia 2022. *OECD Tax Policy Reviews*. doi:https://doi.org/10.1787/054722db-en

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2022</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">TITULO PRELIMINAR OBJETO</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.</p> <p style="text-align: center;">TITULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES</p> <p>ARTÍCULO 2°. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT.</p> <p>El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto,</p>	<p>el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil setecientos noventa (1.790 UVT), calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales ésta corresponda.</p> <p>10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</p> <p>El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.</p> <p>Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de</p>
<p>su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.</p> <p>PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.</p> <p>La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).</p> <p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones, de dividendos y participaciones y la ganancia ocasional gravable determinada conforme a este Estatuto.</p>	<p>Dicha suma será la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.</p> <p>Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales. 2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso. 3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil doscientas diez (1.210) UVT anuales. 4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas. <p>En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales

1. Que las nuevas zonas francas cuenten con más de 80 hectáreas.
2. Que se garantice que la nueva zona franca va a tener más de 40 usuarios entre empresas nacionales o extranjeras.
3. Que cuenten con un Plan de Internacionalización aprobado y vigente al 1 de enero del año gravable, que cumpla con el umbral mínimo de exportación que determine el Gobierno nacional, en los términos del presente artículo.

PARÁGRAFO 5. A partir del 1 de enero de 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las zonas francas uniempresariales será la prevista en el inciso primero del artículo 240 de este Estatuto.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los usuarios de zona franca contarán con un plazo de 1 año para cumplir el requisito y su tarifa corresponderá a la vigente durante el año gravable 2023.

ARTÍCULO 11°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LIMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. El valor de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de la renta líquida ordinaria del contribuyente antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$IAA = (DE + RE + INCR) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$$

Donde:

- *IAA* : corresponde al impuesto a cargo adicional.
- *DE*: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- *RE*: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- *INCR*: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta sujetos al límite previsto.
- *TRPJ*: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las personas jurídicas a la que hace referencia el artículo 240 del Estatuto Tributario.

la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras deberán liquidar tres (3) puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios.

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el inciso primero y el párrafo 4 y adiciónense un inciso segundo, un párrafo 5 y un párrafo transitorio al artículo 240-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre que cuenten con un Plan de Internacionalización aprobado y vigente al 1 de enero del año gravable, que cumpla con el umbral mínimo de exportación que determine el Gobierno nacional.

Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.

PARAGRAFO 4. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 1, se exceptúan de la aplicación de este artículo, los usuarios de las nuevas zonas francas creadas en el municipio de Cúcuta entre enero de 2017 a diciembre de 2019, a los cuales se les seguirá aplicando la tarifa vigente del 15%, siempre y cuando, dichas nuevas zonas francas cumplan con las siguientes características:

- *DT*: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- *RLO**: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el *IAA* sea menor o igual a cero ($IAA \leq 0$), el valor del impuesto a cargo adicional no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el valor del *IAA* será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126-2, 158-1, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 493 de 2011.

CAPÍTULO III

OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares, todos los cuales serán considerados ingreso en especie para sus beneficiarios.

CAPÍTULO IV GANANCIAS OCASIONALES

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 14°. Modifíquese el artículo 306 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 306. RETENCIÓN EN LA FUENTE PARA GANANCIAS OCASIONALES PROVENIENTES DE LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES. Cuando se trate de pagos por concepto de premios de loterías, rifas, apuestas y similares, las personas naturales o jurídicas encargadas de

efectuar el pago, aplicarán una tarifa de retención en la fuente del veinte por ciento (20%) en el momento del mismo.

Para efectos de este artículo, los premios en especie tendrán el valor que se les asigne en el respectivo plan de premios, el cual no podrá ser inferior al valor comercial. En este último caso, el monto de la retención podrá cancelarse dentro de los seis meses siguientes a la causación de la ganancia, previa garantía constituida en la forma que establezca el reglamento.

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras tres mil (3.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en treinta por ciento (30%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 18°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es la señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

ARTÍCULO 19°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es treinta por ciento (30%).

TÍTULO II IMPUESTO AL PATRIMONIO

ARTÍCULO 20°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 21°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 22°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento

3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio neto subyacente.

Quien tiene la obligación legal de incluir estos activos en su declaración del impuesto al patrimonio es el beneficiario final conforme con lo dispuesto en el artículo 631-5 de este Estatuto.

ARTÍCULO 23°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	72.000	0,0%	0
72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 73.000 UVT) x 0,5%
122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% +250 UVT

ARTÍCULO 24°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 25°. Adiciónese los incisos 4 y 5 al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al valor intrínseco.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se entiende por valor intrínseco el resultado de dividir el patrimonio líquido de la entidad por el número de acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 27°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	2,0%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	8,1%
30.000	100.000	11,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres

mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,8%
6.000	15.000	2,2%
15.000	30.000	3,9%
30.000	100.000	5,0%

3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	5,9%
6.000	15.000	7,3%
15.000	30.000	7,8%
30.000	100.000	8,3%

4. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,4%
6.000	15.000	3,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,0%

5. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales	
2.500	5.000
5.000	16.666

3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	5,9%
1.000	2.500	7,3%
2.500	5.000	7,8%
5.000	16.666	8,3%

4. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,4%
1.000	2.500	3,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,0%

5. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	4,1%
1.000	2.500	5,5%
2.500	5.000	6,0%
5.000	16.666	6,5%

Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa SIMPLE consolidada
0	6.000	4,1%
6.000	15.000	5,5%
15.000	30.000	6,0%
30.000	100.000	6,5%

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	2,0%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	8,1%
5.000	16.666	11,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,8%
1.000	2.500	2,2%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 28°. Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

TITULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 29°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coque.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago total en los plazos señalados por el Gobierno nacional, no producirán efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare. Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

ARTÍCULO 30°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 208
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 181
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 42

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 31°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: producto fabricado total o parcialmente con plástico y que no ha sido concebido, diseñado o introducido en el mercado para complementar, dentro de su periodo de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido.

ARTÍCULO 32°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

27.01	Hullas; briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.
27.02	Lignitos, incluso aglomerados, excepto el azabache.
27.03	Turba (comprendida la utilizada para cama de animales), incluso aglomerada.
27.04	Coques y semicoques de hulla, lignito o turba, incluso aglomerados; carbón de retorta.
27.09	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.
71.08.10	Oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo. – Para uso no monetario

ARTICULO 36°. SUJETO PASIVO. Son sujetos pasivos del impuesto las personas naturales y jurídicas que exporten petróleo crudo, carbón y oro.

ARTICULO 37°. BASE GRAVABLE. El Impuesto se aplicará sobre un porcentaje del valor total en dólares *Free on Board* (FOB) de las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, realizadas en cada mes calendario. Este porcentaje estará definido por la siguiente fórmula, en función de los precios internacionales:

$$\text{Porcentaje del valor de las exportaciones al que se aplica el impuesto} = \frac{p_{obs_t} - p_{umbral}}{p_{obs_t}}$$

Para el caso de las exportaciones de carbón identificadas con las partidas arancelarias 27.01, 27.02, 27.03 y 27.04, el precio umbral (p_{umbral}) es igual a USD 87. El precio internacional (p_{obs_t}) corresponde al promedio mensual observado del precio del carbón, por tonelada métrica, de referencia Newcastle.

Para el caso de las exportaciones de petróleo crudo identificadas con las partidas arancelarias 27.09, el precio umbral (p_{umbral}) es igual a USD 48. El precio internacional (p_{obs_t}) corresponde al promedio mensual observado del precio del barril de petróleo de referencia WTI.

Para el caso de las exportaciones de oro identificadas con las partidas arancelarias 71.08.10, el precio umbral (p_{umbral}) es igual a USD 400. El precio internacional (p_{obs_t}) corresponde al promedio mensual observado del precio de la onza troy de oro.

El Ministerio de Minas y Energía publicará y actualizará mensualmente, mediante resolución, el precio internacional observado (p_{obs_t}) para petróleo crudo el carbón y

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Las declaraciones del impuesto presentadas sin pago total en los plazos señalados por el Gobierno nacional, no producirán efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare. Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar fármacos y medicamentos, así como aquellos bienes utilizados para envasar, embalar o empacar residuos peligrosos según la normativa vigente.

ARTÍCULO 33°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular –CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 34°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

CAPÍTULO III

IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO, CARBÓN Y ORO

ARTICULO 35°. HECHO GENERADOR. El impuesto se genera por la exportación de los bienes identificados con las siguientes partidas arancelarias:

Partida arancelaria	Descripción
---------------------	-------------

el oro, que será usado para efectos de la liquidación del impuesto a las exportaciones.

En el mes en que el precio internacional (p_{obs_t}) del petróleo sea igual o inferior a su precio umbral (p_{umbral}) establecido en USD 48, el impuesto a las exportaciones de petróleo identificadas con la partida arancelaria 27.09 no aplica.

En el mes en que el precio internacional (p_{obs_t}) del carbón sea igual o inferior a su precio umbral (p_{umbral}) establecido en USD 87, el impuesto a las exportaciones de carbón identificadas con las partidas arancelarias 27.01, 27.02, 27.03 y 27.04 no aplica.

En el mes en que el precio internacional (p_{obs_t}) del oro sea igual o inferior a su precio umbral (p_{umbral}) establecido en USD 400, el impuesto a las exportaciones de oro identificadas con las partidas arancelarias 71.08.10 no aplica.

ARTICULO 38°. TARIFA. Sobre la base gravable definida anteriormente se aplicará una tarifa de 10,0% para las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.

Con base en lo anterior, el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro a cargo se determinará de la siguiente forma:

Precio internacional	Tarifa	Impuesto a cargo
Precio observado (p_{obs_t}) menor o igual a precio umbral (p_{umbral})	0%	0
Precio observado (p_{obs_t}) mayor a precio umbral (p_{umbral})	10%	$(VE_t) \times \left(\frac{p_{obs_t} - p_{umbral}}{p_{obs_t}} \right) \times 10\%$

Donde VE_t corresponde al valor total en dólares FOB de las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.

ARTICULO 39°. CAUSACIÓN. El impuesto se causa con la exportación.

ARTICULO 40°. EXIGIBILIDAD Y DECLARACIÓN. La obligación de declarar y pagar el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro es mensual y se declarará durante los primeros cinco días hábiles de cada mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en el mes anterior.

ARTÍCULO 41°. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto a las

exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 42°. Adiciónese el numeral 12 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

12. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

**TÍTULO V
IMPUESTOS SALUDABLES**

**CAPÍTULO I
IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS
AZUCARADAS**

ARTÍCULO 43°. Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-23. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo la producción y consecuente primera venta, o la importación de las siguientes bebidas ultraprocesadas azucaradas:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Bebidas a base de fruta en cualquier concentración	20.09
Zumos	
Néctares de fruta	
Mezclas en polvo	1701.91.00.00 2101.11.00.10 2101.11.00.90 2101.12.00.00 2101.20.00.00

concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas endulzadas o saborizadas, mezclas en polvo.

Se exceptúan los derivados lácteos conforme se encuentran definidos en la Resolución 2310 de 1986 o la norma que la modifique, adicione o sustituya:

- Las fórmulas infantiles.
- Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
- Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
- Bebidas, terapia nutricional para personas con requerimientos nutricionales alterados por una condición médica.
- Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos.

PARÁGRAFO 3. Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco, el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.

PARÁGRAFO 4. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

PARÁGRAFO 5. El Gobierno nacional reglamentará la materia para que la Ley de Etiquetado de Alimentos - Ley 2120 de 2021 sirva como instrumento a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para la fiscalización y recaudo de este impuesto, con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido en gramos de azúcar de las bebidas sujetas al impuesto del cual trata el presente artículo.

	2101.30.00.00 2106.90.21.00 2106.90.29.00
Bebidas azucaradas	2202.10.00.00
Bebidas energizantes	2202.99.00.00
Bebidas saborizadas	
En general, cualquier bebida que contenga azúcares añadidos o edulcorantes	
Bebidas gaseosas o carbonatadas	
Bebidas deportivas	
Refrescos	
Aguas endulzadas o saborizadas	2202.91.00.00
Bebidas a base de malta	2202.99.00.00 2203.00.00.00

Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas azucaradas, energizantes o saborizadas.

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Los polvos que presenten el carácter de azúcares aromatizados y coloreados, utilizados en la preparación de limonadas, gaseosas o bebidas análogas	17.01 17.02
Los polvos a base de harina, almidón, fécula, extracto de malta o productos de las partidas 04.01 a 04.04 (incluso con adición de cacao)	18.06 19.01

PARÁGRAFO 1. Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida, que no sea considerada bebida alcohólica y a la cual se le ha incorporado cualquier edulcorante natural o artificial, y azúcares añadidos.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier

ARTÍCULO 44°. Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-24. RESPONSABLES DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas estará a cargo del productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.

ARTÍCULO 45°. Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-25. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, vendidos por el productor o importados por el importador.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los sujetos pasivos del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 46°. Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-26. TARIFAS DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Contenido de azúcar (por cada 100 ml)	Tarifa (por cada 100 ml)
Menor a 4g	\$0

Mayor o igual a 4g y menor a 8g	\$18
Mayor o igual a 8g	\$35

PARÁGRAFO 1. Las tarifas relacionadas en este artículo están en pesos corrientes de 2022. En cada vigencia se actualizará este valor en pesos de acuerdo con la variación anual de la Unidad de Valor Tributario (UVT).

ARTÍCULO 47°. Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-27. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la primera venta que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización o desaduanamiento del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

PARÁGRAFO 3. El impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-28. REMISIÓN DE NORMAS PROCEDIMENTALES DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. Al impuesto nacional al consumo

de bebidas ultraprocesadas azucaradas serán aplicables igualmente las disposiciones procedimentales y sancionatorias establecidas para el impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS

ARTÍCULO 49°. Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-29. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo la producción y consecuente primera venta, o la importación de los siguientes productos comestibles ultraprocesados industrialmente y con alto contenido de azúcares añadidos y/o edulcorantes:

Producto	Partidas arancelarias
Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos.	02.01
Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.	16.02
Papas fritas	20.05.20
Patacones	20.08.99
Chicharrones empacados	21.06.90
Snacks o pasabocas empacados	
Galletas dulces (con adición de edulcorante)	19.05.31
Barquillos y obleas, incluso rellenos (gaufrettes, wafers) y waffles (gaufres)	19.05.32
Ponqués y tortas	
Bizcochos y pasteles de dulce	19.05.90.90.00
Merengues	

Producto	Partidas arancelarias
Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante	18.06.10
Confites de chocolate	18.06.31 18.06.32
Frutas recubiertas de chocolate y/u otros productos de confitería y repostería, y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, que no sean en bloques, tabletas o barras, y que tengan adición de azúcar u otros edulcorantes	18.06.90.00.90
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco)	17.04
Helados, incluso con cacao	21.05
Únicamente los postres a base de leche, incluido el arequipe	04.04.90.00.00
Manjar blanco o dulce de leche	19.01.90.20.00
Salsas y sopas	21.03
Cereales	19.04.90.00.00

PARÁGRAFO 1. Para efectos del presente impuesto se entiende por edulcorantes diferentes a azúcares los aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, incluidos los edulcorantes artificiales no calóricos (por ejemplo, aspartame, sucralosa, sacarina y potasio de acesulfamo), los edulcorantes naturales no calóricos (por ejemplo, estevia) y los edulcorantes calóricos tales como los polialcoholes (por ejemplo, sorbitol, manitol, lactitol e isomalt). Esta categoría no incluye los jugos de fruta, la miel ni la panela.

PARÁGRAFO 2. Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernos. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis

de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los alimentos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Estos productos están nutricionalmente desequilibrados. Tienen un elevado contenido en azúcares libres, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

PARÁGRAFO 3. Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco, el azúcar morena, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.

PARÁGRAFO 4°. No generan este impuesto las exportaciones de los productos comestibles previamente señalados.

ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-30. RESPONSABLES DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos estará a cargo del productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.

ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-31. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y

CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La base gravable del presente impuesto está constituida por el precio de venta.

En el caso de los productos importados, el precio de venta corresponderá al valor declarado de la mercancía importada, en pesos CIF.

ARTÍCULO 52°. Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-32. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La tarifa del impuesto será del 10%.

ARTÍCULO 53°. Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 512-33. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

ARTÍCULO 54°. Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario, Así:

ARTÍCULO 512-34. REMISIÓN DE NORMAS PROCEDIMENTALES DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS Y CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. Al impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos serán aplicables igualmente las disposiciones procedimentales y sancionatorias establecidas para el impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.

sean atribuibles. Sin perjuicio del cumplimiento por parte de los obligados al régimen de precios de transferencia de los deberes formales relativos a la declaración informativa y a la documentación comprobatoria, para efectos de lo establecido en este artículo, la contabilidad de los establecimientos permanentes, personas con presencia económica significativa y de las sucursales de sociedades extranjeras deberá estar soportada en un estudio sobre las funciones, activos, riesgos y personal involucrados en la obtención de las rentas y de las ganancias ocasionales atribuidas a ellos.

ARTÍCULO 57°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 20-3. PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA. Se entenderá que una persona no residente tendrá una presencia económica significativa en Colombia siempre que mantenga una interacción deliberada y sistemática con usuarios o clientes en Colombia. Específicamente, se configura una presencia económica significativa siempre que la persona no residente:

1. Obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientas (31.300) UVT o más durante el año gravable por transacciones que involucren bienes o servicios con personas en Colombia; o
2. Utilice un sitio web colombiano, un dominio colombiano (.co); o
3. Mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más usuarios colombianos durante el año gravable, incluyendo la posibilidad de visualizar precios en pesos (COP) o permitir el pago en pesos (COP).

PARÁGRAFO 1. Los numerales anteriores se aplicarán de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. Las personas que se encuentren cubiertas por un acuerdo internacional suscrito por Colombia respecto de la tributación de los beneficios empresariales se regirán por lo dispuesto en dicho acuerdo.

ARTÍCULO 58°. Modifíquese el inciso primero del artículo 24 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 24. INGRESOS DE FUENTE NACIONAL. Se consideran ingresos de fuente nacional los provenientes de la explotación de bienes materiales e inmateriales dentro del país y la prestación de servicios dentro

TITULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

ARTÍCULO 55°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.

ARTÍCULO 56°. Modifíquese el artículo 20-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 20-2. TRIBUTACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES Y SUCURSALES. Las personas naturales no residentes y las personas jurídicas y entidades extranjeras que tengan un establecimiento permanente, una presencia económica significativa o una sucursal en el país, según el caso, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios con respecto a las rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional que le sean atribuibles al establecimiento permanente, a la presencia económica significativa o a la sucursal, según el caso, de acuerdo con lo consagrado en este artículo y con las disposiciones que lo reglamenten. La determinación de dichas rentas y ganancias ocasionales se realizará con base en criterios de funciones, activos, riesgos y personal involucrados en la obtención de las mencionadas rentas y ganancias ocasionales.

PARÁGRAFO 1. Para propósitos de la atribución de las rentas y ganancias ocasionales a que se refiere este artículo, los establecimientos permanentes, las personas extranjeras con presencia económica significativa y las sucursales de sociedades extranjeras deberán llevar contabilidad separada en la que se discriminen claramente los ingresos, costos y gastos que les

de su territorio, de manera permanente o transitoria, con o sin establecimiento propio, así como aquellos que se deriven de la presencia económica significativa en el país. También constituyen ingresos de fuente nacional los obtenidos en la enajenación de bienes materiales e inmateriales, a cualquier título, que se encuentren dentro del país al momento de su enajenación. Los ingresos de fuente nacional incluyen, entre otros, los siguientes:

1. Las rentas de capital provenientes de bienes inmuebles ubicados en el país, tales como arrendamientos o censos.
2. Las utilidades provenientes de la enajenación de bienes inmuebles ubicados en el país.
3. Las provenientes de bienes muebles que se exploten en el país.
4. Los intereses producidos por créditos poseídos en el país o vinculados económicamente a él. Se exceptúan los intereses provenientes de créditos transitorios originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios.
5. Las rentas de trabajo tales como sueldos, comisiones, honorarios, compensaciones por actividades culturales, artísticas, deportivas y similares o por la prestación de servicios por personas jurídicas, cuando el trabajo o la actividad se desarrollen dentro del país.
6. Las compensaciones por servicios personales pagados por el Estado colombiano, cualquiera que sea el lugar donde se hayan prestado.
7. Los beneficios o regalías de cualquier naturaleza provenientes de la explotación de toda especie de propiedad industrial, o del "know how", o de la prestación de servicios de asistencia técnica, sea que estos se suministren desde el exterior o en el país. Igualmente, los beneficios o regalías provenientes de la propiedad literaria, artística y científica explotada en el país.
8. La prestación de servicios técnicos, sea que éstos se suministren desde el exterior o en el país.
9. Los dividendos o participaciones provenientes de sociedades colombianas domiciliadas en el país.
10. Los dividendos o participaciones de colombianos residentes, que provengan de sociedades o entidades extranjeras que, directamente o por conducto de otras, tengan negocios o inversiones en Colombia.
11. Los ingresos originados en el contrato de renta vitalicia, si los beneficiarios son residentes en el país o si el precio de la renta está vinculado económicamente al país.
12. Las utilidades provenientes de explotación de fincas, minas, depósitos naturales y bosques, ubicados dentro del territorio nacional.

<p>13. Las utilidades provenientes de la fabricación o transformación industrial de mercancías o materias primas dentro del país, cualquiera que sea el lugar de venta o enajenación.</p> <p>14. Las rentas obtenidas en el ejercicio de actividades comerciales dentro del país.</p> <p>15. Para el contratista, el valor total del respectivo contrato, en el caso de los denominados contratos "llave en mano" y demás contratos de confección de obra material.</p> <p>16. Las primas de reaseguros cedidas por parte de entidades aseguradoras colombianas a entidades del exterior.</p> <p>ARTÍCULO 59°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de las cuotas que por ley deban aportar los empleadores a entidades tales como Colpensiones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>ARTÍCULO 60°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p>	<p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO.2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 61°. Adiciónese un inciso octavo al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta efectuados a personas no residentes con presencia económica significativa en Colombia que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo están sujetos a una tarifa del 20%. La U.A.E Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la retención para los pagos realizados por personas naturales con medios de pago colombianos.</p> <p>ARTÍCULO 62°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:</p>
<p>1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.</p> <p>2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.</p> <p>3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.</p> <p>4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.</p> <p>5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.</p> <p>ARTÍCULO 63°. Modifíquese el artículo 616-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 616-5. DETERMINACIÓN OFICIAL DEL IMPUESTO MEDIANTE FACTURACIÓN. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para establecer la facturación del impuesto sobre la renta y complementarios, IVA e impuestos nacionales al consumo, que constituye la determinación oficial del tributo y presta mérito ejecutivo.</p> <p>La base gravable, así como todos los demás elementos para la determinación y liquidación del tributo se determinarán de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario, por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN conforme a la información obtenida de terceros, el sistema de factura electrónica de conformidad con lo previsto en el artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.</p> <p>La notificación de la factura del impuesto se realizará mediante inserción en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Solo en el caso en el que el contribuyente esté inscrito en el Registro Único Tributario - RUT y tenga correo electrónico registrado en él, deberá enviarse además la notificación a dicho correo electrónico. Además, se podrá realizar a través de cualquier otro mecanismo</p>	<p>que se disponga de acuerdo con las formas establecidas en el Estatuto Tributario para el caso y según la información disponible de contacto, sin perjuicio de que las demás actuaciones que le sigan por parte de la Administración Tributaria como del contribuyente se continúen por notificación electrónica. El envío o comunicación que se haga de la factura del impuesto al contribuyente por las formas establecidas en el Estatuto Tributario es un mecanismo de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.</p> <p>En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura del impuesto expedida por la Administración Tributaria, dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la inserción en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN o contados desde el día siguiente al envío del correo electrónico mencionado en el inciso anterior, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración establecido para el mencionado impuesto, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario, en este caso la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. Para que la factura del impuesto sobre la renta pierda fuerza ejecutoria, y en consecuencia no proceda recurso alguno, la declaración del contribuyente debe incluir los valores reportados en el sistema de facturación electrónica. En el caso de que el contribuyente presente la declaración correspondiente, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN podrá expedir una liquidación provisional bajo el procedimiento de que trata el artículo 764-1 y siguientes del Estatuto Tributario o determinar el impuesto según las normas establecidas en el Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando el contribuyente no presente la declaración dentro de los términos previstos en el inciso anterior, la factura del impuesto quedará en firme y prestará mérito ejecutivo, en consecuencia, la Administración Tributaria podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá garantizar el debido proceso y demás derechos de los contribuyentes conforme lo dispuesto en la Constitución y la ley.</p> <p>PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN reglamentará los sujetos a quienes se les</p>

facturará, los plazos, condiciones, requisitos, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

ARTÍCULO 64°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las instituciones agentes de retención en la fuente del Gravamen a los Movimientos Financieros deberán adoptar un sistema de control que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

ARTÍCULO 65°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 66°. Modifíquese el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

j) La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de doscientos dólares USD\$200 y sean originarios de países con los cuales Colombia haya suscrito un acuerdo

o tratado de Libre Comercio, en virtud del cual, se obligue expresamente al no cobro de este impuesto.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN establecerá los controles de fiscalización e investigación correspondientes para asegurar el pago efectivo del impuesto cuando haya lugar al mismo. El beneficio establecido en este literal no podrá ser utilizado cuando las importaciones tengan fines comerciales.

A este literal no le será aplicable lo previsto en el parágrafo 3 de este artículo.

ARTÍCULO 67°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren

contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 68°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

ARTÍCULO 69°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los incisos 2 y 4 del artículo 36-1, el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, 66-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 317 del Estatuto Tributario, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993, la expresión “, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM” contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 16 de la Ley 814 de 2003, el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012, artículo 195 de la Ley 1607 de 2012, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de

2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas.

De los Honorables Congresistas,

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Anexo 4

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1359

Bogotá, D. C., martes, 1° de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 108 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 (CÁMARA) Y 131 DE 2022 (SENADO)

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Doctor

GUSTAVO BOLIVAR MORENOPresidente Comisión Tercera
H. Senado de la República

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Honorable Senado de la República al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", de origen gubernamental.

I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El día 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 917 de 12 de agosto de 2022.

Este proyecto de ley ha contado con la activa participación de ciudadanos y representantes de diferentes sectores del país, quienes han presentado sus comentarios, observaciones y propuestas frente al contenido de la iniciativa.

Adicionalmente, las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República sesionaron conjuntamente el 23 de agosto de 2022, con el propósito de estudiar y presentar sus comentarios e inquietudes sobre el Proyecto de Ley. A la sesión asistieron el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, quienes realizaron una presentación detallada del proyecto de ley, destacando que la iniciativa sometida a discusión tiene como propósito contribuir a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario, a partir del fortalecimiento de la tributación de los

contribuyentes con mayor capacidad económica y la lucha contra la evasión. Así mismo, resaltaron la importancia de robustecer los ingresos del estado para apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, así como de proteger la salud y el medio ambiente, en respuesta a los desafíos en materia social y fiscal que enfrenta el país. Finalizada la exposición, los Honorables Congresistas integrantes de las comisiones conjuntas, presentaron sus interrogantes y comentarios frente a la propuesta normativa.

De otro lado, los ponentes y coordinadores del proyecto se reunieron con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN los días 24 y 29 de agosto, 5, 7, 12, 19, 26, 27 y 28 de septiembre y 4 de octubre de 2022. En dichas reuniones se debatió íntegramente el contenido de la iniciativa y se estudió la viabilidad de las proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas.

El resumen del análisis adelantado en las reuniones de los ponentes y coordinadores, así como en las sesiones de las Comisiones Terceras Conjuntas del Congreso, de las propuestas y proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas, y de los comentarios de la ciudadanía frente al proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional, está contenido en el Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República, publicado en la Gaceta No. 1199 del 4 de octubre de 2022.

II. PRIMER DEBATE, PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS

A. PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY

El jueves 6 de octubre de 2022 se llevó a cabo el primer debate al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", en las Comisiones Terceras Conjuntas de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República.

En esta sesión se debatieron las ponencias radicadas frente al proyecto de ley. En ese sentido se inició la presentación y discusión de las ponencias.

En primer lugar, se presentó la ponencia negativa suscrita por el Honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda y el Honorable Senador Miguel Uribe Turbay,

<p>publicada en la Gaceta del Congreso No. 1199 de 2022, a quienes se concedió el uso de la palabra.</p> <p>Al respecto, el Honorable Senador Miguel Uribe Turbay comentó que el Proyecto de Ley como viene en el informe de ponencia mayoritaria, si bien tuvo algunos ajustes que celebra, podría tener efectos negativos en el empleo, la pobreza y la inflación. Agregó que comprende un incremento excesivo en la tributación de las personas naturales. Así mismo, indicó que la tributación debía enfocarse en el crecimiento económico y la lucha contra la evasión, considerando problemático aumentar la tributación de las personas jurídicas, e hizo énfasis en la valoración patrimonial de las acciones que no cotizan en bolsa con el valor intrínseco.</p> <p>A continuación, se dio el uso de la palabra al Honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda quien se refirió, como asuntos que le preocupaban del Proyecto de Ley, a los siguientes: la unificación de las cédulas de rentas líquidas y el aumento de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas naturales para dividendos, la posible afectación al mercado de capitales, los efectos en la tributación de la industria extractiva, el impuesto al patrimonio y los posibles desincentivos de las donaciones a bancos de alimentos debido a los impuestos saludables.</p> <p>Este informe de ponencia fue votado negativamente por los Honorables Congressistas.</p> <p>Una vez terminadas las anteriores intervenciones, los parlamentarios decidimos darle trámite al proyecto de ley sobre la ponencia mayoritaria publicada en la Gaceta del Congreso No. 1199 de 2022. Para ello, se dio el uso de la palabra a los Honorables Senadores Clara Eugenia López Obregón y Juan Diego Echavarría Sánchez y al Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera.</p> <p>Inició su intervención la Honorable Senadora Clara Eugenia López Obregón resaltando que este Proyecto de Ley se ha socializado de manera extensa, destacando los foros y audiencias realizadas en distintas ciudades. Así mismo, indicó que, en el país existe una tasa de tributación muy baja en cabeza de las personas naturales, considerando la cantidad de beneficios tributarios, y que el Proyecto de Ley está dirigido al mejoramiento de la progresividad del sistema tributario al gravar únicamente a quienes más ingresos perciben.</p> <p>En este sentido, concluyó que la reforma tributaria no es solo necesaria, sino que está enmarcada dentro de la protección de la economía y de la apreciación que de ella hacen las calificadoras de riesgo internacionales, siendo necesaria la consecución de recursos</p>	<p>económicos para poder enfrentar la incertidumbre económica que se avecina para Colombia, que, de acuerdo con lo manifestado por el Banco de la República, solamente se va a lograr mediante el gasto social.</p> <p>Posteriormente, se le concedió el uso de la palabra al Honorable Senador Echavarría, quien empezó por destacar que el objeto del proyecto de ley contempla 4 elementos fundamentales, a saber: i) gasto social, ii) igualdad, iii) justicia social y iv) ajuste fiscal, partiendo del principio de equidad, según el cual se grava en mayor medida a quienes más capacidad económica tienen.</p> <p>Por su parte, reiteró que se han discutido ampliamente todos los aspectos del Proyecto de Ley, desde el momento de su radicación, incluyendo modificaciones a partir de las consideraciones aportadas por la ciudadanía y las discusiones adelantadas en las reuniones de las Comisiones Terceras. Al efecto, recordó, por ejemplo, los ajustes adoptados en materia de ganancias ocasionales que fueron excluidas de la propuesta de unificación de las rentas líquidas gravables en el impuesto sobre la renta para personas naturales, para mantener una tarifa fija.</p> <p>En este punto, aclaró que la propuesta de unificación de las rentas líquidas de las cédulas busca gravarlas con la misma tarifa progresiva. Así mismo, explicó que se recogieron algunas preocupaciones manifestadas estableciendo unos beneficios adicionales para dependientes.</p> <p>Frente al impuesto sobre la renta de personas jurídicas, recordó que la tarifa general se mantiene, y explicó que se fijó una sobretasa temporal a entidades del sector financiero, con una tarifa de 5 puntos porcentuales. Así mismo, se estableció una sobretasa gradual a entidades que desarrollen actividades de la industria extractiva y a entidades cuya actividad principal sea la generación de energía eléctrica por fuentes hídricas, que tengan una renta gravable igual o superior a determinado umbral.</p> <p>Se refirió al régimen tributario de zonas francas, para recordar que se dispuso de condiciones para su internacionalización, y explicó que se estableció la no deducibilidad de las regalías en el impuesto sobre la renta, tratándose de un valor asociado a la explotación del subsuelo, de propiedad del Estado.</p> <p>A continuación, precisó que se introdujeron modificaciones a algunos elementos de los impuestos saludables, con el fin de gravar aquellos aspectos que afectan la salud.</p>
<p>En materia de lucha contra la evasión, señaló que se propone otorgar unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para la reestructuración de la DIAN y del sistema de carrera administrativa.</p> <p>Destacó igualmente los avances en materia del régimen SIMPLE por ser beneficioso para el país.</p> <p>Hizo referencia a la inclusión de una disposición sobre cotización de trabajadores independientes, y al descuento en materia de dividendos del 19%.</p> <p>Finalmente, una vez explicados los aspectos relevantes del Proyecto de Ley, el Honorable Senador Juan Diego Echavarría Sánchez concluyó su intervención.</p> <p>Seguidamente, se abrió espacio para las intervenciones de los Honorables Congressistas. Dentro de los aspectos abordados se hicieron comentarios, entre otros, sobre los siguientes puntos: i) se indicó que no se está sometiendo a tributación la totalidad de las pensiones sino aquellas que son más altas; ii) se refirió a la necesidad de este Proyecto de Ley para generar recursos indispensables para el pago de la deuda; iii) se comentó sobre los efectos negativos que puede conllevar la sobretasa al sector minero energético, especialmente para las pequeñas empresas de este sector; iv) se llamó la atención sobre la destinación de los recursos generados por el proyecto; v) se destacó la reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta por concepto de dividendos, los ajustes al régimen SIMPLE, la conservación de beneficios asociados a la vivienda de interés social – VIS y vivienda de interés prioritario -VIP, los ajustes al impuesto al patrimonio, la tarifa diferencial del sector turístico en poblaciones de hasta 100.000 habitantes, vii) se comentó sobre los posibles efectos adversos en el empleo, el crecimiento, la inversión, viii) se solicitó la revisión de los impuestos saludables, particularmente del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, en un contexto inflacionario.</p> <p>Luego de la participación de los distintos Congressistas de las Comisiones Terceras Conjuntas y de las más de 26 intervenciones efectuadas sobre diferentes puntos del proyecto de ley, se abrió la discusión iniciando con la explicación de los artículos sin proposiciones y aquellos que se proponía eliminar del informe de ponencia, radicado y certificado por la secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y, se sometió a consideración la aprobación de dichos artículos.</p> <p>En este orden, los Honorables Congressistas decidieron votar aquellos artículos que no tenían proposiciones y los que se eliminaban, aprobándolos.</p>	<p>Concluida la votación del primer bloque de artículos, la Presidente otorgó la palabra al coordinador ponente, H.R Álvaro Henry Monedero Rivera, para que continuara indicando los artículos del segundo bloque, el cual consistía en aquellos artículos con proposiciones y que no eran artículos nuevos. Para tal efecto, indicó que las proposiciones de este bloque no tienen aval del Gobierno nacional y que los Honorables Congressistas decidieron dejar como constancia.</p> <p>Una vez concluida la identificación de los artículos de este bloque de artículos, la Presidente abrió el debate para escuchar las más de 27 intervenciones que se efectuaron por los Honorables Congressistas sobre diferentes puntos</p> <p>A continuación, se realizó la votación de este bloque de artículos con proposiciones que no fueron avaladas por el Gobierno nacional (y que se dejaron como constancia, los cuales fueron aprobado por los Honorables Congressistas como venían en la ponencia, con las mayorías necesarias.</p> <p>Posteriormente, el coordinador ponente procedió a indicar que el siguiente bloque de artículos que se ponía a consideración de los Honorables Congressistas, consistía en los nuevos artículos que se integraban al Proyecto de Ley. Una vez realizada la correspondiente identificación de los mismos y su contenido, la Presidente de la Comisiones Terceras Conjuntas abrió la discusión sobre los mismos.</p> <p>En relación con el bloque de artículos nuevos, los Honorables Congressistas participaron para resaltar que la excepción otorgada a las sociedades constituidas en las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE podía revisarse para establecer que las mismas corresponden a las sociedades “registradas” y no las “constituidas”. Concluidas las intervenciones de los Honorables Congressistas se sometieron estos artículos a votación, siendo aprobados en su integridad como venían en la ponencia, con las mayorías necesarias.</p> <p>La presidenta otorgó la palabra al coordinador ponente para continuar con los artículos faltantes. En esta oportunidad se indicó que se procedería a votar el artículo 96 de vigencia y derogatorias, cuyo contenido fue explicado y se sometió a discusión de los Honorables Congressistas. Considerando que no se realizaron intervenciones sobre el mismo, este fue sometido a votación y aprobado sin modificaciones.</p> <p>Posteriormente, el coordinador ponente sometió a consideración una proposición modificatoria del artículo 22 del Proyecto de Ley, consistente en modificar el método de valoración de las acciones poseídas en sociedades que no cotizan en la bolsa de valores,</p>

<p>del valor intrínseco al costo fiscal actualizado con el índice de precios al consumidor – IPC.</p> <p>Luego de la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público y algunos Honorables Congressistas el artículo y la proposición fueron aprobados por los Honorables Congressistas.</p> <p>Para concluir, la Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de representantes llamó la atención sobre un error de digitación en las fechas de la numeración del proyecto de ley en la proposición de someter a consideración el Proyecto de Ley ante los Honorables Congressistas y certificó que quedó subsanada y que así se reflejaría en el acta correspondiente. Así mismo, fue sometida a consideración y aprobada la proposición que faculta para reorganizar el articulado una vez aprobado en primer debate el Proyecto de Ley en cuestión.</p> <p>Por último, se sometió a consideración el título del Proyecto de Ley y se abrió la discusión. Concluida la misma, el título fue aprobado por los Honorables Congressistas como venía en la ponencia.</p> <p>Finalizada la votación, se le dio el uso de la palabra al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien agradeció a los miembros de las Comisiones por los valiosos aportes para el mejoramiento del proyecto de ley y la disposición con la que se abordó el estudio del mismo.</p> <p>En documento anexo, que hace parte integral del presente informe de ponencia, se relacionan las proposiciones que fueron dejadas como constancia durante el primer debate y las proposiciones adicionales allegadas por los Honorables Congressistas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad.</p> <p style="text-align: center;">B. PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>En un ejercicio de concertación, discusión, llamado al debate, y, ante todo, a la escucha y la participación ciudadana, en virtud de la proposición del H.S. Miguel Uribe Turbay, la cual fue aprobada por los Honorables Congressistas, el 18 de octubre de 2022, se realizó una audiencia pública con diversos actores de la sociedad para conocer sus comentarios sobre varios de los puntos del proyecto de ley.</p>	<p>Así, el 18 de octubre de 2022, tuvo lugar esta audiencia, con la participación del H.S. Miguel Uribe Turbay y el H.S. David Andrés Luna Sánchez y del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de dicha cartera, quienes escucharon a diversos representantes gremiales y sindicales, a saber, Bruce Mac Master, Presidente de Asociación Nacional de Industriales -ANDI, Karen Carvajalino, Presidenta de ANDI Futuro, Camila Salamanca, Directora de Endeavor, Enrique Villamarín, CEO de TUL, Catalina Acosta, Co-fundadora de APPEN, Fernando Sucre, Gerente General de R5, Jaime Cabal, Presidente de FENALCO, Mauricio Hoyos, Inversionista de emprendimientos, Natalia Osorio, Presidenta de Naturess, Pablo Vélez, Co-Fundador de Home Burgers, José Andrés Duarte, Presidente de COTELCO, José Daniel López, Director de Alianza In, Gabriel Santos, Presidente de Colombia Fintech, José Bonilla, CEO de Chipper, Alberto Henao, Gerente de Lök, Juan Pablo Congote, “country manager” de AJE Group en Colombia, Andrea Bonilla, Representante de ASOLECHE, Andrea Díaz Traslaviña, Co-Fundadora de SUMMER, Angela Díaz, representante de los parques temáticos, Adriana Plata Representante de Asobares, Marcelo Restrepo, Representante de IATA, Juan Carlos Jaramillo, Representante de la Asociación de fundaciones familiares y empresariales, Juan Camilo Nariño, ACM, Raúl Lancho, Director de Asuntos Regulatorios ACOLGEN, Jorge Bendeck, Presidente de FEDEBIOCOMBUSTIBLES, Juan José Fuentes, ANDESCO, German López, Representante de Cámara Colombiana de Telecomunicaciones, Arnulfo Sanchez, Representante de los Tenderos, Santiago Marroquín, Representante de AMCHAM, Daniel Mitchell, Presidente de ACOPLASTICOS, Alejandro Ospina, Representante de la Unión de Trabajadores de la Industria Petrolera, Angelica Peña, Directora de usuarios de Zonas Francas ANDI, Fabian Acosta, Representante de Firma de consultoría, Rocío Acosta, Representante de FEDELCO.</p> <p>Algunos de los intervinientes expresaron su preocupación en relación con la posibilidad de una recesión económica, y el efecto de algunas de las medidas contenidas en la reforma en la inversión extranjera, la inflación, el crecimiento, el empleo que podrían profundizar la crisis que se llegase a generar. En ese sentido, llamaron la atención sobre los efectos en la inflación por causa de impuestos a los alimentos y a las bebidas ultraprocesadas, la necesidad de mejorar el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas con un gravamen <i>ad valorem</i> y no con tarifas fijas, la afectación al turismo y la necesidad de establecer un impuesto al consumo progresivo.</p> <p>También manifestaron que la prohibición de la deducibilidad de las regalías y la sobretasa en el impuesto sobre la renta incrementan el impacto en la tributación del sector minero energético. De otro lado, propusieron mantener el régimen de zonas francas para aquellas que producen biocombustibles y revisar los umbrales que se proponen en el régimen</p>
<p>franco, teniendo en cuenta las diferencias de cada sector e industria y la necesidad de establecer una transitoriedad más ajustada a las prácticas del comercio exterior. Igualmente, solicitaron revisar la situación de los puertos, aeropuertos y hospitales en zonas francas.</p> <p>Por su parte, llamaron la atención sobre el aumento de la tasa efectiva de tributación de las empresas generadoras de energía proveniente de fuentes hídricas, por la incorporación de una sobretasa en el impuesto sobre la renta para estas actividades.</p> <p>Otros intervinientes hicieron especial énfasis en la importancia de los emprendimientos y en el impacto que sobre estos y sobre la informalidad, podrían tener medidas contenidas en el proyecto de reforma.</p> <p>De otro, solicitaron no limitar- los beneficios para las donaciones a bancos de alimentos y a las entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>Indicaron que es importante revisar los casos de exclusión del impuesto a plásticos de un solo uso y la eliminación de algunos beneficios tributarios a inversiones en innovación y desarrollo tecnológico.</p> <p>También llamaron la atención sobre la tributación de la economía digital a partir de la presencia económica significativa.</p> <p>Por su parte, también destacaron como aspectos positivos del proyecto de ley, el fortalecimiento del régimen SIMPLE, la modificación de la regla de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa de valores al valor intrínseco, mantener el tratamiento de los envíos urgentes de menos de USD200 en los términos que se encuentran fijados actualmente y la tributación del sector minero y petrolero en función de los altos precios internacionales.</p> <p>Concluidas y oídas las intervenciones de los gremios y de los distintos representantes de diferentes sectores de la sociedad invitados, se concedió el uso de la palabra al Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que se pronunciara sobre las mismas, quien empezó por indicar que la audiencia celebrada se sumaba a los debates, reuniones, foros y demás eventos que se han realizado en el marco de la presente discusión.</p> <p>Enfatizó que el impuesto sobre la renta de las personas naturales se hicieron ajustes para excluir las ganancias ocasionales de la unificación de rentas líquidas para que, en su lugar,</p>	<p>se conservara una tarifa específica plana para estos ingresos, que se aumentaba del 10% al 15%.</p> <p>Así mismo recordó que, en el impuesto sobre la renta por concepto de dividendos, se incluyó un descuento tributario reconociendo la necesidad de modular el impacto en la tributación sobre estos ingresos y se adicionaron beneficios para las personas naturales que tienen dependientes.</p> <p>Igualmente, indicó que se modificó la regla de valoración de las acciones y/o participaciones para efectos del impuesto al patrimonio pasando del valor intrínseco al costo fiscal actualizado con el IPC. En este mismo sentido, se refirió a las modificaciones a zonas francas para precisar la importancia de reforzar la actividad exportadora del país.</p> <p>En relación con los beneficios en ciencia y tecnología explicó que existen unos beneficios concurrentes de deducción especial y descuento que se plantea ajustar de acuerdo con el espíritu de la reforma.</p> <p>Indicó que los impuestos saludables y ambientales han sido propuestos por anteriores Gobiernos y que se han ido ajustando, sin desconocer que existen opciones para continuar mejorando el contenido de los mismos. Finalmente, señaló que la reforma es necesaria dado el contexto internacional, siendo necesaria la consecución de mayores ingresos para atender las diferentes necesidades sociales. Recordó que con la reforma tributaria se está acercando al país al promedio de tributación de los países de Latinoamérica.</p> <p>Finalizada la intervención del Viceministro, el H.S. Miguel Uribe Turbay intervino para dar su agradecimiento a los participantes e insistir en las preocupaciones manifestadas en relación con los posibles efectos negativos del proyecto de ley de reforma tributaria frente a la inflación, el empleo, la inversión, los emprendimientos y el crecimiento económico. En concreto, indicó que con la modificación al método de valoración de las acciones y/o participaciones de sociedades que no cotizan en bolsa al ser actualizada con el IPC no se resolvía la problemática de la valoración de estas acciones.</p> <p>Posteriormente, intervino el H.S. David Andrés Luna Sánchez para manifestar que la audiencia tenía el propósito de construir consensos y llegar a acuerdos sobre el contenido del proyecto de ley.</p> <p>Finalmente, el H.R. Oscar Darío Pérez Pineda concluyó manifestando que el impuesto mínimo global no corresponde a los compromisos internacionales, la sobretasa a las generadoras de energía provenientes de fuentes hídricas también es conflictiva al gravar</p>

la producción de energía limpia, el régimen SIMPLE si bien presenta algunas mejoras es problemático porque se elimina el grupo 3, el sector minero energético genera unos rendimientos económicos relevantes y que el emprendimiento debe protegerse.

C. REUNIONES DE PONENTES Y COORDINADORES

Los ponentes y coordinadores nos reunimos con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el de la DIAN, los días 20, 26, 27 y 31 de octubre de 2022, con el fin de preparar la presente ponencia a partir, entre otros, del estudio de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los Honorables Congresistas durante el primer debate y las proposiciones presentadas posteriormente. Igualmente, fue conformada una subcomisión para estudiar algunos temas puntuales del proyecto, la cual se reunió el 24 de octubre y posteriormente presentó sus conclusiones en reunión llevada a cabo el 27 de octubre del mismo año. A continuación, se presenta una síntesis de los principales temas abordados, de acuerdo con las proposiciones y constancias radicadas y los comentarios recibidos sobre el proyecto de ley.

1. Reunión del 20 de octubre de 2022

Se inició la sesión, en compañía del señor viceministro técnico de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN. Al respecto, la presidente de las Comisiones Económicas Conjuntas, indicó que el objeto de la reunión es analizar algunas propuestas de ajuste al articulado a partir del análisis de las proposiciones y constancias presentadas, para elaborar la ponencia correspondiente.

Se concedió el uso de la palabra al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que manifestó que se han analizado más de 250 proposiciones que contienen alrededor de 300 propuestas de modificación del articulado, en relación, entre otros, con los siguientes temas: sobretasa a las industrias extractivas, zonas francas, delitos, impuesto al patrimonio, impuestos ambientales, impuestos saludables y beneficios de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE.

Posteriormente, se dio lectura de los artículos del texto aprobado que no contaban con proposiciones a la fecha de la reunión.

En este punto, algunos ponentes y coordinadores propusieron realizar la revisión de los asuntos, en los que los distintos partidos políticos han manifestado su preocupación.

Al respecto, expresaron inquietudes y comentarios en relación con la tributación de las pensiones, los dividendos, la eliminación del descuento del impuesto de industria y comercio - ICA, el impuesto al patrimonio, la sobretasa a las industrias extractivas, el régimen de zonas francas, las implicaciones del impuesto mínimo global, la exclusión de las profesiones liberales del régimen SIMPLE, los impuestos saludables en el contexto de una inflación creciente, entre otros. También se planteó la eliminación del impuesto de timbre y de la limitación de beneficios tributarios para las personas jurídicas, del beneficio del descuento por donaciones realizadas entidades sin ánimo de lucro.

Por su parte, otros ponentes y coordinadores manifestaron que el texto aprobado surgió de acuerdos y consensos allegados por lo que las propuestas planteadas implicarían modificaciones fundamentales al proyecto de ley.

El Viceministro intervino en este punto para recordar la importancia de preservar los principios que subyacen al proyecto de ley, siendo de especial relevancia la eliminación o limitación de beneficios tributarios para contribuir al propósito de un sistema tributario más progresivo.

Posterior a la intervención de los ponentes y coordinadores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó los artículos a ajustar o incluir según las proposiciones presentadas y lo manifestado por los coordinadores y ponentes:

Artículo 14. – Límite a los beneficios tributarios. Se proponen modificaciones al artículo de límite a los beneficios tributarios para eliminar del límite el descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro, en atención a las preocupaciones manifestadas sobre los bancos de alimentos. Así mismo, se propone reducir el límite del 5% al 3%.

Artículo 73. – Vigencia y derogatorias. Frente a este artículo se indicó que los ajustes consisten en la eliminación de las derogatorias del tratamiento de no causación de IVA para los envíos urgentes de menos de USD200, de la destinación específica del impuesto al carbono y de los beneficios del régimen ZESE para establecer una derogatoria diferida del término para constituirse en las ZESE de Buenaventura y Barrancabermeja.

Artículo 30. -Impuesto al patrimonio. Se procedió a explicar que las modificaciones a este artículo consisten en un ajuste a la regla de valoración de las acciones que cotizan en Bolsa de Valores de Colombia para efectos del impuesto, para establecer que corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto, y en la incorporación de una obligación de información por parte de los contribuyentes del valor intrínseco de las

acciones o cuotas de interés social de entidades que no cotizan en BVC y de las entidades transparentes.

Algunos ponentes y coordinadores intervinimos para mencionar que puede resultar problemática la actualización del valor patrimonial de las acciones que no cotizan en Bolsa de Valores de Colombia con el IPC y las reglas de valoración patrimonial de las entidades transparentes.

Otros ponentes y coordinadores manifestamos que esta solicitud de información atendía a una necesidad de transparencia en la información tributaria y que la misma iba dirigida principalmente a aquellos contribuyentes que tenían acceso a estos instrumentos y vehículos en el exterior, los cuales correspondían, principalmente, a aquellos con mayor capacidad económica. En este mismo sentido, el Director de la DIAN procedió a indicar que la información solicitada corresponde a datos con los cuales no cuenta la administración tributaria y que se estima pertinente para realizar estudios económicos que aporten a la transparencia.

Frente a la obligación de información, algunos ponentes y coordinadores indicaron que no se encuentra justificación de informar esos datos y conocer su finalidad; sin embargo, otros ponentes y coordinadores indicaron que, a partir de los estudios de concentración de riqueza en el país, es necesario contar con instrumentos que permitan verificar y otorguen transparencia de la información de la concentración de recursos.

Considerando las discusiones planteadas por los distintos Honorables Congresistas se fijó una subcomisión para revisar y presentar un artículo que recoja las inquietudes y propuestas de los ponentes y coordinadores.

Artículo 64. -Impuesto de timbre. Se procedió a dar lectura y explicar las modificaciones al artículo, consistentes en crear un nuevo umbral y una tarifa del 3% a transacciones sobre inmuebles que superen las 50.000 UVT. Lo anterior, retomando proposiciones de algunos Honorables Congresistas.

Artículo 10. -Tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas – ecoturismo y agroturismo. Se indicó que el texto modificado busca precisar que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo certificará la prestación de los servicios hoteleros y no el beneficio tributario. En este mismo sentido se indicó que se modificaba la tarifa reducida del 9% al 15% atendiendo a lo planteado en el impuesto mínimo global.

Una vez escuchadas todas las intervenciones de los Honorables Congresistas, el presidente de las Comisiones Económicas Conjuntas levantó la sesión e indicó que sería citada nueva reunión para continuar con el análisis.

2. Reunión del 24 de octubre de 2022 – Subcomisión

El señor Presidente de las Comisiones Económicas Conjuntas indicó a coordinadores y ponentes la creación de una subcomisión que estudiase en detalle el algunos temas de discusión sobre el impuesto al patrimonio.

Esta subcomisión fue debidamente designada y se reunió el día 24 de octubre, siendo conformada por los siguientes congresistas: H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, y el H.R. Oscar Darío Pérez Pineda.

Se inicia la sesión de la subcomisión en compañía del señor Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y su equipo, explicando que el propósito es el estudio de los aspectos relacionados con la base del impuesto al patrimonio que fueron objeto de discusión en la anterior reunión.

Tomo la palabra el H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, para indicar que es el entendimiento de varios Honorables Congresistas que, en el año 2006, se eliminó la obligación de actualizar por ajustes de inflación las acciones poseídas por los contribuyentes, siendo un punto relevante para determinar la obligación de actualización con el Índice a Precios al Consumidor – IPC prevista en el numeral primero del parágrafo 3 del artículo 30 del texto aprobado en primer debate.

Otros ponentes y coordinadores subcomisionados manifestamos que, en la medida en que los contribuyentes, de manera voluntaria, haya realizado actualizaciones del costo fiscal con ajustes por inflación en periodos posteriores al 2006, su obligación de actualización con el IPC será a partir del último periodo en el cual se realizó el correspondiente ajuste.

Concluidas las intervenciones y los argumentos expuestos por los ponentes y coordinadores subcomisionados, se estimó prudente mantener la opción continuar con el instrumento de actualización de IPC, siguiendo un criterio de justicia, pero mitigando posibles efectos negativos.

En este sentido, se consideró conservar la regla de actualización del IPC a partir del año 2006, salvo que el contribuyente hubiese realizado ajustes por inflación en periodos

<p>posteriores, en cuyo caso, el ajuste será a partir de este último período donde se llevó a cabo el ajuste. Lo anterior, sin perjuicio de revisarse la viabilidad de dicha medida por la DIAN.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores subcomisionados propusieron que el impuesto al patrimonio se estableciera como un gravamen temporal y no permanente como se encontraba en el texto aprobado en primer debate. Al respecto, otros ponentes y coordinadores subcomisionados manifestaron que esta alternativa no correspondía a las finalidades y objetivos de tributación justa de las personas naturales, por lo cual, se estimaba pertinente mantener la redacción actual del articulado siendo un aspecto indispensable de la estructura del impuesto. Luego de un breve debate, los ponentes y coordinadores subcomisionados decidimos conservar el carácter permanente del impuesto al patrimonio.</p> <p>En estos mismos términos, los ponentes y coordinadores subcomisionados solicitaron confirmar el estado actual de la tarifa del impuesto al patrimonio. Una vez leído y explicado que las tarifas del impuesto no habían sido sometidas a ajustes o cambios, los ponentes y coordinadores subcomisionados aceptamos la mencionada tarifa.</p> <p>Concluidas las discusiones sobre la tarifa del impuesto, se dio lectura y se explicaron, por parte de la DIAN, las reglas de valoración que se habían establecido para los vehículos o instrumentos de inversión como las fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, que en el texto aprobado correspondía al patrimonio líquido del subyacente, aclarando el alcance y tributación de este tipo de vehículos en Colombia y en el exterior.</p> <p>Una vez concluida la explicación de la DIAN, los ponentes y coordinadores subcomisionados procedimos a plantear interrogantes relacionados con los métodos de valoración de las participaciones en estos vehículos o instrumentos con la normatividad vigente y las cargas operativas en cabeza de los contribuyentes. Una vez resueltos estos interrogantes, los ponentes y coordinadores subcomisionados estimamos pertinente que la regla para estas participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, fuera la regla de valoración patrimonial establecida para los negocios fiduciarios en el artículo 271-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>En esta misma medida, los ponentes y coordinadores subcomisionados estimamos pertinente la eliminación de la propuesta de fijar el mismo valor patrimonial de las</p>	<p>acciones para las participaciones en estos vehículos o instrumentos de inversión, cuando sus activos subyacentes sean exclusivamente acciones o participaciones en sociedades.</p> <p>Continuando con el análisis detallado del artículo, los ponentes y coordinadores subcomisionados procedimos a analizar la pertinencia de eliminar o ajustar el parágrafo 4 del artículo 30 del texto aprobado en primer debate, relacionado con las reglas de valoración patrimonial de las acciones de las sociedades emergentes innovadoras.</p> <p>Para algunos ponentes y coordinadores subcomisionados era indispensable modificar los requisitos para acceder a este método de valoración especial, con el propósito de que se flexibilizaran. Por otra parte, la mayoría de ponentes y coordinadores subcomisionados concluimos que en la medida en que fue modificado el método de valoración de las acciones que no cotizaban en la BVC del valor intrínseco al costo fiscal actualizado con el IPC, no era necesario mantener su contenido.</p> <p>Finalmente, los ponentes y coordinadores subcomisionados solicitamos explicación sobre la propuesta de incluir un nuevo parágrafo donde se fijara una obligación de información en relación con el valor de las acciones y/o participaciones poseídas por los contribuyentes del impuesto al patrimonio.</p> <p>Al respecto, el Director de la DIAN procedió a explicar que esta propuesta pretende recibir información de carácter relevante y que la misma no afecta los criterios de valoración para efectos fiscales de los bienes declarados por los contribuyentes. Concluyó que la información tiene como objetivo ser una herramienta para mejorar los datos estadísticos con los que cuentan las entidades del Gobierno nacional.</p> <p>Concluida su intervención los ponentes y coordinadores indicamos que la propuesta debía someterse a consideración como proposición en la reunión de ponentes y coordinadores y ser sometida a aprobación.</p> <p>Una vez concluidos los aspectos a discutir, los ponentes y coordinadores subcomisionados levantamos la sesión.</p> <p>3. Reunión del 26 de octubre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Conjuntas dio inicio a la sesión, en compañía del Director de la DIAN. Con posterioridad, se unieron a la reunión el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y su Viceministro Técnico. La Presidente indicó que la reunión iniciaría revisando los asuntos penales, considerando que ya se cuenta con concepto del Consejo</p>
<p>Superior de Política Criminal, para continuar posteriormente, con una revisión de los ajustes propuestos al articulado y la explicación de las modificaciones correspondientes.</p> <p>Artículos Nuevos - Delitos. La Presidenta solicitó a algunos ponentes y coordinadores presentar la proposición relacionada con las propuestas de modificación al tema de delitos en materia tributaria.</p> <p>Al efecto, indicaron que la propuesta original comprende 3 tipos penales, a saber, i) omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, ii) defraudación tributaria y iii) apropiación de recursos del Sistema de Seguridad Social Integral, frente a los cuales el Consejo Superior de Política Criminal realizó unas recomendaciones que se somete a consideración de los Honorables Congresistas.</p> <p>Se procedió entonces a dar lectura y a revisar cada uno de los ajustes al texto a partir de las proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas, incluyendo: i) precisiones de las conductas dolosas penalizadas y los casos en que no podre la iniciación de la acción, ii) eliminación de la referencia a la iniciación de la acción penal por petición del Director de la DIAN, iii) circunstancias de agravación y extinción de la acción penal según reincidencia.</p> <p>Así mismo, se explicó que, por recomendación del Consejo Superior de Política Criminal se somete a consideración la eliminación del delito que penaliza la apropiación de recursos del Sistema de Seguridad Social Integral y las circunstancias de agravación punitiva.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones de los ponentes y coordinadores y acordados los cambios a los artículos discutidos, estos fueron aprobados para ser incluidos en la ponencia.</p> <p>Artículo Nuevo – Destinación específica del impuesto al carbono. Se dio la palabra al Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, quien, como invitado a la reunión, procedió a exponer los aspectos relevantes en relación con la destinación específica del impuesto al carbono. Al respecto, indicó que actualmente los recursos obtenidos por el recaudo del impuesto están atados a las reglas de anualidad y que existe una alta dispersión de los recursos de cooperación internacional. En este sentido, comentó que los recursos son manejados a través del Fondo Nacional Ambiental – FONAM por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que hace difícil su manejo.</p>	<p>Explicó que el sector ambiental necesita un vehículo eficiente para la administración de los recursos destinados al medio ambiente para poder llegar a los distintos territorios del país. Para el año 2022 se utilizaron recursos por un valor de \$264.000 millones y se aprobaron 28 proyectos para la protección del medio ambiente.</p> <p>El objetivo es que la destinación del impuesto al carbono se mantenga para la protección del medio ambiente, puntualmente para el manejo de la erosión costera, la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas, la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas, entre otros, para lo cual se propone la creación del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC.</p> <p>Concluida la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los ponentes y coordinadores manifestamos que continúa el estudio de su eliminación, puesto que, si bien para el Gobierno nacional es importante la protección del medio ambiente, también debe darse prioridad a la inversión para la agricultura, vías terciarias y para mitigar el sobrecosto de las tarifas de energía.</p> <p>Los ponentes y coordinadores indicaron que existe una preocupación por la propuesta presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en particular con el principio de anualidad del presupuesto, la administración de los recursos obtenidos con el impuesto al carbono y la ejecución de estos rubros, proponiendo que esta última se encuentre en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Sin embargo, planteamos estar de acuerdo en eliminar la derogatoria de la destinación específica del impuesto.</p> <p>Artículo 2. – Rentas exentas de pensiones y de trabajo. Se procedió a presentar el ajuste a este artículo en el sentido de eliminar la modificación realizada a las rentas exentas de pensiones en el proyecto de ley, frente a lo cual los congresistas no presentaron mayores comentarios.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores manifestaron sus preocupaciones en relación con el impacto en la tributación de las personas naturales debido a la reducción del límite de la renta exenta por pagos laborales y solicitaron su revisión por parte del Gobierno nacional. Los ponentes y coordinadores reconocieron que la propuesta radicada efectivamente gravaba a los asalariados con ingresos altos y esta norma debería observarse en conjunto con los beneficios contemplados para dependientes y la deducción especial de pagos por adquisición de bienes y/o servicios soportados en facturas electrónicas.</p>

<p>Artículo 15. – No contribuyentes. En relación con este artículo, ponentes y coordinadores solicitaron acoger la redacción propuesta por uno de los Honorables Congressistas para precisar que cuando los excedentes originados en actividades comerciales sean reinvertidos en el objeto social de las entidades no contribuyentes declarantes, no estarán sometidos a tributación.</p> <p>Artículos Nuevos. – Descuento y crédito fiscal para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Se dio lectura a los mismos y se indicó que los cambios propuestos consisten principalmente en establecer la facultad de definir y aprobar el cupo de los beneficios en materia de ciencia y tecnología en cabeza del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, acompañado de la derogatoria de la deducción en lugar del descuento.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones los ponentes y coordinadores acordamos incluir estos artículos en la ponencia.</p> <p>Artículo Nuevo. – Sanción por no enviar información o enviarla con errores. Posterior a su lectura y explicación, por parte de la DIAN, se indicó que la propuesta consiste en reducir los porcentajes de las sanciones por no enviar información, enviarla con errores o de forma extemporánea, considerando que son muy altas en la actualidad.</p> <p>Los ponentes y coordinadores estimamos que este cambio es positivo y beneficia a los contribuyentes que son sancionados por montos muy altos por errores operativos o que no son cuantiosos. En consecuencia, decidimos incorporar este nuevo artículo la ponencia, aclarando que el principio de favorabilidad deberá aplicar a esta sanción.</p> <p>Artículo 73. – Vigencias y derogatorias. En relación con este artículo se indicó que los cambios que se plantean corresponden a i) la inclusión de la derogatoria del artículo 158-1 del Estatuto Tributario (deducción por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación) y correlativamente la eliminación de la derogatoria del artículo 256 del Estatuto Tributario (descuento por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), conforme lo explicado anteriormente, ii) la eliminación de la derogatoria del literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario (no causación de IVA por importación de bienes objeto de tráfico postal o envíos urgentes de menos de USD200), iii) la eliminación de la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (destinación específica del impuesto al carbono), iv) la eliminación de la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (deducción por inversiones en proyectos de economía creativa) y v) la eliminación de la derogatoria del artículo 268 de la Ley 1955 de</p>	<p>2019 y las Leyes 2238 y 2240 de 2022 (régimen de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE), para establecer una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024 para acceder al mismo en el marco de las Leyes 2238 y 2240 de 2022.</p> <p>En este punto se llamó la atención sobre la importancia de establecer y/o fortalecer los instrumentos de fiscalización de las importaciones de bienes de menos de USD200 objeto del beneficio de no causación de IVA. Al respecto, el Director de la DIAN insistió en las dificultades operativas que dicho control conlleva y aclaró que solicitar certificados de origen resulta contradictorio con tratados de libre comercio (TLC). Sin embargo, indicó que se están evaluando instrumentos para el mejoramiento de las labores de fiscalización sobre estos envíos.</p> <p>Artículo 62. – No responsables de IVA en el SIMPLE. Frente a este artículo se plantea que hubo un error que se está corrigiendo, relacionado con que la expresión correcta corresponde a “ingresos brutos” y no “ingresos netos”.</p> <p>Artículo 48. – Presencia Económica Significativa En relación con este artículo, se procedió a dar lectura del párrafo que se adiciona y se explicó que la modificación propuesta obedece a la importancia de precisar que las entidades del exterior que operen en Colombia a través de subsidiarias, establecimientos permanentes u otro vehículo, será este último quien deberá reconocer fiscalmente estos ingresos en el país y tributar sobre los mismos.</p> <p>Artículo 11. – Zonas francas. Posterior a la lectura del artículo con sus modificaciones, se precisó que las mismas se dirigen a que los beneficios en la tarifa del impuesto sobre la renta para zonas francas apliquen en función del origen de los ingresos, según corresponda.</p> <p>Así mismo, se exonera de los requisitos para obtener los beneficios en la tarifa del impuesto sobre la renta algunas industrias por imposibilidad de lograr los objetivos planteados en los requisitos o considerarlos estratégicos para el desarrollo del régimen franco.</p> <p>Así mismo, se elimina la pérdida del régimen franco por el incumplimiento de los requisitos. En ese sentido el efecto en los cambios en el régimen supondrá una modificación a las tarifas a las cuales están gravadas ciertas rentas (algunas quedarán al 20% y otras al 35%) pero no una pérdida total de los beneficios del régimen de zona franca.</p>
<p>Finalmente, se incluye una obligación de fijar metas de ventas máximas al territorio aduanero nacional, en desarrollo del plan de internacionalización y anual de ventas, de manera que, en caso de no cumplir con esta obligación, los usuarios de las zonas francas estarán sometidos a la tarifa general del impuesto sobre la renta.</p> <p>Al respecto, algunos congresistas plantearon ciertos interrogantes y preocupaciones en relación con la situación de los puertos, frente a lo cual se aclaró la redacción en cuestión.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones, los ponentes y coordinadores decidimos aprobar el texto propuesto.</p> <p>Artículo 30. – Base gravable impuesto al patrimonio. Se dio lectura al artículo con sus modificaciones y se indicó que la principal modificación consiste en determinar que el valor de las acciones que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia será el costo fiscal actualizado con el Índice de Precios al Consumidor - IPC desde el año 2006.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores planteamos interrogantes y preocupaciones, particularmente con la validación patrimonial de sociedades cuyo valor intrínseco sea inferior al valor de adquisición. Para lo cual, se propone que se fije una regla que establezca el límite a la valoración patrimonial de acciones /o participaciones que no cotizan en bolsa al valor intrínseco, esto quiere decir, se conserva que el valor patrimonial de estas acciones y/o participaciones por el costo fiscal actualizado con el IPC desde el año 2006 pero en caso que el valor intrínseco sea inferior, será este último el que será aplicable para efectos del impuesto al patrimonio.</p> <p>Así mismo, se indicó que para participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, serán las reglas establecidas en el artículo 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.</p> <p>Finalmente, se indica que el párrafo que establecía una regla especial de valoración para las sociedades innovadoras emergentes fue eliminado. Sin embargo, posterior a la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y algunos ponentes y coordinadores, se solicita reevaluar la incorporación nuevamente de esta regla de valoración para apoyar a los emprendedores.</p> <p>Una vez concluida la participación de los ponentes y coordinadores, el Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión y citó para el día siguiente.</p>	<p>4. Reunión del 27 de octubre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Conjuntas dio inicio a la sesión, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director de la DIAN. El Presidente indicó que la reunión iniciaría escuchando a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con la destinación específica del impuesto al carbono, para luego continuar con la revisión y ajustes que se requieran en el texto de los articulados para elaborar la ponencia correspondiente.</p> <p>Inició su exposición la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicando que la destinación específica del impuesto al carbono ya existe, por lo que no se busca crear una nueva destinación, sino mantener la existente. Continuó señalando que el impuesto al carbono pretende reducir las emisiones de gas con efecto invernadero y desincentivar el uso de estos combustibles. Aclaró que el impuesto no tiene una finalidad recaudatoria, sino de desincentivar el uso de estos bienes que perjudican el medio ambiente.</p> <p>Así mismo, recordó que la norma prevé que aquellos sujetos sometidos al impuesto puedan compensar el gravamen por medio de inversiones en proyectos ambientales. Explicó que se requiere un instrumento de fomento y protección ambiental para lo cual se propone la creación de un fondo que acumule y administre los recursos de forma eficiente, y permita la dispersión adecuada de los mismos a los territorios y proyectos ambientales, haciendo posible que los proyectos avancen y se surtan los procesos de recuperación ambiental.</p> <p>Artículo Nuevo. – Destinación específica del impuesto nacional al carbono. Concluida la intervención de la Ministra, ponentes y coordinadores se refirieron a su intervención y a la propuesta normativa asociada a la misma, manifestando algunas preocupaciones relacionadas con los costos que implica la inversión en este mejoramiento ambiental, que los asumen todos los ciudadanos.</p> <p>Así mismo, expresaron la importancia de que la destinación específica del impuesto al carbono continúe siendo dirigida a temas ambientales; sin embargo, se refirieron a la problemática que entienden existe en la ejecución de los respectivos recursos. En este mismo sentido, se llamó la atención sobre la asignación y ejecución de recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR.</p> <p>Advertido lo anterior, ponentes y coordinadores solicitaron el retiro de la derogatoria de la destinación específica del impuesto al carbono, pero haciendo un llamado a revisar los puntos planteados.</p>

<p>Finalizadas las intervenciones en relación con este asunto, se solicitó conservar la destinación del impuesto nacional al carbono para asuntos ambientales, condicionado a que los recursos del fondo sean materialmente ejecutados. Al respecto, se indicó que el asunto se revisaría por el Ministerio de Hacienda y Crédito Pública para estudiar en detalle la propuesta.</p> <p>Artículo 3. – Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. Previa explicación de los ajustes propuestos, se dio lectura a las modificaciones al texto del artículo planteadas, dirigidas a precisar la retención en la fuente aplicable por concepto de dividendos y participaciones percibidos por las personas naturales residentes, de manera que sea consistente con la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable en los casos en que se perciban ingresos inferiores o iguales 1.090 UVT, cuya tarifa es del 0%.</p> <p>Frente a ese artículo se aceptaron las modificaciones.</p> <p>Artículo 10. – Tarifa del impuesto sobre la renta. Se procedió a dar lectura a la disposición, y se explicó que el primer ajuste planteado tiene que ver con la sobretasa a ciertas actividades de la industria extractiva. Al respecto, se aclaró que serían incluidas únicamente las actividades de extracción de petróleo crudo y carbón.</p> <p>Por su parte, se recordó que el impuesto busca internalizar la externalidad negativa que genera en el medio ambiente la explotación de estos productos en las regiones productoras en el país, y por otro lado, internalizar los efectos que el posterior uso que estos combustibles fósiles y sus derivados tiene en la contaminación ambiental.</p> <p>Se excluyo del gravamen la explotación de gas natural, en la medida en la que este combustible cumple un rol clave en la transición energética que el país debe adelantar en los próximos años.</p> <p>Finalmente, con el fin de reconocer que los precios internacionales del petróleo y carbón tienen una incidencia importante sobre los ingresos y, por consiguiente, sobre las utilidades y la capacidad contributiva de las compañías que extraen estos recursos naturales, se propone la inclusión de una sobretasa con umbrales que dependen del nivel de precio internacional del petróleo crudo y el carbón.</p>	<p>Preciso lo anterior, los coordinadores y ponentes planteamos interrogantes relacionados con el alcance y contenido de esta sobretasa y su relación con la deducibilidad de regalías, los cuales fueron aclarados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Continuó la lectura y explicación de las modificaciones al artículo, indicando que, en segunda medida, se precisó el contenido y alcance del impuesto mínimo global, dadas sus particularidades técnicas. Para el efecto, se incorporó el concepto de tasa de tributación depurada para determinar el impuesto mínimo que una empresa debe asumir, sin considerar los beneficios tributarios que tienen lugar. En este sentido, la DIAN procedió a explicar en detalle cada uno de los elementos que componen las fórmulas planteadas para el cálculo de esta tasa de tributación depurada. En este mismo sentido, se establecieron reglas para evitar gravar de manera acumulada a los grupos empresariales.</p> <p>Algunos congresistas manifestaron inquietudes frente al beneficio tributario de renta exenta asociado a vivienda de interés social – VIS y prioritario -VIP, de cara al impuesto mínimo, considerando pertinente su exclusión de dicha regla.</p> <p>Finalmente, se presentó una tercera propuesta de ajuste dirigida a mantener el beneficio de tarifa reducida para las empresas editoriales colombianas cuya actividad sea exclusivamente la edición de libros, al 15%.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones relacionadas con las modificaciones planteadas al referido artículo, este fue aceptado, siempre que se incluya una precisión para aclarar su contenido, dado su alto contenido técnico.</p> <p>Artículo 11. – Zonas francas. Frente a este artículo, luego de dar lectura al mismo, se indicó que no presentaba modificaciones en relación con el texto discutido y explicado en reunión del 26 de octubre de 2022.</p> <p>Los ponentes y coordinadores solicitamos aclaraciones en relación con los servicios portuarios y de salud, indicando que los usuarios que realizan estas actividades deberían continuar gravados con la tarifa del 20%.</p> <p>Al respecto, se explicó que la regla aplicable a estos sujetos es la misma que se está estableciendo de manera general, precisando que los ingresos provenientes de servicios que presten a no residentes se consideran ingresos de exportación. En tal sentido, se procedió a precisar que los demás servicios prestados a no residentes por parte de los</p>
<p>usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios sumarán como ingresos por exportación.</p> <p>Por su parte, algunos congresistas solicitaron evaluar la posibilidad de equiparar el tratamiento de las pequeñas empresas que se encuentran ubicadas en zona franca, con las pequeñas empresas que no se encuentran en dichas zonas y se encuentren exportando.</p> <p>Ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y decidimos aprobar el artículo con las respectivas modificaciones.</p> <p>Artículo 14. – Límite a los beneficios y estímulos tributarios para personas jurídicas. Frente a este artículo, luego de dar lectura al mismo, se indicó que no presentaba modificaciones en relación con el texto discutido y explicado en reunión del 26 de octubre de 2022.</p> <p>Considerando lo anterior, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, aprobando el texto puesto a consideración.</p> <p>Artículo 15. – No contribuyentes. Frente a este artículo, luego de dar lectura al mismo, se indicó que no presentaba modificaciones en relación con el texto discutido y explicado en reunión del 26 de octubre de 2022.</p> <p>Considerando lo anterior, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, aprobando el texto puesto a consideración.</p> <p>Artículo 17. – No deducibilidad de las regalías. Luego de dar lectura al aparte normativo respectivo, se explicó que la modificación planteada consistía en precisar la forma en la que debe determinarse el monto no deducible de las regalías pagadas en especie.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no manifestamos ningún reparo, aprobando la modificación para ser incorporada en el texto de la ponencia.</p> <p>Artículo 27. – Tarifa de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. A partir de algunas proposiciones presentadas, se dispuso mantener la tarifa de las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares en el 20%. En este sentido, se decidió eliminar este artículo del texto aprobado en primer debate.</p>	<p>Artículo 30. – Base gravable del impuesto al patrimonio. Se dio lectura a los ajustes propuestos recordando que las modificaciones acordadas consisten en incluir como regla de valoración el valor intrínseco como límite al valor patrimonial de las acciones que no cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia, cuando de la actualización con el IPC resulte un valor mayor.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores consultamos sobre la tributación frente a las compañías de aviación en el país, a lo cual se respondió que frente a estas entidades no se habían cambiado las reglas que ya se venían aplicando en impuestos al patrimonio anteriores, y que no existían justificaciones técnicas para presentar modificaciones en este sentido.</p> <p>Considerando lo anterior, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios y decidimos aceptar las modificaciones propuestas.</p> <p>Artículo 36. – Tarifas régimen simplificado de tributación – SIMPLE. En relación con este artículo, se procedió a leer los ajustes planteados, explicando que correspondían a la inclusión del grupo de "servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales" con umbrales y tarifas específicas; y de quienes realicen actividades de reciclaje, recuperación de materiales y recolección de desechos.</p> <p>En relación con las modificaciones anteriores, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios y decidimos aprobar las modificaciones.</p> <p>Artículo 39. – Impuesto nacional al carbono. Una vez leído el artículo, se explicó que la modificación consiste en la eliminación de un inciso que establece que la certificación de carbono neutro que da lugar a la no causación del impuesto, cuando fuere obtenida por sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del impuesto únicamente, solo otorga el 50% de compensación. Lo anterior, por considerarse incomprensible y de difícil aplicación práctica.</p> <p>Frente a ese artículo, la modificación es aceptada.</p> <p>Artículo 45. – Impuestos saludables. Se explicaron los ajustes al artículo consistentes en gravar los alimentos o bebidas con "edulcorantes", teniendo en cuenta los efectos en la salud del consumo de este tipo de aditivos; y en modificar las tarifas del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas.</p>

<p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos nuestra preocupación relacionada con el impacto de estos cambios en los gastos que deben asumir los hogares y se reiteraron los consensos a los cuales se habían llegado en relación con estos impuestos.</p> <p>Por otra parte, algunos ponentes y coordinadores consideraron que es preciso ampliar el hecho generador a los edulcorantes, en la medida que también afecta la salud humana y en su mayoría corresponde a endulzantes artificiales.</p> <p>Así mismo, se planteó que, con el objetivo de promover la seguridad alimentaria del país, se fijara una excepción para las donaciones que realicen los contribuyentes a los bancos de alimentos.</p> <p>Finalizada la discusión, los ponentes y coordinadores consideraron que se debía mantener la redacción actual del texto aprobado en las Comisiones Económicas Conjuntas.</p> <p>Artículo 48. – Presencia económica significativa. Se dio lectura al párrafo que se propone adicionar al artículo, por medio del cual se pretende establecer que en el caso de las entidades del exterior que controlen directa o indirectamente una subsidiaria, establecimiento permanente u otro vehículo de inversión en el país, estos últimos reconocerán fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto.</p> <p>El ajuste fue aceptado para su inclusión en el texto de ponencia.</p> <p>En este punto, el Presidente hace un recuento de la discusión sostenida y de los principales cambios que se plantea incorporar en el articulado, dejando constancia que los artículos que no presentan modificaciones frente al texto aprobado de primer debate, según lo expuesto, han sido aceptados por los ponentes y coordinadores para ser incluidos en el texto de la ponencia, y quedando pendiente el análisis de las propuestas de artículos nuevos y del artículo de vigencias y derogatorias.</p> <p>Procede así a levantar la sesión e indica que se citará nueva reunión para revisar los artículos que quedaron pendientes de revisión.</p> <p>5. Reunión del 31 de octubre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Conjuntas dio inicio a la sesión, en compañía del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de esta Cartera y el Director de la DIAN. Indicó que la reunión iniciaría revisando las propuestas de artículos</p>	<p>nuevos, luego los artículos ya revisados en la reunión del 27 de octubre de 2022 anterior, con ajustes adicionales solicitados, y finalmente el artículo de vigencia y derogatorias.</p> <p>Artículos Nuevos. – Descuento y crédito fiscal por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. En relación con estos artículos, se da lectura nuevamente y se indica que los cambios se dirigen a establecer que será el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS quien definirá el cupo de este beneficio, así como a armonizar las disposiciones con la derogatoria de la deducción por inversiones en estos mismos conceptos.</p> <p>Así mismo, se aclara que se aumenta el descuento del 25% al 30%.</p> <p>Por su parte, se establece que, frente al crédito fiscal, las grandes empresas podrán acceder al mismo, siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas y Medianas empresas.</p> <p>Finalmente, se precisa que las inversiones que califican para este beneficio podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, antes Colciencias.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios sobre los artículos.</p> <p>Artículos Nuevos. - Delitos. En relación con estos artículos se indicó que los mismos corresponden a los acuerdos allegados por los ponentes y coordinadores y que fueron socializados y explicados por los mismos.</p> <p>Los ponentes y coordinadores planteamos que es pertinente ajustar el principio de oportunidad comprendido en los delitos, en el sentido de que la reducción de la pena por pago no sea de una tercera parte sino de la mitad y, adicionalmente, crear un comité, dirigido por el Director de la DIAN, para el inicio de la acción penal.</p> <p>Frente a estos artículos se plantearon interrogantes por parte de los ponentes y coordinadores sobre el alcance del mismo y los mecanismos para la suspensión y prescripción de la acción penal, los cuales fueron resueltos por el Director de la DIAN y su equipo.</p> <p>Una vez resueltos los interrogantes planteados y acordados los cambios a los artículos discutidos, las modificaciones fueron aceptadas por los congresistas.</p>
<p>Artículo Nuevo. – Sanción por no enviar información o enviarla con errores. Posterior a su lectura se indicó nuevamente que la propuesta consiste en reducir los porcentajes de las sanciones por no enviar información, suministrarla con errores o de forma extemporánea.</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos aceptar este nuevo artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Incentivo a proyectos de economía creativa. Una vez leído el artículo se explicó que se propone modificar el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 con el fin de excluir de este beneficio las actividades mencionadas en la Ley 1834 del 2017 (ley de economía naranja) y acotarlo a las siguientes actividades: las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros. Por otra parte, se explicó que con la modificación también se propone designar en el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS la competencia de definir el cupo anual de este beneficio tributario. Finalmente, esta modificación pretende establecer en cabeza del Ministerio de Cultura la competencia de reglamentación y definición de los criterios de priorización de las convocatorias.</p> <p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes y decidimos acogerlo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Obras por impuestos Buenaventura. Se dio lectura al artículo propuesto y se precisó que los ajustes planteados se dirigen eliminar algunos requisitos adicionales establecidos para la aplicación del mecanismo de obras por impuestos en el distrito de Buenaventura, a fin de que se pueda acceder al mecanismo, en igualdad de condición, con los demás municipios ZOMAC y PDET (que no deben cumplir con estos requisitos adicionales). Lo anterior, dada la importancia de que se puedan desarrollar proyectos en estos territorios.</p> <p>Los ponentes y coordinadores aceptamos el artículo nuevo sin comentarios adicionales.</p> <p>Artículo Nuevo. – Deducibilidad de condenas de naturaleza punitiva. Luego de la lectura del artículo propuesto, se indicó que la propuesta corresponde a proposiciones de Honorables Congresistas y consiste en establecer que, para efectos del literal c. del numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.</p>	<p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, por ello, aceptamos este nuevo artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – IVA tragamonedas. Una vez leído el artículo, se manifestó que el mismo corresponde a proposiciones de Honorables Congresistas, y consiste en establecer que la base gravable de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar esta constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos estar de acuerdo con la inclusión en la ponencia de este artículo nuevo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Prelación de las obligaciones de la DIAN. Se explicó que el artículo, proveniente de proposiciones de Honorables Congresistas, consiste en establecer que la prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos ajustes al artículo y decidimos aceptarlo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Registro del embargo. Posterior a su lectura, se indicó que el artículo propuesto, que atiende a proposiciones presentadas por los congresistas, busca establecer que cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la DIAN hayan realizado los pagos correspondientes y los pagos sean certificados por la administración de impuestos procederá, de manera inmediata, la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro.</p> <p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes y decidimos acogerlo.</p> <p>Artículo 63. – IVA servicios de transporte de valores. Se explicó que la modificación planteada, que encuentra su origen en proposiciones de los Honorables Congresistas, consiste en establecer que el servicio de transporte de valores se encuentre gravado sobre la base gravable especial correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad).</p> <p>Los ponentes y coordinadores aceptamos este cambio.</p>

<p>Artículo Nuevo. – Incentivos de premio inmediato. Leído el artículo, se indicó que el mismo corresponde a proposiciones de Honorables Congressistas, y que el mismo consiste en establecer como bien excluido del impuesto sobre las ventas – IVA los incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, aceptando este nuevo artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Destinación específica del impuesto al carbono. Se indicó que el texto del artículo coincide con el expuesto en reuniones anteriores, precisando que las preocupaciones e interrogantes de los ponentes y coordinadores se resuelven con una regla presupuestal que esta próxima a entrar en vigencia, sin que sea necesario hacer precisiones adicionales.</p> <p>Una vez concluido lo anterior, los ponentes y coordinadores aceptamos este artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Declaraciones de IVA sin efecto legal. Se explicó que el artículo propuesto establece que si los responsables del impuesto sobre las ventas, que dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un período diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.</p> <p>Una vez concluido lo anterior, los ponentes y coordinadores aceptamos los cambios realizados a este artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Reducción transitoria de sanciones e intereses para omisos. Se dio lectura al artículo y se explicó que el mismo consiste principalmente en fijar una reducción transitoria de sanciones e intereses para quienes hayan omitido la obligación declarar impuestos nacionales.</p> <p>Una vez concluido lo anterior, los ponentes y coordinadores aceptamos los cambios realizados a este artículo.</p> <p>Artículo 45. – Impuestos saludables. Se procedió a explicar que la presente disposición presenta 2 ajustes, a saber, i) la exclusión del hecho generador de los impuestos saludables, de las donaciones efectuadas a bancos de alimentos y ii) precisiones</p>	<p>al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados para hacerlo consistente con el etiquetado en función de las adiciones de componentes dañinos para la salud humana.</p> <p>Al respecto, algunos coordinadores y ponentes solicitaron eximir a los pequeños negocios del impuesto y precisar que no se gravara los bienes de panadería producidos artesanalmente. Al respecto, se explicó que ya existe una disposición en el texto del articulado según la cual “no serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. (...)” que es consistente con los umbrales máximos para clasificar como responsable de IVA.</p> <p>Precisado lo anterior, se consideró que era pertinente aumentar este umbral a 10.000 UVT a fin de lograr el propósito perseguido.</p> <p>Así mismo, se solicitó la exclusión de algunos productos del impuesto como el cacao, frente a lo cual se aclaró que solo estaban gravados aquellos productos con azúcares, sodio o grasas adicionadas.</p> <p>Frente a estas modificaciones los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos el artículo con los cambios propuestos, incluido el aumento del umbral de 3.500 a 10.000 UVT.</p> <p>Artículo 10. – Tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Se procedió a dar lectura y se explicó que las modificaciones atienden, en primera medida, a la solicitud de los ponentes y coordinadores de fijar una destinación específica de unos puntos de la sobretasa a entidades e instituciones financieras para la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. En segundo lugar, se comentó la precisión incorporada para establecer que la sobretasa no podrá ser trasladada al usuario final.</p> <p>En este punto se aclaró que, en todo caso, existen instrumentos regulatorios que permiten establecer topes.</p> <p>En este mismo orden de ideas, se indicó que se incluyeron precisiones a la Tasa de Tributación Depurada, por requerimiento de los ponentes y coordinadores, para incorporar un párrafo aclaratorio de su contenido y preservar las rentas exentas sociedades a vivienda de interés social -VIP y de interés prioritario -VIP.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones relacionadas con las modificaciones, las mismas fueron aprobadas por los coordinadores y ponentes.</p>
<p>Artículo 11. – Tarifa para usuarios de zona franca. Una vez leído el artículo se precisó que las modificaciones atienden a la extensión por un año más, hasta 2024, para cumplir con el requisito de revisar los planes de internacionalización con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Adicionalmente, se precisó que para los usuarios de zona franca que en el año 2022 tuvieron un incremento de ingresos del 60% y con respecto al 2019, podrán conservar la tarifa del 20% hasta el año 2025.</p> <p>Por su parte, atendiendo a solicitudes de los Honorables Congressistas, se estableció que los usuarios de zona franca que presten servicios portuarios también estarán gravados a la trifa del 20%,.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones relacionadas con las modificaciones, las mismas fueron aceptadas por coordinadores y ponentes.</p> <p>Artículo 14. – Límite a los beneficios y estímulos tributarios de las personas jurídicas. Se explicó que la modificación planteada, que encuentra su origen en proposiciones de los Honorables Congressistas, consiste en retirar de este límite a beneficios y estímulos tributarios, el incentivo a la capitalización rural, contenida en el artículo 52 del Estatuto Tributario.</p> <p>Los coordinadores y ponentes aceptamos este cambio.</p> <p>Artículo 27. – Tarifa ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. Se explicó que la modificación planteada proviene de la solicitud de los Honorables Congressistas de mantener la tarifa vigente del 20% para las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. Por lo tanto, la propuesta consiste en la eliminación de este artículo.</p> <p>En relación con esta eliminación los coordinadores y ponentes no presentamos comentarios adicionales.</p> <p>Artículo 30. – Base gravable impuesto al patrimonio. Se indicó que la modificación corresponde a un ajuste solicitado por los Honorables Congressistas relacionado con la posibilidad de actualizar el avalúo de sus bienes por el año 2023 en la declaración del impuesto al patrimonio sin que genere renta por comparación patrimonial en el impuesto sobre la renta.</p>	<p>Frente a ese artículo, los coordinadores y ponentes no realizamos ajustes y aceptamos la adición propuesta.</p> <p>Artículo 39. – Impuesto nacional al carbono. Se dio lectura y se explicó que las medicaciones atienden a la necesidad de hacer algunas precisiones para mejorar el contenido y aplicación del artículo. Así, se explicó que se incluyó la expresión “sólidos” para contemplar al carbón en el impuesto. Así mismo, se incluyó una limitación para la no causación del impuesto para aquellos que certifiquen ser carbono neutro, que no supere el 50% del impuesto, y se estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los mecanismos de control y definirá los criterios técnicos para los resultados de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero - GEI.</p> <p>Los coordinadores y ponentes solicitamos aclaración sobre el alcance de dichas disposiciones, frente a lo cual el Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible explicó que la limitación tiene como objetivo reducir el uso de este mecanismo de no causación, lo anterior, atendiendo a una necesidad de regular este mercado de certificaciones de compensación.</p> <p>Posterior a las intervenciones relacionadas con las modificaciones explicadas sobre este artículo, los ajustes fueron aceptados por los congresistas.</p> <p>Artículo 43. – No causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. Se procedió a leer e indicar que el ajuste atiende a proposiciones de los Honorables Congressistas y consiste en establecer que la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la Certificación de Economía Circular –CEC para la no causación del impuesto, deberá realizarse en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</p> <p>Los ponentes y coordinadores decidimos aprobar el ajuste explicado.</p> <p>Artículo 53. – Intercambio de información. Se dio lectura a la modificación propuesta y se indicó que el ajuste corresponde a la adición del Departamento Nacional de Planeación -DNP, para que también pueda intercambiar información con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales -UGPP, el Ministerio de Salud y Protección Social y las administraciones tributarias departamentales y nacionales con lo que se aporta a el análisis del gasto tributario y la correcta focalización de los beneficios fiscales. Así mismo, se fijó de manera</p>

clara la obligación de los receptores de la información a dar el tratamiento reservado y confidencial de la información recibida.

Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos los cambios planteados.

Artículo 72. – Aporte voluntario. Posterior a la lectura del ajuste propuesto, se explicó que este atiende a la solicitud de ponentes y coordinadores de incorporar como destinación del aporte voluntario, los programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.

Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos la modificación propuesta.

Artículo 73. – Vigencias y derogatorias. En relación con este artículo se indicó que los cambios que se plantean corresponden a: la inclusión de la derogatoria del artículo 158-1 del Estatuto Tributario (deducción por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), la eliminación de la derogatoria del artículo 256 del Estatuto Tributario (descuento por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), la eliminación de la derogatoria del literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario (no causación de IVA por importación de bienes de menos de USD200), la eliminación de la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (destinación específica del impuesto al carbono), la eliminación de la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (deducción por inversiones en proyectos de economía creativa) y la eliminación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y las Leyes 2238 y 2240 de 2022 (régimen de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE).

Así mismo, se precisó que lo dispuesto en el artículo 2, tanto de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, se aplicara hasta el 31 de diciembre de 2024.

Finalmente, se indicó que se establece la entrada en vigencia de los impuestos saludables a partir del 1 de julio de 2023.

Los ponentes y coordinadores decidimos aceptar los ajustes propuestos.

Una vez concluida la participación de los ponentes y coordinadores, el Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión.

III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el curso de las reuniones celebradas por los ponentes y los coordinadores y la subcomisión, con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN para preparar la presente ponencia, se encontró que se requiere complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se someten a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo.

Se precisa que la justificación de los artículos que se expone a continuación hace referencia al texto aprobado que fue reenumerado y reorganizado de acuerdo con la proposición aprobada en este sentido durante el primer debate.

ARTÍCULO 2

Se eliminan del artículo las modificaciones propuestas al numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, para reducir el monto de la renta exenta por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales y las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, para mantener los términos de la legislación vigente.

ARTÍCULO 3

Se modifica el párrafo del artículo 242 del Estatuto Tributario, con el objetivo de ajustar la tarifa de retención en la fuente aplicable a los pagos por concepto de dividendos y participaciones recibidas por personas naturales residentes, reconociendo el rango gravado a la tarifa del 0%.

Así, los dividendos que una sociedad distribuya a una misma persona natural dentro de un mismo año gravable no estarán sujetos a retención cuando estos no superen 1.090 UVT. Se aclara que este monto se deberá evaluar de forma consolidada en el año gravable, independientemente del fraccionamiento de cuotas en las que se pague o de las veces en que se decreta, para evitar abusos de la disposición. Por eso se indica que cuando una misma sociedad realice pagos fraccionados a un mismo contribuyente, el agente retenedor

deberá consolidarlos para evaluar si el monto supera el límite y así calcular la retención en la fuente si hay lugar a ello.

Lo anterior, con el fin de cumplir con los principios de progresividad, justicia y eficiencia que rigen en materia tributaria, evitando la generación de saldos a favor y los trámites administrativos que ello conlleva tanto para el contribuyente como para la administración tributaria, así como protegiendo al pequeño inversionista.

ARTÍCULO 10

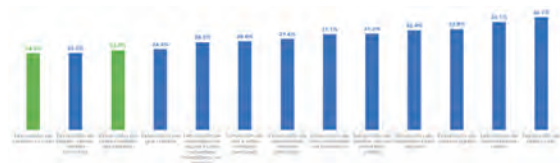
Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, se establece que 3 de los 5 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa a instituciones financieras se destine a la financiación de la Red Vial Terciaria.

Por otra parte, se modifica la sobretasa aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas que desarrollen actividades de la industria extractiva, para establecer que únicamente estarán gravadas las actividades de extracción de petróleo crudo y carbón. Esta sobretasa busca internalizar la externalidad negativa que genera en el medio ambiente la explotación de estos productos en las regiones productoras en el país, así como los efectos que el posterior uso de estos combustibles fósiles y sus derivados tienen en la contaminación ambiental.

En este sentido, se gravan las actividades que presentan la mayor parte de la producción nacional de combustibles fósiles, en términos del valor económico derivado de su explotación, y no se grava la explotación de gas natural, en la medida en la que este combustible cumple un rol clave en la transición energética que el país debe adelantar en los próximos años.

Un análisis de las tarifas efectivas de tributación demuestra que estas dos actividades se encuentran en la parte inferior de la distribución de tasas efectivas para el impuesto sobre la renta del sector de explotación de minas y canteras, con lo cual se justifica la creación de una contribución adicional por parte de estas actividades económicas.

Tasas efectivas de tributación para el impuesto sobre la renta de explotación de minas y canteras*



Fuente: DIAN, Cálculos DGPM – MHCP

Se calcula a partir de los agregados de renta de 2019, aplicando la siguiente fórmula: $TET = \frac{\text{Impuesto a cargo}}{\text{Renta líquida} + INCR}$

Con el fin de reconocer que los precios internacionales del petróleo y carbón tienen una incidencia importante sobre los ingresos y, por consiguiente, sobre las utilidades y la capacidad contributiva de las compañías que extraen estos recursos naturales, se propone la inclusión de una sobretasa con umbrales que dependen del nivel de precio internacional del petróleo crudo y el carbón.

Los umbrales para el sector de extracción de petróleo crudo se definen de acuerdo con la distribución de los precios internacionales en términos reales, deflactados con el IPC de Estados Unidos, para los últimos 10 años, así:

- 0% de sobretasa: precio por debajo del percentil 30.
- 5% de sobretasa: precio entre el percentil 30 y el 45.
- 10% de sobretasa: precio entre el percentil 45 y el 60.
- 15% de sobretasa: precio por encima del percentil 60.

Por su parte, los umbrales para el sector de extracción de carbón se definen de acuerdo con la distribución de los precios internacionales en términos reales, deflactados con el IPC de Estados Unidos, para los últimos 10 años, así:

- 0% de sobretasa: precio por debajo del percentil 45.
- 5% de sobretasa: precio entre el percentil 45 y el 60.
- 10% de sobretasa: precio por encima del percentil 60.

Esta propuesta incorpora una sobretasa más alta para el sector de extracción de petróleo crudo reconociendo principalmente:

- La contribución del sector de extracción de carbón por el pago de regalías es mucho mayor como porcentaje de sus utilidades, que las que realiza el sector de extracción de petróleo crudo.
- Producto de la utilización de beneficios tributarios, el sector de extracción de petróleo crudo tiene una tarifa efectiva de tributación del impuesto sobre la renta más baja que el resto de los sectores, incluyendo la extracción de carbón.
- La naturaleza de la actividad de extracción de petróleo crudo hace que tenga menos costos operacionales, por lo que, ante un incremento sustancial en el precio del petróleo, los márgenes operacionales aumentan considerablemente más, relativo a lo que ocurre en el sector de extracción de carbón en una circunstancia similar.

Con esta definición, es posible aplicar una sobretasa que reconoce el impacto de los ciclos internacionales de precios sobre las compañías de los sectores de extracción de petróleo crudo y de carbón.

A modo de ilustración, se presenta la evolución del precio internacional de ambos productos, lo que permite evidenciar que el ciclo actual permite una contribución mayor del sector, la cual, en todo caso, dependerá de la evolución futura de los precios internacionales de estos bienes.

Evolución precio promedio petróleo Brent y Carbón de referencia API2-BC17 (US\$):



Fuente: Bloomberg.

Buscando reconocer el hecho de que las condiciones de precios son cambiantes a nivel mundial y que los mayores niveles de precio internacional de petróleo crudo y carbón responden, en parte, a cambios del nivel general de precios, la definición de la sobretasa se hace en función del precio internacional del petróleo Brent y el precio de la referencia API2-BC17 de carbón ajustados por el Índice de Precios al Consumidor de EE. UU.

En tercer lugar, se establece que las generadoras de energía no podrán trasladar el costo de la sobretasa del impuesto sobre la renta al usuario final, para el efecto, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (GREG) regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos realizará la inspección y vigilancia.

En cuarto lugar, frente a la tarifa reducida sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo se incluye una precisión para aclarar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio y no la procedencia de este beneficio.

En quinto lugar, se propone modificar el parágrafo 6 del artículo 10, modificatorio del artículo 240 del Estatuto Tributario, con el fin de fijar una tributación mínima para las personas jurídicas, incluidos los contribuyentes usuarios de zonas francas, a partir de la Tasa de Tributación Depurada (TTD), que no podrá ser inferior al 15%.

Así, la propuesta pretende establecer una tributación mínima del 15% de la utilidad contable ajustada, consistente con lo recomendado por la OCDE.

Para tal efecto, se indican las fórmulas, conceptos y cifras para determinar el IA. En esta misma medida, establece los sujetos sobre los cuales no recae esta TTD.

Para calcular si la Tasa de Tributación Depurada (TTD) es menor a 15% y adicionar el valor del impuesto necesario, el porcentaje se encuentra dividiendo el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD) así:

$$TTD = \frac{ID}{UD}$$

1. El numerador: Parte del impuesto neto de renta, sin considerar ganancia ocasional, adicionándose los conceptos asociados a créditos fiscales o descuentos tributarios derivados de la aplicación de convenios para evitar la doble imposición que Colombia tenga vigentes en ese período gravable o el descuento por impuestos pagados en el exterior de que trata el artículo 254 del

Estatuto Tributario diferentes a descuentos por impuestos de ganancia ocasional. A su vez se propone detraer el impuesto que se llegase a generar sobre la renta líquida pasiva, para lo cual se calcula tomando la renta líquida pasiva por la tarifa general del impuesto sobre la renta, esto se fundamenta en que dicha renta líquida no se encuentra incorporada dentro de la utilidad contable del contribuyente que es parte del cálculo de la tasa mínima de tributación. Así se compone el numerador:

$$ID = INR + DTC - IRP$$

2. El denominador: Se toma la utilidad contable o financiera del contribuyente antes de impuestos y se le suma o resta diferentes conceptos que permitan tener una utilidad depurada que elimine posibles efectos adversos en el cálculo de la tasa de tributación y sobre los cuales se busca mantener el statu quo. Para ello se propone los siguientes ajustes:

Sumarle las diferencias permanentes que aumenta la renta líquida. Las diferencias permanentes son las establecidas en el estatuto tributario como por ejemplo las del numeral 2 del artículo 105, los costos y gastos sin soportes legales, entre otros. De igual forma estas diferencias se encuentran consolidadas en la Conciliación Fiscal que deben preparar los contribuyentes en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 772-1 del mismo estatuto.

Detraer de la utilidad contable los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional que se hayan tenido en cuenta al momento de determinar la utilidad contable. La finalidad de esta disminución es no gravar a las sociedades sobre ciertos hechos económicos como son los dividendos y participaciones, las indemnizaciones de seguros por daño emergente, entre otros.

De igual forma se detrae de la utilidad contable, el ingreso que se haya obtenido por el método de participación patrimonial, el cual solo tributa al momento en que efectivamente se distribuya como dividendo.

Se detrae de la utilidad contable, aquellos ingresos que afectan la utilidad contable pero que su tributación es por ganancia ocasional. Esta disminución se justifica en razón a que tiene un régimen tributario propio, que no aplica las mismas reglas del régimen ordinario.

Se restan las rentas exentas, que tenga este tratamiento producto de la aplicación de tratados para evitar la doble imposición, como es el caso de la Decisión 578 – CAN.

Finalmente se detrae la compensación de pérdidas fiscales y/o renta presuntiva, siempre y cuando no se hayan considerado al momento de la determinación de la utilidad contable. La razón para restarla es que estas compensaciones no son producto de beneficios fiscales, sino por lo general de una aminoración estructural producto de costos y gastos mayores a los ingresos de la empresa en el desarrollo de su objeto social. Así se compone el denominador:

$$UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$$

Por último, el impuesto adicional, se calcula multiplicando por 15% y restando el impuesto depurado así:

$$IA = (UD * 15\%) - ID$$

Adicionalmente, para los grupos empresariales que consolidan estados financieros en Colombia, se crean reglas especiales para evaluar la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) a partir de la sumatoria de Impuestos Depurados y Utilidades Depuradas así:

$$TTDG = \frac{\sum ID}{\sum UD}$$

En este escenario, para encontrar el impuesto adicional del grupo se multiplica la sumatoria de la UD del grupo por 15% y a este valor se resta la sumatoria del Impuesto Depurado (ID) así:

$$IAG = (\sum UD * 15\%) - \sum ID$$

Finalmente, se debe asignar el impuesto adicional que cada entidad del grupo, a partir de la participación de la utilidad depurada de cada entidad en la utilidad total del grupo, así:

$$IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$$

Para efectos de la determinación del impuesto a adicionar se tiene cuenta solo aquellos contribuyentes objetos de la consolidación que su resultado de la utilidad contable depurada sea positiva, y sobre la sumatoria de utilidades positivas, esto con el fin de

<p>redistribuir el valor del impuesto a asignar de manera proporcional entre las empresas del grupo.</p> <p>Finalmente, se incluye una tarifa del 15% del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993.</p> <p>ARTÍCULO 11</p> <p>Se establece un esquema ponderado de tarifas en el impuesto sobre la renta para los usuarios industriales de zonas francas, en función de las rentas percibidas, sea que se trate de ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios (20%) o diferentes de estos (35%).</p> <p>Se exonera de dichas reglas ciertas industrias por imposibilidad de aplicar los parámetros planteados o considerarse estratégicos para el desarrollo del régimen franco (zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores), cuya tarifa será del 20%.</p> <p>Así mismo, se establece que los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.</p> <p>Se fija una obligación de establecer objetivos máximos de ingresos por operaciones en el territorio aduanero nacional, en desarrollo del plan de internacionalización y anual de ventas, para mantener la tarifa reducida sobre los ingresos correspondientes; de lo contrario, la tarifa del impuesto sobre la renta será la general.</p> <p>Finalmente, se realizan precisiones en el párrafo transitorio para aclarar que las reglas de tributación de las zonas francas previstas en la norma propuesta aplicarán a partir del año 2024, y se establece que los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de</p>	<p>sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.</p> <p>ARTÍCULO 14</p> <p>Se reduce el porcentaje para aplicar el límite a los beneficios y estímulos tributarios de las personas jurídicas, del 5% al 3%.</p> <p>Se excluye del límite comprendido en el artículo el descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro (artículo 257 del Estatuto Tributario) y el incentivo a la capitalización rural (artículo 52 del Estatuto Tributario).</p> <p>ARTÍCULO 15</p> <p>Se establece que las entidades no contribuyentes declarantes de que trata el artículo 23 del Estatuto Tributario, serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.</p> <p>ARTÍCULO 17</p> <p>Se precisa que el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie corresponderá al costo total de producción de los recursos pagados como regalía, fijando las fórmulas necesarias para realizar el respectivo cálculo.</p> <p>ARTÍCULO 18</p> <p>Se elimina el artículo que contempla modificaciones a la deducción por donaciones e inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, el cual se propone derogar.</p> <p>ARTÍCULO 27</p> <p>Se elimina el artículo que establecía una tarifa del 25% para las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares, con el propósito de mantener vigente la tarifa del 20%.</p> <p>ARTÍCULO 30</p>
<p>Se modifica la regla de valoración de las acciones y/o participaciones que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia, para efectos del impuesto al patrimonio, la cual corresponderá al costo fiscal actualizado con el Índice de Precios al Consumidor - IPC desde el año 2006.</p> <p>Se establece que, si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.</p> <p>Lo anterior, atenúa la base gravable del impuesto al patrimonio cuando la realidad financiera de las sociedades no se compadece con su costo fiscal actualizado.</p> <p>Se precisa que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación.</p> <p>Se establece que, para participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, las reglas de valoración patrimonial serán las establecidas en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.</p> <p>Se establece que las personas naturales, podrán ajustar el valor comercial de los bienes inmuebles poseídos a 31 de diciembre de 2022 en la declaración del impuesto al patrimonio del año 2023. El valor correspondiente a la diferencia entre el costo fiscal y el valor comercial puede ser utilizado como mayor valor patrimonial de dichos bienes únicamente en el impuesto sobre la renta del año 2022, y, en consecuencia, no generará renta por comparación patrimonial en ese año.</p> <p>ARTÍCULO 36</p> <p>Se adiciona el grupo de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales al SIMPLE con unos umbrales y tarifas específicas.</p> <p>Así mismo, se establece un nuevo grupo de actividades en el SIMPLE de reciclaje, recuperación de materiales y recolección de desechos, y se fija su correspondiente tarifa.</p> <p>ARTÍCULO 39</p>	<p>Se incluye la expresión "sólidos" para incluir al carbón.</p> <p>Por su parte, se establece que la no causación del impuesto para aquellos que certifiquen ser carbono neutro no podrá exceder el 50% del impuesto causado. Lo anterior, con el fin de limitar el uso del mecanismo, dado que el objetivo último de estos instrumentos es incentivar la mitigación de emisiones de GEI (y no únicamente la compensación), a la vez que se disminuye el efecto de menor recaudo.</p> <p>A su turno, se elimina que la certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.</p> <p>Finalmente, se propone precisar las competencias que tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los proyectos de iniciativas de mitigación de GEI que se usan para el mecanismo de no causación. Se busca que el Ministerio pueda reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para garantizar la alineación de estos proyectos y del mecanismo con los fines ambientales del impuesto como se sabe es reducir la emisión de GEI.</p> <p>ARTÍCULO 43</p> <p>Se establece que la Certificación de Economía Circular -CEC para la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso será reglamentada en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</p> <p>ARTÍCULO 45</p> <p>Se precisan aspectos relacionados con el concepto de productos ultraprocesados para efectos del impuesto a comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.</p> <p>Se establece que no constituye hecho generador de los impuestos saludables, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.</p>

Finalmente, se aumenta el umbral de ingresos brutos por actividades gravadas, de 3.500 UVT a 10.000 UVT, para no ser responsable de estos impuestos saludables.

ARTÍCULO 48

Se establece que no se aplicará lo dispuesto en el presente artículo cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente, una sociedad subsidiaria, subordinada o cualquier otro vehículo de inversión residente fiscal en Colombia. En estos casos, el establecimiento permanente, la entidad subsidiaria, subordinada o el vehículo de inversión residente fiscal en Colombia, reconocerá fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto.

ARTÍCULO 53

Se propone incorporar al Departamento Nacional de Planeación -DNP, para que pueda intercambiar información con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales -UGPP, el Ministerio de Salud y Protección Social y las administraciones tributarias departamentales y nacionales.

El acceso a la información permitirá a estas entidades diseñar políticas tributarias que se adapten y tengan en cuenta el nivel de ingresos de la mayoría de los colombianos.

Por otra parte, esta información le permitirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación -DNP mejorar la selección de los beneficiarios de las devoluciones del impuesto sobre las ventas tipo valor agregado -IVA o de subsidios o gastos tributarios.

Así mismo, se precisa la responsabilidad y manejo del carácter reservado de la información por las entidades receptoras de la misma.

ARTÍCULO 62

Se sustituye la expresión "ingresos brutos" por "ingresos netos", para hacerlo consistente con los parámetros para determinar la calidad de no responsable de IVA en relación con los contribuyentes del régimen simplificado de tributación - SIMPLE.

ARTÍCULO 63

Se modifica elimina el artículo.

ARTÍCULO 64

Con el objetivo de buscar incrementar la progresividad en el impuesto de timbre, se incluye un nuevo umbral con tarifa marginal de 3%, aplicable a los actos que recaigan sobre bienes inmuebles con valores mayores a 50.000 UVT. En promedio, entre 2018 y 2021, se realizaron 271 mil ventas de bienes inmuebles, de las cuales, en promedio, el 1,2% se ubicaron en rango de precios entre 20.000 y 50.000 UVT, y, únicamente el 0,3%, fueron de un valor mayor a 50.000 UVT (Tabla 1). A su vez, es necesario anotar que las personas naturales con un patrimonio bruto mayor a 50.000 UVT hacen parte del 0,5% de personas con mayores ingresos, lo que sugiere una correlación positiva entre el nivel de ingreso y la realización de las transacciones por este monto.

Tabla 1. Participación en el total de bienes inmuebles vendidos por segmento de precio

Año	0 - 20.000 UVT	20.000 - 50.000 UVT	50.000 o más UVT
2018	98,6%	1,1%	0,3%
2019	98,5%	1,3%	0,2%
2020	98,6%	1,2%	0,2%
2021	98,4%	1,3%	0,2%
Promedio	98,5%	1,2%	0,3%

Fuente: Cálculos DGPM con información de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En síntesis, la inclusión de este nuevo umbral marginal mejora la progresividad del esquema propuesta para el impuesto de timbre. Además, la introducción de este umbral reconoce el principio de capacidad de pago del sujeto pasivo, dada la correlación existente entre las transacciones por este monto y el nivel de ingreso de las personas naturales.

ARTÍCULO 72

Con el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida y priorizar a los más vulnerables se amplía la destinación del aporte voluntario a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.

ARTÍCULO NUEVO (DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN)

Con el fin de evitar la concurrencia de los beneficios tributarios por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación, se propone eliminar el beneficio de la deducción por estas inversiones previsto en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, y mantener el descuento del artículo 256, el crédito fiscal del artículo 256-1 y el ingreso no constitutivo de renta del artículo 57-2 del Estatuto Tributario.

En este sentido, se armonizan las disposiciones de este artículo con dicha eliminación.

Lo anterior, con el fin de racionalizar el uso de incentivos tributarios que tienen el mismo objeto, beneficiario o hecho económico y, así, mejorar la transparencia e información disponible sobre el costo fiscal de estos beneficios. Lo anterior, pretendiendo no afectar los incentivos a la inversión en la ciencia y la tecnología en el país.

Adicionalmente, se establece que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, como organismo "responsable de la dirección, coordinación y seguimiento del Sistema Presupuestal" (artículo 1 Decreto 411 de 1990), será el encargado de fijar el cupo anual para este beneficio, con el fin garantizar que este órgano supervise el sistema presupuestal y los impactos generados por estos gastos tributarios.

ARTÍCULO NUEVO (CRÉDITO FISCAL PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN)

En línea con lo anterior, se armonizan las disposiciones de este artículo con las modificaciones efectuadas a los beneficios en materia de ciencia, tecnología e innovación conforme con lo expuesto anteriormente. Así mismo, se precisa que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, será el encargado de fijar el cupo anual para estos beneficios.

Por su parte, se establece que las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas y Medianas empresas.

ARTÍCULO NUEVO (DELITOS FISCALES)

Se ajusta la denominación del Capítulo XII del Título XV del Libro II del Código Penal.

A su vez, se ajusta el delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes: (i) reduciendo el umbral de los activos o pasivos sobre los cuales se activa la acción penal, (ii) incorporando la conducta de defraudación o evasión, (iii) determinando que no se podrá presentar denuncia cuando se encuentre en trámite una reclamación administrativa, o cuando exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas; (iv) precisando los casos en los que se podrá extinguir la acción penal y (v) estableciendo que la DIAN, a través de un comité dirigido por el Director General o su delegado, podrá solicitar el inicio de la acción penal. En igual el mismo sentido se ajusta el delito de defraudación o evasión tributaria.

ARTÍCULO NUEVO (PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN LOS DELITOS TRIBUTARIOS)

Se establece la suspensión de la prescripción de la acción penal cuando exista suscripción de acuerdos de pago con la administración tributaria.

ARTÍCULO NUEVO (SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES)

Se modifica el artículo 651 del Estatuto Tributario con la finalidad disminuir la carga sancionatoria por no enviar información o enviarla con errores.

Adicionalmente, con el propósito de permitir que los contribuyentes que se encuentren omisos en los envíos de información o deban corregirlas, se establece una transición de manera que puedan subsanarlos en un plazo perentorio con una sanción reducida.

ARTÍCULO NUEVO (SUJETOS QUE NO PUEDEN OPTAR POR EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN - SIMPLE)

Se establece que no podrán acceder al régimen SIMPLE quienes realicen actividades de reciclaje, recuperación de materiales y recolección de desechos que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.

ARTÍCULO NUEVO (PROYECTOS DE ECONOMÍA CREATIVA)

Se modifica el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 con el fin de: (a) excluir de este beneficio las actividades mencionadas en la Ley 1834 del 2017 (ley de economía naranja) y acotarlo a las siguientes actividades: las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera

<p>genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros. Por otra parte, esta modificación propone también (b) designar en el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS la competencia de definir el cupo anual de este beneficio tributario y (c) establecer en cabeza del Ministerio de Cultura la competencia de reglamentación y definición de los criterios de priorización de la convocatoria.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (OBRAS POR IMPUESTOS DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL, PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURÍSTICO DE BUENAVENTURA)</u></p> <p>Se propone eliminar requisitos adicionales (aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y valores máximos) establecidos para la aplicación del mecanismo de obras para el Distrito de Buenaventura, a fin de igualar las condiciones de acceso con los demás municipios ZOMAC y PDET (que no deben cumplir con estos criterios adicionales); exigiéndole que debe cumplir únicamente (como el resto de los municipios ZOMAC y PDET) con los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.</p> <p>Por tratarse de un territorio con presencia de comunidades étnicas, resulta fundamental garantizar la participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los proyectos que hayan sido incluidos en los Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR), y estén siendo priorizados por el mecanismo de obras por impuestos. Para esto, la ley debe exigir el cumplimiento (cuando haya lugar) de las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (DEDUCIBILIDAD DE CONDENAS QUE TIENEN NATURALEZA PUNITIVA, SANCIONATORIA O DE INDEMINIZACIÓN DE PERJUICIOS)</u></p> <p>Se establece la deducibilidad de los valores por concepto de condenas provenientes de procesos administrativos, judiciales o arbitrales que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS – IVA TRAGAMONEDAS)</u></p>	<p>Se establece que en el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable en el impuesto sobre las ventas -IVA está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p>Así mismo, establece que para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (PRELACIÓN CRÉDITOS DE LA DIAN EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN)</u></p> <p>Se establece que la prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. Lo anterior, podría acarrear una sanción disciplinaria en caso de existir una obstaculización injustificada.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (REGISTRO DEL EMBARGO)</u></p> <p>Se establece que cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes y los pagos sean certificados por la administración de impuestos procederá, de manera inmediata, la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (INCENTIVOS DE PREMIO INMEDIATO)</u></p> <p>Se establece como bien excluido del impuesto sobre las ventas – IVA los incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO)</u></p> <p>Se propone modificar la destinación específica del impuesto nacional al carbono a partir del 1 de enero de 2023, destinación que corresponde esencialmente a proyectos ambientales. Para tal efecto se crea el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC para la administración de los recursos para estos proyectos</p>
<p>ambientales, se fijan los recursos que puede recibir el FONSUREC, se autorizan transferencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al mismo y, de forma transitoria, se fija que los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM, para la vigencia fiscal 2023, provenientes del impuesto nacional al carbono recaudados podrán ser transferidos al FONSUREC.</p> <p>Esta destinación se encuentra enmarcada dentro de la autorización prevista en el artículo 359 de la Constitución Política, al admitir que "ciertos ingresos puedan destinarse a ciertos tipos de gastos, como acaee con aquellos que tiene por destino "inversión social" (numeral 2 del artículo 359 de la Constitución)". Así las cosas, el concepto de inversión social se encuentra estrechamente vinculado con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la solución efectiva de sus necesidades básicas, siendo el saneamiento ambiental, uno de los componentes indispensables para la consecución de dichas finalidades sociales.</p> <p>De esta manera, el gasto público orientado al saneamiento ambiental tiene la connotación de gasto público social. Por consiguiente, las rentas nacionales de naturaleza tributaria pueden destinarse para cubrirlo de acuerdo con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política.</p> <p>Finalmente, la necesidad de crear el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyos recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine surge como herramienta para hacer frente a los riesgos potenciales de baja ejecución, dar un direccionamiento estratégico a la inversión de los recursos y poder contar con inversiones que superen los límites de la anualidad y que respondan de mejor forma a los requerimientos técnicos y necesidades en los territorios.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO)</u></p> <p>Establece que los responsables del impuesto sobre las ventas que, dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora. Adicionalmente, se establece que los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados</p>	<p>como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN)</u></p> <p>Los contribuyentes omisos en la presentación de las declaraciones tributarias administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN de periodos anteriores al 31 de diciembre de 2022, y que presenten las declaraciones correspondientes antes del 31 de mayo de 2023 con pago o con acuerdo de pagos tendrán derecho a aplicar una reducción de las sanciones e intereses adeudados a la administración tributaria.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (IVA TRANSPORTE DE VALORES)</u></p> <p>Se establece que el servicio de transporte de valores corresponderá a un servicio gravado bajo la base gravable especial contenida en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><u>ARTÍCULO 73</u></p> <p>Se eliminan de las derogatorias las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 256 del Estatuto Tributario que consagra un descuento tributario del 25% por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. • El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario que establece la no causación de IVA en la importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes de menos de USD200. • El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 que establece la destinación específica del impuesto al carbono. • El artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 que establece una deducción por las inversiones en los proyectos de economía creativa. • El artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 mediante el cual se creó la Zona Económica Social y Especial -ZESE para los departamentos de la Guajira, Norte de Santander y Arauca. • La Ley 2238 de 2022 mediante la cual se creó la Zona Económica Social y Especial de Buenaventura.

- La Ley 2240 de 2022 mediante la cual se creó la Zona Económica Social y Especial de Barrancabermeja.

Adicionalmente, se incluye en las derogatorias el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, que establece la deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

Finalmente, se establece que el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024, y que el Título V "Impuestos Saludables" rige a partir del 1 de julio de 2023.


PROPOSICIÓN


Dése segundo debate al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", incluyendo el pliego de modificaciones propuesto en esta ponencia.

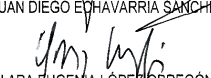
De Los Honorables Congresistas,

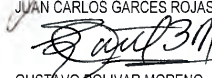
Comisión III Senado

Coordinadores:



 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ


 JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS

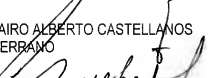

 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

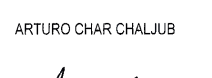

 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO


Ponentes:


 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO


ARTURO CHAR CHALJUB


 EFRAÍN JOSÉ CEZEDA SARABIA


 IMELDA DAZA COTES


 ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ

JUAN PABLO GALLO MAYA


 MIGUEL URIBE TURBAY

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
ANTE LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Proyecto de Ley N°118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado:

"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

**TÍTULO I
IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS**

**CAPÍTULO I
IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES**

ARTÍCULO 2°. Modifíquense el numeral 10 y los párrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se deduzca del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente
0	1.090	0%	0%
> 1.090	En adelante	20%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) x 20%

El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo período, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de	Renta líquida cedular de		

dividendos y participaciones desde	dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del período gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 45 y 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
2. El precio promedio del carbón y petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

<p>3. El precio promedio del carbón y petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</p> <p>Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este párrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>La sobretasa establecida en el presente párrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica.</p>	<p>La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.
<p>3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.</p> <p>4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario.</p> <p>5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este párrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente párrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente párrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El presente párrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:</p>	$TTD = \frac{ID}{UD}$ <p>Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:</p> $ID = INR + DTC - IRP$ <p>ID: Impuesto Depurado. INR: Impuesto neto de renta. DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario. IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).</p> $UD = UC + DPARRL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$ <p>UD: Utilidad Depurada. UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos. DPARRL: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida. INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera. VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable. VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario. C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.</p>

<p>Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA). $IA = (UD * 15\%) - ID$ Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados (ΣID) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así: $TTDG = \frac{\Sigma ID}{\Sigma UD}$ Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado (ΣID) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así: $IAG = (\Sigma UD * 15\%) - \Sigma ID$ Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades 	<p>Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\Sigma UD\beta$), así:</p> $IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\Sigma UD\beta} \right)$ <p>Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los párrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario. Las sociedades de que trata el párrafo 1 del presente artículo. <p>De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) sea igual o menor a cero.</p> <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los
<p>ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta.</p> <ol style="list-style-type: none"> A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta. <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.</p>	<p>PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.</p> <p>Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.</p> <p>En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.</p> <p>Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.</p>

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO'$$

Donde:

- VAA : corresponde al valor a adicionar.
- DE : corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- RE : corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- INCRNGO : corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- TRPJ : corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT : corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.

- RLO' : corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 126-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

CAPÍTULO III

OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el inciso primero y adiciónense dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcohólicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.

Para tal fin, sobre las rentas que se gravan se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo ($\sum CP$), así:

$$CTP = \sum CP$$

El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalías de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así:

$$CP = VR \times CU$$

Donde:

VR = Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.

CU = El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:

$$CU = \frac{CT}{VT}$$

Para tal fin, el Costo Total (CT) anual del pozo, corresponde a la sumatoria de todos los costos asociados al pozo entre los que se encuentran, sin limitarse, aquellos relacionados en el artículo 143-1 del Estatuto Tributario, los costos incurridos en el proceso de extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

ARTÍCULO 18°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 19°. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o

algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

**CAPÍTULO IV
GANANCIAS OCASIONALES**

ARTÍCULO 20°. Adiciónese un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 22°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 23°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o

apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 24°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 25°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 27°. ELIMINADO.

**TÍTULO II
IMPUESTO AL PATRIMONIO**

ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en

debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de

cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, sólo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;
2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;
3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;
4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

PARÁGRAFO 5. Las personas naturales podrán, en la declaración del impuesto al patrimonio del año 2023, ajustar al valor comercial los bienes inmuebles poseídos a 31 de diciembre de 2022. El valor correspondiente a la diferencia entre el costo fiscal y el valor comercial en la fecha antes mencionada puede ser utilizado como mayor valor patrimonial de dichos bienes en el impuesto sobre la renta del año 2022 y no generará renta por comparación patrimonial.

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobrestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 35°. Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 36°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33°. Adiciónese los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales	

Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa SIMPLE consolidada
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37°. Adiciónense un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación – SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

ARTÍCULO 38°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 39°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂e) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el 50% del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

PARÁGRAFO 5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

ARTÍCULO 40º. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 41º. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente

acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20,500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluídas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 42º. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

<p><i>El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.</i></p> <p><i>La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.</i></p> <p><i>La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.</i></p> <p><i>Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.</i></p> <p><i>El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.</i></p> <p><i>Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes.</i></p> <p>ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. <i>El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular -CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.</i></p> <p>ARTÍCULO 44°. <i>Adiciónese el numeral 11 al artículo 6.43 del Estatuto Tributario, así:</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.</i></p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p>ARTÍCULO 45°. <i>Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:</i></p> <p style="text-align: center;">TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS</p> <p>ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. <i>El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.</i> <i>2. La importación.</i> <p><i>Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.</i></p> <p><i>Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.</i></p> <p><i>En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.</i></p> <p><i>Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.</i></p> <p><i>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel</i></p>																
<p><i>y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.</i></p> <p><i>Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</i></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Producto</th> <th style="text-align: center;">Partida o Subpartida arancelaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.</i></td> <td style="text-align: center;"><i>04.03</i></td> </tr> <tr> <td><i>Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.</i></td> <td style="text-align: center;"><i>04.04 (excepto 04.04.90.00.00)</i></td> </tr> <tr> <td><i>Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.</i></td> <td style="text-align: center;"><i>19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)</i></td> </tr> <tr> <td><i>Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</i></td> <td style="text-align: center;"><i>20.09</i></td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partida o Subpartida arancelaria	<i>Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.</i>	<i>04.03</i>	<i>Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.</i>	<i>04.04 (excepto 04.04.90.00.00)</i>	<i>Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.</i>	<i>19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)</i>	<i>Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</i>	<i>20.09</i>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <tbody> <tr> <td style="padding: 2px;"><i>Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.</i></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;"><i>21.01</i></td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"><i>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.</i></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;"><i>22.02.</i></td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"><i>Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas</i></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;"><i>2106.90.21.00 y 2106.90.29.00</i></td> </tr> </tbody> </table> <p>PARÁGRAFO 1. <i>Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como lactobacillus bulgáricus, streptococcus termóphilus, streptococcus lactis o cremoris, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.</i> <i>2. Las fórmulas infantiles.</i> <i>3. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.</i> <i>4. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.</i> <i>5. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.</i> <i>6. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.</i> <p>PARÁGRAFO 2. <i>Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el</i></p>	<i>Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.</i>	<i>21.01</i>	<i>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.</i>	<i>22.02.</i>	<i>Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas</i>	<i>2106.90.21.00 y 2106.90.29.00</i>
Producto	Partida o Subpartida arancelaria																
<i>Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.</i>	<i>04.03</i>																
<i>Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.</i>	<i>04.04 (excepto 04.04.90.00.00)</i>																
<i>Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.</i>	<i>19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)</i>																
<i>Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</i>	<i>20.09</i>																
<i>Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.</i>	<i>21.01</i>																
<i>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.</i>	<i>22.02.</i>																
<i>Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas</i>	<i>2106.90.21.00 y 2106.90.29.00</i>																

Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos

componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
----------	-----------------------

Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- a. **Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- b. **Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100.

Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05

Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

- c. **Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio o edulcorantes, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.

ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.

<p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, grasas saturadas o sodio, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción</p>
<p>del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 46°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto. <p style="text-align: center;">TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA</p> <p>ARTÍCULO 47°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.</p> <p>ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando: <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y 1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional. 2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Los servicios de publicidad online. 2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas. 2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia -"podcasts" y cualquier forma de contenido digital. 2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales. 2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación. 2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo. 2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de

<p>intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p> <p>2.9 Los servicios de educación online.</p> <p>2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo por trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p>	<p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 6. No se aplicará lo dispuesto en el presente artículo cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente, una sociedad subsidiaria, subordinada o cualquier otro vehículo de inversión residente fiscal en Colombia. En estos casos, el establecimiento permanente, la entidad subsidiaria, subordinada o el vehículo de inversión residente fiscal en Colombia, reconocerá fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 49°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse</p>
<p>como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá estimar tope indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p>	<p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 52°. Adiciónense un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 53°. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales</p>

<p>y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.</p> <p>Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.</p> <p>Será responsabilidad de las entidades receptoras de la información intercambiada usarla para el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales y guardar la reserva en los mismos términos que lo hace la entidad que la suministra. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones de acceso a la información que prevea este Estatuto y, en general, el ordenamiento vigente.</p> <p>ARTÍCULO 54°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado. 2. La información necesaria para la identificación del contribuyente. 3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT. 4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial. 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar. <p>ARTÍCULO 55°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:</p>	<p>ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.</p> <p>La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.</p> <p>En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.</p>
<p>En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o 2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario. <p>Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.</p> <p>Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.</p>	<p>PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.</p> <p>ARTÍCULO 56°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 57°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y</p>

la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 58°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 59°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCIAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

**TÍTULO VII
OTRAS DISPOSICIONES**

ARTÍCULO 60°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 61°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos brutos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 63°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 64°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
>20.000	50.000	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%
>50.000	En adelante	3%	(Valor de la enajenación en UVT menos 50.000 UVT) x 3% + 450 UVT

ARTÍCULO 65°. Adiciónese un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 66°. Modifíquese los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro

<p>respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.</p> <p>ARTÍCULO 67°. Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.</p> <p>ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.</p> <p>La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.</p> <p>Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:</p>	<p>a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;</p> <p>b) Los descuentos tributarios;</p> <p>c) Las rentas exentas;</p> <p>d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o</p> <p>e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.</p> <p>PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.</p> <p>PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.</p> <p>ARTÍCULO 69°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral,</p>
<p>sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.</p> <p>No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.</p> <p>ARTÍCULO 70°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.</p> <p>ARTÍCULO 71°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para</p>	<p>el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.</p> <p>Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 72°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.</p> <p>Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.</p> <p>Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.</p> <p>El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema al igual que a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.</p> <p>El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.</p> <p>El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.</p> <p>ARTÍCULO 73° (NUEVO). Modifíquese el artículo 256 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 256. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN. Las</p>

<p>personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología e Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 30% del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión.</p> <p>Las inversiones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para que proceda el descuento de que trata el presente artículo, al calificar el proyecto se deberán tener en cuenta criterios de impacto ambiental.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación, y iv) a las donaciones recibidas por intermedio del Icetex, dirigidas a programas de becas que financien la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos</p>	<p>1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa.</p> <p>De igual manera, el tratamiento previsto en este artículo será también aplicable a las donaciones a iNNpulsa que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Los recursos que así reciba iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a la generación de nuevos programas o instrumentos, o el fortalecimiento de la oferta existente que beneficien a los emprendedores del país. Estos recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpulsa Colombia o quien haga sus veces. Estas donaciones no podrán ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará el tratamiento previsto en este inciso.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El descuento previsto por la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención el presente artículo en su primer inciso.</p> <p>PARÁGRAFO 4. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Micro, Pequeñas y medianas empresas (Mipymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).</p> <p>Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido de acuerdo con lo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.</p>
<p>PARÁGRAFO 5. Los costos y gastos que dan lugar al descuento de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.</p> <p>ARTÍCULO 74° (NUEVO). Modifíquense los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un párrafo 6 al artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas y Medianas empresas.</p> <p>ARTÍCULO 75° (NUEVO). Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES</p> <p>ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.</p> <p>El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.</p>	<p>Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad anteriormente, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas</p>

<p>previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad anteriormente, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 76° (NUEVO). Adiciónese el inciso 9 al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:</p> <p>En los delitos previstos en los artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador), 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de 5 años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos se reanuda el término de prescripción de la acción penal.</p> <p>ARTÍCULO 77° (NUEVO). Modifíquese el artículo 651 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>	<p>ARTÍCULO 651. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:</p> <p>1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;</p> <p>b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;</p> <p>c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;</p> <p>d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero coma cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT.</p> <p>2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.</p> <p>Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.</p> <p>La sanción a que se refiere el presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.</p>
<p>En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente artículo reducida al diez por ciento (10%).</p> <p>Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando un dato omiso o inexacto se reporte en diferentes formatos o este comprendido en otro reporte para el cálculo de la sanción de que trata este artículo, se sancionará la omisión o el error tomando el dato de mayor cuantía.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los contribuyentes que hayan incurrido en las infracciones señaladas en este artículo y no les hayan notificado pliego de cargos, podrán corregir o subsanar la información, presentándola hasta el 1 de abril de 2023, aplicando la sanción del párrafo 2 reducida al cinco por ciento (5%).</p> <p>ARTÍCULO 78° (NUEVO). Adiciónese un numeral 11 al artículo 906 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>11. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.</p> <p>ARTÍCULO 79° (NUEVO). Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 180. El Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros, así como planes especiales de salvaguardia de</p>	<p>manifestaciones culturales incorporadas a listas representativas de patrimonio cultural inmaterial acordes con la Ley 1185 de 2008, e infraestructura de espectáculos públicos de artes escénicas previstos en el artículo 4 de la Ley 1493 de 2011, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Los certificados de inversión que se generen para emparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.</p> <p>El Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS establecerá un cupo anual máximo para estos efectos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Cultura podrá definir, de considerarlo necesario, que la convocatoria se realice por intermedio de una entidad sin ánimo de lucro adscrita a esa entidad, para lo cual celebrará de manera directa el respectivo convenio. Las inversiones o donaciones que se canalicen mediante el mecanismo previsto en este artículo deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas y Patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que pueden ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de las empresas que pueden presentar proyectos.</p> <p>ARTÍCULO 80° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así:</p> <p>PARÁGRAFO 8. El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el presente artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente párrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondientes al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.</p>


<p>ARTÍCULO 81° (NUEVO). Adiciónese un párrafo al numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO. Para efectos del literal c. del numeral 2 de presente artículo se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.</p> <p>ARTÍCULO 82° (NUEVO). Modifíquese el inciso 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p>ARTÍCULO 83° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 3 al artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. La obstaculización injustificada del acuerdo de reorganización por parte de la administración tributaria o fiscal constituirá falta disciplinaria.</p>	<p>ARTÍCULO 84° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 2 al artículo 839 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes, certificados por la administración de impuestos, inmediatamente el funcionario competente, so pena de incurrir en falta disciplinaria, expedirá la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro correspondiente de manera inmediata. El desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales que correspondan a su actividad económica y objeto social.</p> <p>ARTÍCULO 85° (NUEVO). Adiciónese un numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>19. Incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.</p> <p>ARTÍCULO 86° (NUEVO). Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1° de enero de 2023, destinará el recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>
<p>PARÁGRAFO 1. Para tal efecto, créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 87° (NUEVO). DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO. Los responsables del impuesto sobre las ventas que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.</p>	<p>Los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 88° (NUEVO). REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sanción de extemporaneidad se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario. 2. La tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. <p>ARTÍCULO 89° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 2 al artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. El servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada, cambia su tratamiento de excluido a gravado, siguiendo el tratamiento dispuesto en el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 90°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021 y los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021.</p> <p>Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.</p>

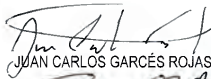
El "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de julio de 2023.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

Comisión III Senado

Coordinadores:



 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ



 JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS

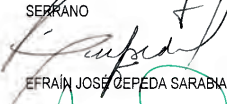

 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN



 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO


Ponentes:



 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO

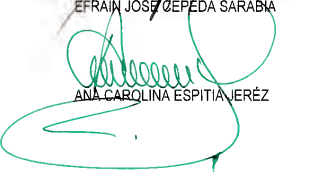

 ARTURO CHAR CHALJUB


 EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA


 IMELDA DAZA COTES


 ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ


 JUAN PABLO GALLO MAYA


 MIGUEL URIBE TURBAY

ANEXO

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Yamil Hernando Arana Padua; H.R. Cristian Munir Garcés Aljure; H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño; H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y otros.	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Karina Espinosa Oliver; H.S. Juan Pablo Gallo Maya; H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar y H.S. Ana María Castañeda Gomez	Patrimonio.	N/A	20	N/A	Determina que la posesión de aeronaves para aviación civil comercial por parte de sociedades o entidades extranjeras no debe ser considerada para efectos de la aplicación del numeral 5 del artículo 20 del PL, que determina quienes estarán sometidos al impuesto al patrimonio.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta y otros.	Renta.	N/A	12	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 12 del PL, en el que se determina que la contraprestación económica a título de regalía de la que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, no será deducible en el impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	1. Adiciona un parágrafo al artículo 240 del ET que regula la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas, en donde determina que, en la medida en que los costos asociados al pago de las regalías mineras mantengan el mismo tratamiento fiscal previsto hasta diciembre de 2022, las empresas que se dedican a la explotación de carbón térmico y minería metálica, con excepción de los minerales necesarios para la transición energética, deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto durante los años 2023, 2024 y 2025. 2. Establece que durante los años 2023, 2024 y 2025 las empresas que se dedican a la explotación de carbón térmico y minería metálica, con excepción de los minerales necesarios para la transición energética, deberán liquidar un punto adicional sobre la tarifa del impuesto sobre la renta cuando el precio API2 - BC17 del año fiscal para el que se calcula la sobretasa del año anterior, sea superior a 164 USD/ton e inferior o igual a 200 USD/ton, o de dos puntos sobre la tarifa del impuesto sobre la renta cuando el precio API2 - BC17 promedio del año fiscal para el que se calcula la sobretasa sea

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					superior a 200 USD/ton, así: - 0 a 164 USD sobretasa 0% - Mayor a 164 y menor a 200 USD 1% - Mayor a 200 USD 2% 3. Indica que los precios serán ajustados conforme a la variación del IPC. 4. Señala que la sobretasa estará sujeta por los 3 periodos a un anticipo del 100% calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta. 5. Determina que el anticipo deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento. 6. Establece que, para la determinación del cálculo del anticipo de la sobretasa y el porcentaje aplicable, se tomará como referencia el promedio del precio API2 - BC17 del año anterior.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina el artículo 35 del PL (Hecho generador del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina el artículo 36 del PL (Sujeto pasivo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica las tarifas aplicables en el impuesto al patrimonio y adiciona dos umbrales nuevos, así: - 0 - 72.000 0,00% - 72.001 - 136.000 0,25% - 136.001 - 200.000 0,50% - 200.001 - 264.000 0,75% - 264.001 - en adelante 1,00% 2. Elimina la temporalidad en la aplicación de la tarifa del 1,5%.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Carbono.	Base gravable y tarifa	30	Art. 222 L1819/2016	1. Determina que el impuesto al carbono no se causará cuando los combustibles exportados. 2. Estableció que la venta para reaprovisionamiento de buques o "aeronaves" tanto con Diesel marino, combustibles como con "jet fuel" también se considerará como una actividad de exportación, y, en consecuencia, no será objeto del cobro del impuesto al carbono. 3. Señala que el procedimiento previsto en el artículo también aplicará para el caso de venta de combustible en zonas francas.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Plásticos de un solo uso.	Definiciones	31	N/A	Modifica los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo en donde se define el concepto de productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso, así: 1. Fabrique, ensamble o remanufacture productos plásticos de un solo uso.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	Elimina el artículo 37 del PL (Base gravable del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	Elimina el artículo 38 del PL (Tarifa del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	Elimina el artículo 39 del PL (Exigibilidad y declaración del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	Elimina el artículo 40 del PL (Exigibilidad y declaración del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	Elimina el artículo 41 del PL (Sujeto activo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	N/A	Elimina el artículo 42 del PL (Sanción por no declarar el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					para su comercialización en el territorio colombiano, para ser utilizados como envases, embalajes o empaques. 2. Importe productos plásticos de un solo uso para su comercialización en el territorio colombiano, para ser utilizados como envases, embalajes o empaques.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L1819 de 2016	Elimina el último inciso del párrafo 1 del artículo, en donde se establece que la certificación de ser carbono neutro, obtenida a través del consumidor o usuario final, proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo, solo otorgará derecho al 50% de compensación.
H.R. Julián Peinado Ramírez; H.R. Sandra Bibiana Ariztizabal Saleg; H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otras disposiciones	Importaciones que no causan IVA	Nuevo	428	Modifica el literal j) del artículo 428 del ET a efectos de cambiar la referencia a que los bienes objeto de importación sean "procedentes" de países con los cuales Colombia tenga suscrito TLC, para establecer que los bienes deben ser "originarios" de estos países.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Milene Jarava Díaz; H.R. Oscar Darío Pérez Pineda; H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otro.	Otro.	Deducción para los obligados a llevar contabilidad	Nuevo	105	Establece que en virtud del numeral 1 del artículo 150 de la CP, se debe interpretar que la impropiedad de la deducción por condempnas en fallos judiciales, arbitrales o administrativos solo opera respecto de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					condenas de naturaleza punitiva o sancionatoria sin perjuicio del cumplimiento, en los demás casos, de los requisitos para la deducción de las expensas previstas en el artículo 107 del Estatuto Tributario.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera; y otros	Otro.	Deducción para los obligados a llevar contabilidad	Nuevo	N/A	Señala que el literal c) del numeral 2 del artículo 105 del ET debe ser interpretado con autoridad, en el sentido que la improcedencia de la deducción por condenas en fallos judiciales, arbitrales o administrativos solo opera respecto de condenas de naturaleza punitiva o sancionatoria, sin perjuicio del cumplimiento, en los demás casos, de los requisitos para la deducción de las expensas previstas en el artículo 107 del ET.
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Juliana Aray Franco; H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el parágrafo 5 del artículo 10 del PL (tarifa para usuarios de zona franca) que establece que los usuarios industriales que no cumplan con los requisitos previstos en el inciso 1 de la norma, durante 3 años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca, sin perjuicio que puedan mantener su ubicación física dentro de la zona franca.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo; H.S. Fabio Raúl Amin Saleme; H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa; H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño; H.S. Jonathan Ferney Pulido Hernández y otros	Otro.	Tarifa IVA	Nuevo	Art 468, D.624 de 1989	Modifica el artículo 468 del ET para determinar que: 1. El impuesto al consumo será de 8% salvo las excepciones contempladas. 2. A partir del año 2023 del recaudo del impuesto 1 punto se destinará así: - 0.5 para financiación del sistema general de seguridad social en salud. - 0.5 para la financiación de la educación y el 40% para la financiación de la educación superior pública. 3. Elimina las referencias al IVA para que en adelante se entienda que se tratará del impuesto al consumo sin posibilidad de descuentos, devoluciones ni compensaciones.
H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo; H.S. Fabio Raúl Amin Saleme; H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa; H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño; H.S. Jonathan Ferney Pulido Hernández y otros	Otro.	Impuestos descontables IVA	Nuevo	485	Elimina el artículo 485 del ET referente a los impuestos descontables.
H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Adiciona un inciso a efectos de establecer que los beneficios previstos en los artículos 40 y 45 de la Ley 2068 de 2020 (sector hotelero y turístico) sigan vigentes hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	Otro.	Base gravable especial servicio transporte de valores	95	462-1	Adiciona el parágrafo 2 al artículo 462-1 del ET para incluir en la base gravable especial de IVA el servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia Privada, cambiando su tratamiento de excluido a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					gravado con una base especial.
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Juliana Aray Franco; H.S. Enrique Cabrales Baquero; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.S. Nadya Georgette Biel Scaff y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	No causación	33	N/A	1. Adición en el artículo de no causación, productos de vidrio o multimaterial. 2. Incluye que la Certificación de Economía Circular se entregará a las empresas que formen parte del Plan de Gestión de Residuos de envases, empaques, embalajes y demuestren el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento establecidas de acuerdo con el sistema de responsabilidad extendida del productor.
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Juliana Aray Franco; H.S. Enrique Cabrales Baquero; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.S. Nadya Georgette Biel Scaff y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	Definiciones	31	N/A	1. Modifica los literales a) y b) de las definiciones y los reemplaza por: a) Embalaje o empaque de nivel medio-secundario y b) Envase o empaque primario. Por lo anterior a y b serán ahora c y d y se aumentan hasta el f. 2. Elimina de la definición de "Productor" y/o importador de productos la referencia a plásticos y en las características (1 y 2) también elimina la referencia a plásticos. 3. Elimina de la definición de producto la referencia a plástico, e incluye "no reciclable", "vidrio o multimaterial" y que son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo esta última como el tiempo promedio

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					en que el producto ejerce función. 4. Incluye en la definición de Producto un inciso 2 que establece que el MinAmbiente reglamentará el listado de productos de un solo uso.
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Juliana Aray Franco; H.S. Enrique Cabrales Baquero; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.S. Nadya Georgette Biel Scaff y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	Elementos del impuesto	32	N/A	1. Adiciona en el título los productos de "vidrio o multimaterial". 2. Elimina la referencia de productos "plásticos", en el inciso 1 de la creación del impuesto, en el inciso 2 del hecho generador, en el inciso 5 de la base gravable. 3. Modifica la tarifa de 0,00005 UVT a 0,00002 UVT. 4. Adiciona los numerales 2 a 4 en el parágrafo (productos excluidos). En el numeral 2 incluye los productos destinados para contener y conservar alimentos de origen animal y los de contacto directo con los alimentos. En el numeral 3 incluye los alimentos tomados por el DANE en consideración para determinar el IPC. En el numeral 4 incluye los que estén contenidos en envases, embalajes o empaques que sean exportados.
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Esteban Quintero Cardona	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona un parágrafo 6 nuevo para establecer una excepción frente a las zonas francas especiales de servicios de salud.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 (otras rentas exentas servicios hoteleros, servicios ecoturismo).
H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Renta.	Rentas exentas servicios hoteleros servicios ecoturismo	Nuevo	207-2	Modifica los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207 del ET para establecer que los servicios hoteleros estarán gravados a la tarifa del 9% bajo el cumplimiento de determinadas condiciones: - Construcción de hoteles nuevos dentro de los 10 años (en lugar de 15 años) siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por un término de 20 años (en lugar de 30 años), para empresas que registren ingresos brutos inferiores a 100.000 UVT. - Remodelación y/o ampliación dentro de los 10 años (en lugar de 15 años) siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por un término de 20 años (en lugar de 30 años), para empresas que registren ingresos brutos inferiores a 100.000 UVT. - Servicio de ecoturismo por un término de 20 años, limitada para empresas que registren ingresos brutos inferiores a 100.000 UVT.
H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Otro.	Exención prestados de servicios turísticos	Nuevo	Ley 2155/21. Art 65	Amplia por dos años a partir de la entrada en vigencia de la ley lo dispuesto en los artículos 40 (exención transitoria para los prestadores de servicios turísticos del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. María José Pizarro Rodríguez; H.S. Clara Eugenia López Obregon	Renta personas Jurídicas.	N/A	9	240	1. Adiciona un paragrafo nuevo para que las personas jurídicas que tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT deban liquidar una sobretasa de 3 puntos adicionales a la tarifa general del impuesto sobre la renta, sujeta a un anticipo del 100% del valor de esta, calculado sobre la base gravable sobre la cual el contribuyente liquidó el impuesto el año inmediatamente anterior. 2. El anticipo deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales. 3. El recaudo será destinado a programas para promover la equidad de género, apoyar la economía del cuidado y las víctimas de la violencia física y sexual. El Gobierno determinará las condiciones y forma de asignación.
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones seguros de vida).
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Otras disposiciones	Obras por impuestos	84	800-1	Adiciona al inciso primero del artículo 84 del PL. Incluidos proyectos que de acuerdo con el Manual Operativo se enmarquen en los sectores enuncianados en este artículo y estén

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	ubicados en municipios con población menor a 30.000 habitantes que sean limitrofos con las Zomac"
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Incluye un Capítulo para crear el impuesto a las exportaciones de oro.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece que el hecho generador del impuesto a las exportaciones de oro se genera por la exportación de los bienes identificados con la partida 71.08.10 Oro (incluido oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo. Para uso no monetario.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Determina el sujeto pasivo del impuesto a las exportaciones de oro (personas naturales y jurídicas que exporten oro).
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	1. Establece que el impuesto a las exportaciones de oro se aplicará sobre un porcentaje del valor total en dólares Free on Board (FOB) de las exportaciones de oro realizadas en cada mes calendario, definido por una fórmula. 2. Establece que el precio umbral es igual a USD 400 onza troy. 3. Establece que el Ministerio de Minas publicará mediante resolución mensual el POBS para el oro que será usado para la liquidación del impuesto.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece la tarifa del impuesto a las exportaciones de oro del 10,0%.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece que la causación del impuesto que se da por la exportación de oro.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece que la exigibilidad de pagar el impuesto es mensual y la obligación de declarar será los primeros cinco días hábiles de cada mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en el mes anterior.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece como sujeto activo del impuesto a la DIAN como recaudador y administrador del impuesto, para lo cual tendrá las facultades del ET para investigar, determinar, controlar, etc., así como aplicar sanciones.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Adiciona el numeral 12 al artículo 643 del ET (sanción por no declarar) para establecer que en el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto a las exportaciones del oro, la sanción corresponderá al 20% del valor del impuesto que ha debido pagarse.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Yamil Hernando Arana Padua y otros	Otro.	Bienes de capital	Nuevo	N/A	Establece que los vehículos destinados al servicio público de transporte terrestre automotor se considerarán para los efectos tributarios como

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					activos o bienes de capital.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango y otros	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	N/A	Incluye un Capítulo nuevo al Título IV de Impuestos Ambientales "Sistema tributario para la cadena de reciclaje según las actividades 4565, 3830 y 3811."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	904	Adiciona un parágrafo al artículo 904 del ET (hecho generador y base gravable del SIMPLE) que señala "La base gravable para las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 corresponderá al 30% del ingreso bruto."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	906	Adiciona un numeral nuevo al artículo 906 del ET (sujetos que no pueden optar por el impuesto unificado bajo el SIMPLE), que señala "Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas 4565, 3830 y 3811 que obtengan utilidades superiores al 3% del ingreso bruto."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	908	Adiciona un parágrafo al artículo 908 del ET (tarifa SIMPLE), que señala "La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen de tributación Simple para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas 4565, 3830 y 3811, corresponderá al 5,4% la misma será aplicada para el pago bimestral"

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					anticipado que deberá declarar.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	911	Adiciona un parágrafo al artículo 911 del ET (retenciones y autorretenciones SIMPLE), que señala: "Los ingresos por las actividades económicas 4565, 3830 y 3811, serán sujetas a la retención en la fuente del 1%."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	437-4	1. Adiciona un parágrafo al artículo 437-4 del ET (retención de IVA para la venta de chatarra y otros bienes), que señala: "Habrá lugar a retener el 100% del IVA facturado por parte del comprador que realice una de las actividades código 17.01, 17.02, 20.11, 20.12, 20.13, 20.14, 20.21, 20.22, 22.12, 22.19, 22.21, 22.29, 24.10, 24.29, 24.31, 24.32, 27.31, 27.32, 27.50, cuando el vendedor o proveedor sea contribuyente registrado en el RUT bajo los códigos 4565, 3830 y 3811 de la Resolución 139 de 2012 expedida por la DIAN". 2. Establece que la retención se causará independientemente de la materia prima vendida y sin tener en cuenta la presentación de la misma o su clasificación arancelaria andina.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	19-4	Adiciona un parágrafo al artículo 19-4 del ET (tributación sobre la renta de cooperativas), que señala: "Los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		de reciclaje			beneficios del presente artículo y siguientes, no son aplicables a las personas Jurídicas dedicadas a las actividades CIU 4565, 3830 y 3811, aplicará el régimen de renta y complementario."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	art. 268, Ley 1955/19	Agrega un parágrafo nuevo al artículo 268 de la Ley 1955/19 (Zese La Guajira, Norte de Santander y Arauca), que señala: "El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a las actividades CIU 4565, 3830 y 3811."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	art. 237, Ley 1819/16	Agrega un parágrafo nuevo al artículo 237 de la Ley 1819/16 (régimen de tributación Zomac), que señala: "El artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a las actividades CIU 4565, 3830 y 3811."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al Título de Impuestos Saludables
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95 Art. 207	Modifica el artículo 207 de la Ley 223/95 e incluye dentro del hecho generador del impuesto los derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95 Art. 211	1. Modifica el artículo 211 de la Ley 223/95 (tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado), en los numerales: 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos de \$8.400 en 2023 por cada cajetilla de veinte (20)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rape o chimú será de \$669 en 2023. 2. Establece que las tarifas se actualizarán anualmente a partir de 2024 en un % equivalente al IPC.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95	1. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 223/95 para establecer la base gravable (precio de venta al público certificado por el DANE) y la tarifa (150% de la base gravable) del impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco. 2. Establece que la destilación de este componente ad valorem será del 60% para la creación y puesta en marcha de un sistema único de información, seguimiento y localización de todos los productos de tabaco y el 40% restante se destinará conforme lo estipula la Ley 1393 de 2010.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Excluidos IVA	Nuevo	424	Aumenta el valor de las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y patinetas eléctricas excluidas de IVA, de hasta 50 a 100 UVT.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto sobre la renta PN	Nuevo	387	Agrega un parágrafo al artículo 387 del ET de las deducciones que se restarán de la base de retención, para incluir las personas que se dediquen

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					al trabajo del cuidado en actividades directas y definidas en la Ley 1413 de 2010, tanto remuneradas como no remuneradas.
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto sobre la renta PN	Nuevo	387	1. Incluye un inciso tercero que indica que cuando los dependientes del inciso 2 sean hijos menores de dos años, el contribuyente también podrá restar los pagos realizados a los cuidadores sin exceder 16 UVT mensuales. 2. Agrega un parágrafo 3 que establece que para que proceda la deducción de los pagos realizados a los cuidadores de los hijos menores de dos años, el cuidador debe estar afiliado al sistema de seguridad social bajo la dependencia del contribuyente que va a gocear el beneficio.
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto sobre la renta PJ	Nuevo	N/A	Dispones que las personas jurídicas contribuyentes que estén obligadas a presentar declaración de renta, tienen derecho a deducir el 120% de los pagos que realicen por concepto de salarios o por honorarios a las mujeres o personas LGTBI+ que se contraten para ejercer cargos directivos.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Julian Peinado Ramirez	Renta personas naturales.	N/A	32	N/A	1. Modifica el inciso 7 del art. 32 del P1-P3 para establecer el impuesto se declarará y pagará de forma anualizada (en lugar de conforme lo determine el GN). 2. Incluye dentro de productos excluidos, los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado	Nuevo	N/A	1. Establece los elementos del hecho generador del impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, fijando una tarifa del 35% sobre el precio de venta. 2. Establece como destinación específica del impuesto financiar la implementación de programas de prevención del tabaquismo en instituciones educativas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el inciso 3 del artículo 2 del PL, con el objetivo de eliminar el cambio propuesto al límite de la renta exenta sobre indemnizaciones sustitutivas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	N/A	Establece una destinación específica del impuesto nacional a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a programas que tengan como objetivo garantizar la seguridad alimentaria del país y con priorización de las regiones con los indicadores más bajos en esta materia.
H.R. Julián Peinado Ramirez	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	387	Modifica los numerales 2 y 3 del par. 2 del artículo 387 del ET con el objetivo de realizar ajustes a ciertos dependientes así: 1. Incrementar la edad de los hijos que se encuentran realizando estudios, de 23 años a 25 años. 2. Reducir la edad de los hijos que se encuentran

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					previstos en el artículo 17 de la Ley 2232 de 2022.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Elimina de la sobretasa en el impuesto sobre la renta para actividades extractivas la actividad de extracción de gas natural.
H.S. Mauricio Gomez Amin	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Aumenta el monto de renta exenta sobre los ingresos provenientes de pensiones e indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o devoluciones de saldos de ahorro pensonal, de 1790 UVT a 2500 UVT.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Renta.	N/A	72	23	Modifica el parágrafo 1 del artículo propuesto para establecer que la tarifa del 20% (sobre los ingresos por actividades comerciales) aplicará cuando no se reinviertan en el objeto social de la entidad.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica el artículo 33 del PL para establecer que el Certificado de economía Circular será el que se entregue a las empresas que formen parte del Plan de Gestión Ambiental de Residuos y certifiquen el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento de residuos establecidas en la legislación vigente.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos, de 23 años a 18 años.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y otro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la tarifa de la sobretasa a las actividades extractivas, fijando los puntos adicionales, así: i) para el año 2023 serán 3pp, ii) para el año 2024 serán 2pp y para el año 2025 y siguientes será 1pp. 2. Establece que estos puntos adicionales aplicarán únicamente cuando la referencia del petróleo BRENT en el año fiscal supere un promedio de 71 dólares por barril. 3. Elimina el inciso donde se indica que la sobretasa aplicará únicamente a los contribuyentes que tengan una renta líquida gravable igual o superior a 50.000 UVT.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y otro	Renta.	N/A	12	115	Elimina la prohibición de deducir las regalías.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y otro	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	256	Elimina la derogatoria del artículo 256 del ET (descuento por inversiones en proyectos calificados como de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación).
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. José Alberto Tejada Echeverri y H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	art. 260 L1955/19, L2238/22 y L2240/22	Elimina la derogatoria las leyes que establecen los beneficios de las Zonas Económicas y Sociales Especiales y ZESE.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes y otro	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	N/A	Elimina la partida 16.02 del hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos (demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos)
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la sobretasa a las instituciones y entidades del sector financiero estableciendo que las mismas deberán liquidar 10 puntos adicionales y no 5 puntos adicionales
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Elimina la definición del plan de internacionalización y anual de ventas, indicando que únicamente será un plan anual de ventas. 2. Establece que los contribuyentes no usuarios de zonas francas que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 240-1 del ET tendrán derecho al mismo tratamiento de las zonas francas, particularmente de la tarifa reducida del impuesto sobre la renta.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Elimina del artículo 6 del PL la referencia a dividendos del numeral 1 con el objetivo de aclarar que en la determinación de la renta líquida gravable de la cédula general se sumará la renta líquida gravable derivada de los dividendos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	num. 8, del art. 235-2 y 180 L1955/19	Elimina la derogatoria del numeral 8 del artículo 235-2 del ET (creaciones literarias de la economía naranja) y el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (proyectos de economía creativa).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. Gabriel Becorra Yañez, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.S. Clara Eugenia López Obregón y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa reducida del 9% en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas cuya actividad exclusiva sea la edición de libros, folletos o coleccionables de carácter científico o cultural.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.S. Wilson Neber Arias Castillo y H.R. Alfredo Mondragón Garzón	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Deroga los artículos 894 al 898 del ET (Regimen de Compañías Holding Colombianas-CHC).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. María del Mar Pizarro García y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Registro Único de Beneficiarios Finales	Nuevo	13 L2144/21	Modifica el artículo 13 de la Ley 2155 de 2021, para establecer que se permite el acceso al registro único de beneficiarios finales a todas las entidades públicas y los particulares.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina del artículo 10 del PL la referencia a "anual de ventas" y el parágrafo 5 (exclusión del régimen de zonas francas por incumplir 3 años el requisito del plan de internacionalización y anual de ventas).
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Retención en la fuente Mipymes por pagos electrónicos	Nuevo	N/A	Establece que no estarán sometidas a retención en la fuente por concepto de impuesto sobre la renta e ICA los pagos o abonos en cuenta de las Mipymes por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de pasarelas de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					pagos, entidades adquirentes o pagadoras.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas estableciendo lo siguiente: - Menor a 4g - 0% - Mayor a 4g y menor a 8g - 6,9% - Mayor a 8g - 13,5%
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece que las personas jurídicas cuya renta líquida gravable sea superior a 120.000 UVT deberán liquidar una sobretasa de 3 puntos adicionales en el impuesto sobre la renta. 2. Establece que la sobretasa estará sometida a un anticipo. 3. Establece una destinación específica para la promoción de la igualdad de género, el apoyo a la economía del cuidado y apoyo a las víctimas de violencia física y sexual.
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	387	1. Establece una deducción adicional de 16 UVT mensuales por pagos a cuidadores de dependientes que sean hijos menores de 2 años. 2. Establece que para aplicar la deducción indicada anteriormente es necesario que el cuidador o cuidadora se encuentre afiliado al Sistema de Seguridad Social Integral por el contribuyente en calidad de dependiente.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Establece una deducción del 120% sobre los pagos por concepto de salarios o honorarios de mujeres y miembros de la comunidad LGBTIQ+ que sean contratados para desempeñar cargos directivos.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya y H.S. Antonio Luis Zabarain Guevara	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	N/A	Modifica la transitoriedad del impuesto a los alimentos ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos del 0% en el año 2023, del 5% en el año 2024 y del 10% en el año 2025.
H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas eliminando la transitoriedad de las tarifas y fijando las tarifas así: - Menor a 4g - \$0 - Mayor a 4g y menor a 8g - \$18 - Mayor a 8g - \$35
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Modifica el Capítulo 12 del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434A L.599/00	Modifica el artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434B L.599/00	Modifica el artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Elimina del capítulo el artículo 434C. Omisión de agente retenedor al código penal.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Añade el artículo 434D. Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Adiciona el artículo 434E. Circunstancias de agravación punitiva
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	83 L599/00	Establece que cuando existan acuerdos de pago con la administración tributaria se suspenderán los términos de prescripción de la acción penal de los delitos tributarios.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Otro.	Impuesto a los cigarrillos - tabaco calentado o sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	N/A	Establece que se debe agregar un nuevo capítulo al Título V del proyecto de ley para incluir las disposiciones correspondientes a las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Otro.	Impuesto a los cigarrillos - tabaco calentado o sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	211, L. 223/95	Modifica las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos donde establece que: 1. El impuesto a los cigarrillos será de \$200 pesos por el 2023 y de \$230 pesos por el año 2024. 2. El impuesto a los sistemas de tabaco calentado será de \$170 pesos por el 2023, de \$190 pesos por el año 2024 y de \$220 pesos por el año 2025. 3. El impuesto a los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sin nicotina será de \$500 pesos por el 2023, de \$650 pesos por el año 2024 y de \$800 pesos por el año 2025.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Agneth José Escaf Tijerino, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Renta personas naturales.	N/A	2	206	científicos donde predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales (grupo 3). Modifica la renta exenta de los gastos de representación de Magistrados reduciéndola del 50% al 25%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Otro.	Impuesto a los cigarrillos - tabaco calentado o sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	6, L1393/10	Establece que los consumibles de tabaco calentado y líquido consumidos mediante sistemas electrónicos de administración de nicotina y sin nicotina estarán gravados a la tarifa del 10% ad valorem.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Ganancia ocasional.	N/A	14	306	1. Establece que la tarifa de retención en la fuente por ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares será del 25% cuando la misma sea superior a 48 UVT. 2. Establece que esta misma retención en la fuente aplicará a los premios de las modalidades online y juegos localizados. 3. Establece que Coljuegos y la DIAN establecerán los lineamientos y controles de esta retención en la fuente.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R. David Alejandro Toro Ramírez	Simple	N/A	27	908	1. Modifica las tarifas del régimen SIMPLE de los grupos 1 y 4, incluyendo una tarifa del 0% para los contribuyentes de estos grupos cuyos ingresos sean inferiores a 3.000 UVT y una tarifa del 0% en el anticipo bimestral para los contribuyentes de estos grupos cuyos ingresos sean inferiores a 150 UVT. 2. Se mantiene el grupo de tarifas correspondiente a los servicios profesionales, de consultoría y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) eliminando la derogatoria de los artículos 235-2, num. 8 (renta exenta creaciones literarias), artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (Derechos de autor y literarios), el inc. 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (cine), artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (cine), inc.2 del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (cine), artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (cine) y artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (proyectos de economía creativa).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) incluyendo la derogatoria del literal e) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET. (Los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Retención tarjetas débito y crédito	Nuevo	N/A	Adiciona un nuevo artículo al ET para establecer que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales no responsables de IVA por actividades

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ordinarias provenientes de transferencias en o a través de proveedores de servicios de pago, agregadores, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderon, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovany Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimance López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) con el fin de incluir dentro de las disposiciones que se propone derogar los artículos 894, 895, 896, 897 y 898 del ET (Regimen de Compañías Holding Colombianas - CHC).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderon, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovany Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimance López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica el párrafo segundo del artículo 9 del PL (Modificación del artículo 240 del ET) con el fin de que las instituciones financieras deban liquidar 5 puntos sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios. 2. Elimina del párrafo la referencia a que las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los

176

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					3. Establece que la tarifa del impuesto sobre la renta por las actividades desarrolladas de las empresas beneficiarias en las zonas para la Promoción de Empleo será del 15% durante los 5 primeros años. A partir del año siguiente se tendrá 5 años en los que se nivelará con la tarifa general para las personas jurídicas de manera gradual. 4. Establece que las empresas que tengan domicilio principal fuera de la Zona para la Promoción de Empleo y registren una sede en la Zona para la Promoción de Empleo tendrán una disminución de la tarifa del impuesto sobre la renta de dos puntos por las actividades desarrolladas fuera de la Zona. 5. Establece que las PJ podrán acceder a los beneficios propuestos luego de cumplir con una inversión por lo menos de 1000 SMLMV y el incremento de por lo menos el 30% de sus empleos directos y formales. 6. Establece que si las empresas que en su actividad económica aporten a la construcción de bienes de capital fijo tendrán un beneficio de 2 puntos porcentuales de reducción en el impuesto de renta durante la vigencia de dichas obras.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					proveedores de infraestructura del mercado de valores deban liquidar los 5 puntos adicionales al impuesto sobre la renta. 3. Elimina la gradualidad que se encontraba contemplada dentro del artículo correspondiente a los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027 y la referencia total de la tarifa del 40%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y otros	Otro.	Zonas para la promoción de infraestructura logística especializada ZPILE	Nuevo	N/A	1. Crea un régimen especial en materia tributaria para la infraestructura logística especializada de que trata la Ley 1682 de 2013, ubicada en las zonas de frontera, con la finalidad de generar empleo, fortalecer las pequeñas y medianas empresas, fortalecer el comercio binacional y atraer inversión nacional y extranjera. 2. Establece que el régimen especial que se pretende crear aplicara a las sociedades comerciales que se constituyan en la zona para la promoción de empleo y/o registren una sede en dicha zona dentro de la infraestructura logística especializada de que trata la Ley 1682 de 2013 dentro de los 5 años a la entrada en vigencia de la presente ley.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Antonio Luis Zabarain Guevara y H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Exportación de bienes por comercializadoras internacionales	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo un nuevo al PL en donde establece que los bienes con partida arancelaria 74.04.0000, 76.02.0000, 72.04.21.00 y 72.04.30000 solo podrán ser exportados de forma exclusiva por las comercializadoras internacionales conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 2. Establece que el GN a través del MINCIT y la DIAN unificará en un término no mayor a 6 meses a la entrada en vigencia de la presente ley, la forma de acreditar la condición de comercializador/exportador de los bienes relacionados en las partidas arancelarias mencionadas dentro del artículo.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara y H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Tarifa	43	N/A	Modifica las tarifas en el impuesto a las bebidas ultraprocesadas así: Para 2023 y 2024: - Disminuye primer umbral de 6gr a 4gr. - Crea un umbral de 4gr a 6gr con tarifas de \$10 y \$20, respectivamente. Para 2025: - Disminuye primer umbral de 5gr a 4gr. - Crea un umbral de 4gr a 6gr con tarifa de \$30. - Aumenta tercer umbral de 5gr a 6gr.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	64	N/A	Modifica el artículo 64 del PL (control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros) con el fin de: - Modifica los sujetos que deben implementar el sistema de información (instituciones agentes de retención en la fuente del Gravamen a los Movimientos Financieros). - Establece que el sistema de información que adopten estas instituciones deberá permitir la verificación digital. - Establece que se le permita al usuario agilmente el libre cambio de la cuenta exenta.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez, H.R. Andres Eduardo Forero Molina, H.S. José Alirio Barrera Rodriguez, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Camilo Esteban Avila Morales, H.R. Hugo Alfonso Archila Suarez	Otro.	Comisión Interinstitucional diseño e implementación impuestos saludables	43	N/A	Sustituye el Título V del PL referente a impuestos saludables.
H.R. Olga Lucia Velázquez Nieto	Renta.	N/A	72	23	Modifica el parágrafo primero del artículo 72 del PL con el fin de incluir a los fondos de empleados como parte de los sujetos que estarían excluidos de ser contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL (artículo 240 del ET) con el fin de establecer que las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura de mercado de valores, deberán liquidar 7 puntos adicionales (en lugar de 5) al impuesto sobre la renta, con una tarifa total del 42% (en lugar de 40%).
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica el artículo 23 del PL con el fin de que para el rango mayor a 239.000 UVT en adelante la tarifa marginal sea del 3% y no del 1,5%. 2. Elimina la temporalidad del último umbral.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez, H.R. Andres Eduardo Forero Molina, H.S. José Alirio Barrera Rodriguez, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Camilo Esteban Avila Morales, H.R. Hugo Alfonso Archila Suarez	Otro.	Comisión Interinstitucional diseño e implementación impuestos saludables	Nuevo	N/A	1. Crea una Comisión Interinstitucional para estudiar de manera técnica, integral y adecuada al contexto colombiano, el diseño y la eventual implementación de impuestos saludables a alimentos y bebidas en Colombia. 2. Establece que la Comisión será de carácter ad honorem y se encargará del seguimiento a los impuestos saludables, alimentos y bebidas en Colombia. 3. Establece que la Comisión estará conformada por MINHACIENDA quien la presidirá, DIAN (Secretaría Técnica), Minsalud, Mincomercio, dos Congresistas de las Comisiones Terceras y Séptimas del Congreso, un delegado de la sociedad civil, un delegado de agrupaciones médicas, un delegado de la industria, un delegado de las universidades y un delegado de los comerciantes. 4. Establece que la Comisión podrá invitar expertos en la materia y realizar las propuestas en materia de diseño e implementación de impuestos saludables a alimentos y bebidas en el contexto colombiano y el GN reglamentará los mecanismos para la elección de los delegados.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Plásticos de un solo uso.	Elementos del impuesto	32	N/A	1. Modifica el artículo 32 del PL con el fin de que la tarifa del impuesto nacional de plásticos de un solo uso sea de 0.0000625 en lugar de 0.00005 por cada 1 gramo del envase embalaje o empaque. 2. Adiciona un parágrafo 2 con el fin de que se encuentren excluidos del impuesto los productos plásticos de un solo uso que se utilicen para envasar, embalar o empaquetar bienes de la canasta familiar a excepción de frutas y huevos.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Hecho generador	43	N/A	1. Modifica el artículo 43 del PL con el fin de que se incluya las bebidas lácteas dentro de la definición de bebida ultraprocesada azucarada. 2. Elimina de los bienes exentos los derivados lácteos.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas el numeral 1 (renta exenta economía naranja) y 8 (renta exenta creaciones literarias) del artículo 235-2 del ET y el artículo 180 (deducción inversiones o donaciones en economía creativa) de la Ley 1955 de 2019.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Otro.	Impuesto a la disposición final en relleno sanitario o botadero municipal	Nuevo	N/A	1. Crea el Impuesto nacional a la disposición final en relleno sanitario o botadero municipal, el cual se causará sobre toda la entrega para eliminación y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, comerciales e industriales a los rellenos sanitarios o botaderos municipales autorizados en el país. 2. Establece que la base gravable del impuesto es el peso de los residuos a la entrada de los rellenos sanitarios, expresada en toneladas. 3. Establece que la tarifa del impuesto es de 1 UVT por tonelada entregada para la disposición final en relleno sanitario o botadero municipal. 4. Establece que el sujeto pasivo del impuesto es el prestador del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos en relleno sanitario botadero municipal. 5. Establece que son responsables del impuesto las entidades prestadoras del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos en relleno sanitario o botadero municipal. El impuesto se causará al momento de la entrega para disposición final de los residuos. 6. Establece que el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					impuesto no se causará sobre los residuos que sean tratados o aprovechados. 7. Establece que la entrada en vigencia del impuesto será a partir del 1 de enero de 2030 para los municipios de segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta categoría. 8. Establece una gradualidad para la aplicación de la tarifa del impuesto así: (i) para los años 2023 y 2024 será el 25% del valor de la tarifa plena; (ii) para el año 2025 será del 50% del valor de la tarifa plena; (iii) para el año 2026 será el 75% del valor de la tarifa plena; (iv) a partir del año 2027 será la tarifa plena.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Otro.	Exclusión de IVA a productos veganos	Nuevo	424	Adiciona el numeral 19 al artículo 424 del ET (Bienes que no causan el impuesto de IVA) todos los alimentos veganos producidos por empresas que no incluyan en su proceso de producción, distribución o comercialización alimentos o insumos de origen animal.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Tasa por congestión vehicular	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en el que faculta a las entidades territoriales distritales o municipales para que puedan implementar como una tasa el cobro por congestión en algunas áreas de congestión en las que sea necesario condicionar o restringir el tránsito vehicular o en toda su jurisdicción de ser necesario. El acceso a estas áreas podrá generar contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial quien definirá su tarifa y condiciones con base en estudios técnicos. 2. Establece que el cobro de esta tarifa deberá ser compensado del impuesto de vehículos automotores que conserva todos los elementos señalados en el artículo 138 de la L. 488 de 1998. El mayor valor derivado del cobro por congestión se abonará a la entidad territorial distrital o municipal correspondiente.
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones	Nuevo	N/A	1. Establece que los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas o contribuciones del nivel nacional que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					periodos gravables 2020 y anteriores tendrán derecho a solicitar únicamente con relación a las obligaciones causadas durante dichos periodos gravables las siguientes condiciones especiales de pago: 1. Si el pago se produce durante los 4 primeros meses de la entrada en vigencia de la presente ley podrán establecer el pago del 80% del capital sin intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. A. Si el pago se produce entre el quinto y el octavo mes podrá establecer el pago del 90% del capital sin intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. B. Si el pago se produce entre el noveno y doceavo mes podrá establecer el pago del 100% del capital sin intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. C. Si se suscribe un acuerdo de pago sobre el total de la obligación principal mas los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y periodo se reducirán al 50% del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					generadas. Lo anterior deberá realizarse dentro de los 18 meses siguientes a la vigencia de la presente ley. 2. Establece que a los responsables del impuesto sobre las ventas y agentes de retención en la fuente que se acojan a lo dispuesto en el artículo se les extinguirá la acción penal, para lo cual deberán acreditar ante la autoridad judicial competente el pago o la suscripción del acuerdo de pago. 3. Establece que el beneficio propuesto en el artículo también será aplicable a los contribuyentes que hayan omitido el deber de declarar los impuestos administrados por la DIAN por los años gravables 2020 y anteriores quienes podrán presentar dichas declaraciones liquidando la sanción por extemporaneidad reducida al 20% siempre que acrediten el pago del impuesto a cargo sin intereses y el valor de la sanción reducida y presenten la declaración con pago hasta la vigencia de la condición especial de pago prevista.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Servicios de telefonía, datos y navegación móvil	Nuevo	512-2	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de que se modifique el artículo 512-2 del ET con el fin de que la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación
					movil se gravará solo el monto que exceda dos UVT mensual (en la norma vigente se establece 1.5 UVT).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica el artículo 240 del PL con el fin de establecer que el recaudo por concepto de la sobretasa a instituciones financieras de que trata este parágrafo se destine así: (i) 50% a la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria; (ii) 25% para la financiación de proyectos y programas de acceso y mejoramiento de la vivienda urbana y rural en condiciones dignas; (iii) 25% para la financiación de proyectos dirigidos a ampliar la cobertura de acceso a internet fijo. 2. Establece que el GN determinará las condiciones y forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Importación de vehículos eléctricos o híbridos	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en donde establece que todas las empresas importadoras de vehículos eléctricos o híbridos deben garantizar el importe de autopartes y repuestos para los vehículos de estas características, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1984 de 2019. Para ese propósito la importación de estos elementos tendrá una tasa arancelaria del 0% hasta el año 2030. 2. Establece que las
					empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia dedicadas a la fabricación y ensamble de vehículos terrestres eléctricos, tendrán derecho a la devolución del 100% del pago sobre el impuesto IVA en el año gravable hasta el año 2030. 3. Establece que el GN reglamentará los porcentajes autorizados de importación, requerimientos de calidad y demás cuestiones necesarias para la aplicación de la medida.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Simple	Tarifa	27	908	1. Modifica el numeral 2 del artículo 27 del PL con el fin de eliminar la expresión "(...)" con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales". 2. Incluye dentro de la tarifa del SIMPLE la actividad empresarial de: servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales (grupo 3), así: (i) Ingresos brutos anuales entre 0 a 6.000 UVT la tarifa SIMPLE consolidada será del 5,9%; (ii) de ingresos brutos anuales entre 6.000 a 15.000 UVT una
					tarifa consolidada del 7,3%; (iii) Ingresos brutos anuales entre 15.000 a 30.000 la tarifa SIMPLE consolidada será del 7,8%; (iv) los ingresos brutos anuales entre 30.000 a 100.000 UVT la tarifa SIMPLE consolidada será del 8,3%.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el artículo 9 del PL con el fin de que se incluya el siguiente inciso en el artículo 240 del ET: "Se exceptúan de esta tarifa a las micros, pequeñas y medianas empresas, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, cuya tarifa se fija para microempresas y pequeñas empresas en 20% y medianas empresas en 25%" con el fin de exceptuarlas de la tarifa general y fijarles una tarifa diferencial menor.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención del IVA de bienes e insumos para el sector agropecuario.	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL para que las semillas y frutos para la siembra, los abonos de origen animal, vegetal, mineral y/o químicos, insecticidas, raticidas y demás antirrodedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, sistemas de riego, aspersores y goteros para sistemas de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Héctor David Chaparro	Otro.	Exención de IVA productos colombianos	Nuevo	477	riego, guardianadoras, cosechadoras, trilladoras, partes de maquina, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, concentrados y/o medicamentos para animales, alambres de púas, cercas y los demás que reglamente el GN, estarán exentos del impuesto sobre las ventas-IVA
H.R. Héctor David Chaparro	Otro.	Exención de IVA partes de bicicleta	Nuevo	477	Modifica el numeral 6 del artículo 477 del ET (bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución) con el fin de que se incluyan como exentos los "repuestos, partes para marcos, elementos de seguridad y protección como cascos, pedales, luces, focos, reflectivos, guayas, llantas, timbres que son destinados como insumos y complementarios fabricados en Colombia o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Héctor David Chaparro	Otro.	Exención IVA elementos deportivos	Nuevo	477	Adiciona el numeral 8 al artículo 477 del ET (bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución) que establece: "8. Los productos colombianos con denominación de origen de productos colombianos que cuenten con la declaratoria de protección por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio" para incluir como exentos dichos bienes.
H.R. Héctor David Chaparro	Otro.	Obras por impuesto infraestructura en transporte	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en el que establece que las PN y PJ que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 800-1 del ET podrán acceder a este mecanismo (obras por impuesto) aun cuando no sean proyectos de infraestructura vital en las ZOMAC, siempre y cuando estén destinados a la construcción, mejoramiento, rehabilitación o mantenimiento de las infraestructura de vías terciarias y secundarias del país especialmente de aquellos municipios que requieran vías para la comercialización de productos del sector agropecuario. 2. Establece que el GN reglamentará dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ley los temas necesarios para la aplicación de esta disposición.
H.R. Héctor David Chaparro	Otro.	Bienes exentos con derecho a devolución bimestral	Nuevo	481	Modifica el literal h) del artículo 481 del ET con el fin de que se incluya como servicio exento con derecho a devolución bimestral "(...) los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere 2 UVT".
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otro	Otro.	Obras por impuestos	Nuevos	Art. 238 L 1819/16	Adiciona el parágrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 (referente a obras por impuestos) con el fin de que el mecanismo de pago de obras por impuestos sea aplicable a los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico y de Buenaventura siempre y cuando se cumplan las provisiones de que trata el capítulo II del Decreto 893 de 2017.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y H.R. Armando Antonio Zabarrán D Arce	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL con el fin de que se elimine dentro de las disposiciones derogadas el artículo 256 del ET (descuento por inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y H.R. Armando Antonio Zabarrán D Arce	Otras disposiciones	Deducción investigación, desarrollo tecnológico e innovación.	74	158-1	1. Modifica el artículo 74 del PL (deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación) con el fin de que en la parte final del primer inciso del artículo se incluya la siguiente expresión: "(...) Lo anterior, no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos". 2. Modifica los parágrafos 1 y 2 del artículo 74 del PL para que sea aplicable el descuento establecido en el artículo 256 del ET.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Luvil Katherine Miranda Peña	Otro.	Ganancias ocasionales loterías, rifas, apuestas y similares	76	317	Fija en un 25% la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares (la norma vigente establece una tarifa del 20%).
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se incorpore dentro de las disposiciones derogadas los incisos 2 y 4 del artículo 36-1, 66-1, literal e) del numeral 4 del artículo 235-2, y el artículo 317 del Estatuto Tributario, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993, la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine dentro de las disposiciones derogadas el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Renta.	Rentas exentas	Nuevo	235-2	Modifica el numeral 4 del artículo 235-2 del ET (Rentas exentas a partir del año 2019) con el fin de: - Eliminar la referencia a VIS. - Eliminar los literales d) y e) referentes a las rentas exentas por concepto de las rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 y a los rendimientos financieros provenientes de crédito para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, respectivamente. - Establecer que determinados requisitos aplicables a los literales a) y b) del numeral 4 del artículo, también serán aplicables a la exención a que se refiere el literal c) (utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Santiago Osorio Marín	Otro.	No deducibilidad de los costos originados en pagos realizados a su vinculación económica o económica no contribuyentes	Nuevo	85	Modifica el artículo 85 del ET (no deducibilidad de costos originados en pagos realizados a su vinculación económica) con el fin de que se adicione el siguiente inciso: "Lo dispuesto en este artículo no se aplicará cuando el beneficiario del pago o abono sea una entidad oficial o de derecho público".
H.R. Santiago Osorio Marín	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	428	Adiciona a las importaciones que no causan el impuesto sobre las ventas los modos de transporte público colectivo ciento por ciento eléctricos tales como buses, sistemas metro y cables aéreos.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Plan de desarrollo 2018 - 2022) mediante el cual se creó un incentivo tributario para quienes aporten recursos en dinero para apoyar la financiación de proyectos culturales y creativos en Colombia.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Mauricio Gómez Amin	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias la Ley 2238 de 2022 por medio de la cual se incluye a Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Sujetos pasivos de los impuestos territoriales	Nuevo	Art. 54 L. 1430/2010	Adiciona el parágrafo 4 al artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 (sujeto pasivo impuestos territoriales) el cual establece " Frente al impuesto a cargo de los predios adquiridos en virtud de un contrato de leasing, los locatarios son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto en calidad de sujetos pasivos".
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Impuesto Nacional Ambiental a Vehículos	Nuevo	N/A	Crea el impuesto nacional ambiental a vehículos, el cual sustituirá el impuesto sobre vehículos, automotores del que trata la Ley 488 de 1998 y el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Impuesto sobre vehículos automotores	Nuevo	Art. 142 L. 488/98	Modifica el artículo 142 de la Ley 488 de 1998 (normas tributarias y disposiciones fiscales para las entidades territoriales) referente al sujeto pasivo de los vehículos automotores con el fin de adicionar el siguiente inciso: "Tratándose de vehículos adquiridos en virtud de un contrato de leasing, los locatarios son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en calidad de sujetos pasivos".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona un inciso al parágrafo 4 del artículo 10° del PL para establecer que la tarifa reducida del 20% del impuesto sobre la renta también será aplicable a los prestadores de servicios logísticos, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinerías, generadores de biocombustibles, proyectos agroindustriales, prestadores de servicios de salud y data center.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Saray Elena Robayo Bechara y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Modifica los incisos 1 y 2 del artículo 10° del PL, con el fin de establecer que la tarifa reducida del 20% del impuesto sobre la renta aplicará a las zonas francas permanentes o permanentes especiales que cuenten con un plan de internacionalización de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. En caso de que los usuarios de zona franca incumplan con el requisito anterior, deberán aplicar la tarifa general del artículo 240 del ET, y estarán sujetos al régimen de comercio exterior vigente.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Saray Elena Robayo Bechara y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Modifica el parágrafo transitorio del artículo 10 del PL, para establecer una gradualidad en la aplicación de la tarifa general del impuesto sobre la renta en caso de incumplimiento del plan de internacionalización.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					así: 1. El primer año gravable tendrán una tarifa del 25% del impuesto sobre la renta, 2. El segundo año tendrán una tarifa del 30% del impuesto sobre la renta, 3. A partir del tercer año deberán aplicar la tarifa general del impuesto sobre la renta.
H.R. Mauricio Parodi Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un párrafo al artículo 11 del PL, para establecer que el límite a los beneficios y estímulos tributarios no será aplicable a las inversiones, aportes, donaciones y/o patrocinios para los sectores Deporte y Cultura.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Juan Carlos Garcés, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de las sociedades o entidades nacionales que no cotizan en bolsa corresponde al costo de adquisición de las mismas ajustado con el incremento porcentual del índice de precios al consumidor que se haya registrado entre el periodo comprendido entre el 1 de enero del año en el cual se hayan adquirido las respectivas acciones y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Juan Carlos Garcés, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el párrafo 4 del artículo 22 del texto de la ponencia de primer debate (regla de valoración de acciones en el caso de sociedades).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					emergentes innovadoras).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux	Renta.	N/A	12	115	Elimina el párrafo 1 del artículo 115 del ET (Artículo 12 del PL- deducción de impuestos pagados) sobre la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalía de que trata los artículos 360 y 361 de la C.P en el impuesto sobre la renta.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Elimina la siguiente expresión del numeral 2 del artículo 908 del ET: "con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales".
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Adiciona el numeral 5 al artículo 908 del ET, mediante el cual establece las tarifas que aplican a las actividades de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Elimina la siguiente expresión del numeral 2 del artículo 908 del ET: "con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomina el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales".
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Adiciona el numeral 5 al párrafo 4 del artículo 908 del ET, mediante el cual establece las tarifas que aplican a las actividades de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otros	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Elimina la referencia a la Resolución 810 de 2021 y a las normas que la modifiquen, adicionen o reformen, contenida en el párrafo 2 del artículo 513-1, que se propone adicionar mediante el artículo 43 del PL del texto de ponencia para primer debate.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otros	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Elimina las partidas arancelarias 04.03 y 04.04 (yogures y lacteos) del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y las partidas 04.04.90.00.00 (quesos) del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos (productos lácteos).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y otro	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Plan de desarrollo 2018 - 2022) mediante el cual se creó un incentivo tributario para quienes

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					aporten recursos en dinero para apoyar la financiación de proyectos culturales y creativos.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y otro	Otro.	Días sin IVA	N/A	Art. 37 L.2155/21	Modifica el artículo 37 de la Ley 2155 de 2021 para establecer que deberán ser tres días al año sin IVA, para tal efecto, el Gobierno nacional definirá mediante decreto las fechas de los tres (3) días del año en las que aplicará la exención. Adicionalmente establece que el Gobierno nacional elaborará y publicará un balance sobre el impacto de esta medida.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta personas naturales.	N/A	2	242-1	Elimina el artículo 2 del texto propuesto para primer debate (Renta exenta para pensiones de jubilación, invalidez, vejez, sobrevivientes, y riesgos profesionales, indemnizaciones sustitutivas de pensiones, Renta exenta del 25% de pagos laborales).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 del texto propuesto para primer debate (Artículo 242 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta.	N/A	4	245	Elimina el artículo 4 del texto propuesto para primer debate (Artículo 245 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del texto propuesto para primer debate (Artículo 331 del E.T Renta Líquida Gravable).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta.	N/A	12	115	Elimina el artículo 12 del texto propuesto para primer debate (Impuestos deducibles).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 del texto propuesto para primer debate (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida).
H.R. Etna Támara Argote Calderón, H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Incentivos a las actividades de reciclaje, valorización agronomica	Nuevo	N/A	Establece que las actividades de reciclaje, valorización agronomica y valorización energética de residuos sólidos gozarán del régimen de depreciación acelerada, que se podrá aplicar a las maquinarias, equipos y obras civiles necesarias para la preinversión, inversión y operación de sistemas de tratamiento de residuos sólidos que sean adquiridos para este fin. La tasa de depreciación será hasta el 20% como tasa global anual.
H.R. Etna Támara Argote Calderón, H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Incentivos a las actividades de reciclaje, valorización agronomica	Nuevo	N/A	Establece que las personas jurídicas o naturales que sean titulares de nuevas inversiones en infraestructura para proyectos de reciclaje, valorización agronomica y valorización energética de residuos sólidos, gozarán de la exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano, H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Determinación del costo de obra de obra en cultivos de agricultura campesina	Nuevo	66-1	1. Modifica el artículo 66-1 del Estatuto Tributario para extender la aplicación del costo presunto de mano de obra a cultivos de café a productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la agricultura campesina, familiar y comunitaria. 2. Adiciona dos parágrafos para establecer que los costos deberán coincidir con lo establecido en el artículo 616-1 del E.T. y que para identificar a los productores agrícolas se utilizarán las definiciones establecidas en la Ley 2046 de 2020.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Bienes exentos de IVA	Nuevo	477	Adiciona a los bienes exentos de IVA las toallas higiénicas ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadilla reutilizable, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, compresas reutilizables, disco menstrual, esponjas marinas para la gestión menstrual y productores similares.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 57-1 del Estatuto Tributario (ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					subsidios y ayudas por el Gobierno nacional en el programa de Agro Ingreso Seguro, AIS y los provenientes del incentivo de capitalización rural) y el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (Destinación específica del impuesto al carbono).
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Reducción transitoria de intereses y sanciones	Nuevo	N/A	Establece una reducción de sanciones e intereses en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Carbono.	N/A	30	Art. 222, L.1819/16	Modifica el artículo 30 del PL (art. 222 del E.T base gravable y tarifa del impuesto al Carbono) con el fin de establecer que la declaración y pago del impuesto se hará semestralmente y modifica la gradualidad de la tarifa del impuesto para el carbono que iría hasta el año 2033 (en lugar de 2028).
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Elimina las cuajadas de la partida arancelaria 04.03 del impuesto a las bebidas ultraprocesadas y adiciona un parágrafo para excluir a los productos comestibles artesanales con denominación de origen y productos embotellados y similares de origen artesanal del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Comisión de expertos sistema tributario	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP deberá conformar un equipo de expertos en impuestos, finanzas públicas y administración tributaria para elaborar la estrategia y plan de trabajo para atender las recomendaciones señaladas en el Informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas Jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el artículo 240 del E.T. con el fin de reducir la sobretasa aplicable a algunas actividades del sector de minería e hidrocarburos en los siguientes términos: 1. Para el año gravable 2023, se adicionarán 7 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 2. Para el año gravable 2024, se adicionarán 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 3. Para el año gravable 2025 y siguientes se adicionarán 3 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. De otro lado, elimina el anticipo de la sobretasa.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	Establece que los usuarios industriales de zona franca aplicarán la autorretención en la fuente a título de impuesto sobre la renta sobre la proporción del pago o abono en cuenta que corresponda al margen de comercialización.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	Establece que los ingresos provenientes de la exportación de platino estarán sujetos a la retención en la fuente de que trata el artículo 1.2.4.10.12 del Decreto 1625 de 2016 (1%). Exceptúa de lo dispuesto en el artículo en comento a los usuarios industriales de zona franca.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	Modifica el artículo 1.2.4.6.9 del Decreto 1625 de 2016 para adicionar que las compras de platino efectuadas por usuarios industriales de zona franca se encuentran sometidas a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta a la tarifa del 1% sobre el valor total del pago o abono en cuenta.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Renta.	N/A	74	158-1	Modifica el artículo para establecer que lo dispuesto en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario aplicará sin perjuicio de lo establecido en el artículo 256 del E.T.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 256 del Estatuto Tributario (Descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación).
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Otras disposiciones.	N/A	92	240	Elimina el artículo 92 (tasa efectiva de tributación) del texto para primer debate.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					que no serán responsables las personas naturales que en el año gravable anterior o en el año gravable en curso hubieran obtenido una renta líquida gravable (en lugar de ingresos brutos) proveniente de actividades gravadas inferiores a 3.500 UVT.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano y otro.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el requisito de constitución y el plazo para la aplicación de la regla especial de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa en el caso de sociedades emergentes innovadoras, de 4 años a 7 años.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta la deducción adicional por dependientes de 72 UVT a 160 UVT.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito	Nuevo	N/A	Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las MIPymes por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de pasarelas de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	GMF	Nuevo	879	Añade un numeral al artículo 879 del E.T. con el fin que se establezca como exento de GMF los retiros efectuados por las microempresas que se encuentren inscritas en el régimen SIMPLE.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece que la tasa nominal combinada sociedad-socio del impuesto sobre la renta y complementarios de la sociedad y el impuesto a los dividendos no podrá exceder del 48% de la renta líquida del contribuyente. De otro lado, establece que el tratamiento tributario de los dividendos provenientes de utilidades generadas hasta el año 2022, corresponderá al aplicable al respectivo año en el que se generó dicha utilidad.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	513-2	Modifica la condición para no ser considerado responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas para pequeños productores, en el sentido de establecer que no serán responsables las personas naturales que en el año gravable anterior o en el año gravable en curso hubieran obtenido una renta líquida gravable (en lugar de ingresos brutos) proveniente de actividades gravadas inferiores a 3.500 UVT.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	513-7	Modifica la condición para no ser considerado responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos para pequeños productores, en el sentido de establecer

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Reconocimiento de costos, deducciones e impuestos descontables			1. Establece que se podrán realizar transacciones por cualquier otro tipo de medio de pago electrónico o digital para efectos del reconocimiento fiscal de costos, deducciones e impuestos descontables. 2. Establece que, a partir del año 2023, podrán tener reconocimiento fiscal el menor valor entre el 10% de lo pagado sin superar 10.000 UVT o el 10% de los costos y deducciones totales. 3. Establece que, en cualquier caso para la procedencia de costos, deberán efectuarse por medio del sistema financiero.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Predial	Nuevo	N/A	1. Establece que los concejos municipales y distritales, deberán fijar las tarifas del impuesto predial unificado de manera diferencial y progresiva de conformidad con el uso predominante de cada predio. 2. Establece una tabla progresiva en la que se indica que la tarifa aplicable en cada predio será la que corresponda a su valor catastral o autoavaliado y en su uso predominante.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Sobretas a al ACPM	Nuevo	N/A	1. Establece una distribución de la sobretasa al ACPM a partir de enero de 2023, en proporción al consumo de combustibles de cada departamento, en un 100% para las ciudades capitales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Establece una destinación específica del recaudo a la financiación de los sistemas integrados de transporte masivo.
H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	GMF	Nuevo	N/A	Establece que a partir del 1 de enero de 2023, el 50% del recaudo del GMF será cedido a las ciudades capitales para financiar el sistema de transporte masivo, los sistemas estratégicos de transporte público y al mantenimiento de la red vial.
H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Imposu- sumo	Nuevo	N/A	Establece que, a partir del 1 de enero de 2023, el 50% del recaudo del impuesto al consumo será cedido a las ciudades capitales para financiar el sistema de transporte masivo, los sistemas estratégicos de transporte público y al mantenimiento de la red vial.
H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Sobretas a con destino a la financiación de la infraestructura carcelaria	Nuevo	N/A	Autoriza a los departamentos, municipios y distritos para establecer sobretas de hasta un 10% de los impuestos de su propiedad, con excepción del ICA, Sobretasa a la gasolina, e impuesto al consumo.
H.R. Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. Julian Peinado Ramirez, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Establece dentro de la tarifa especial del impuesto sobre la renta para usuarios de zonas francas, que los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina, se consideren sector estratégico nacional y estarán

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					patrimonio - Inexactitud sancionable)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	26	298-8	Elimina el artículo 26 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Remisión)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	70	242-1	Elimina el artículo 70 del Proyecto de Ley (Tarifa especial para dividendos y participaciones recibidas por sociedades nacionales)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	73	36-1	Elimina el artículo 73 del Proyecto de Ley (Utilidad en la enajenación de acciones)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el artículo 10 del Proyecto de Ley (Tarifa especial para usuarios de zona franca)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del Proyecto de Ley (Limite a los beneficios para sociedades nacionales, establecimientos permanentes de entidades del exterior y personas jurídicas extranjeras con o sin residencia)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Elimina el artículo 6 del Proyecto de Ley (renta líquida gravable de la cédula general)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el artículo 22 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio- Base gravable)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	3	242	Establece una tarifa progresiva en el impuesto sobre la renta para dividendos de personas naturales (de 0% a 16%)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	61	408	Elimina el artículo 61 del Proyecto de Ley (Tarifa para rentas de Capital y de trabajo - Presencia económica significativa)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					exceptuados del plan de internacionalización.
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Otro.	Día sin IVA.	Nuevo.	Art. 38 L. 2155 de 2022	1. Establece dentro de la lista de bienes cubiertos por la exención de IVA muebles y decoración cuyo precio de venta no excede 80 UVT. 2. Elimina de la lista los bienes e insumos para el sector agropecuario cuyo precio de venta por unidades igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas naturales.	N/A	7	383	Elimina el artículo 7 del Proyecto de Ley (Tarifa de retención en la fuente para ingresos laborales)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Elimina el artículo 15 del Proyecto de Ley (Ganancias ocasionales exentas)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	20	N/A	Elimina el artículo 20 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Sujetos pasivos)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Elimina el artículo 21 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Hecho generador)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Elimina el artículo 23 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Tarifa)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	24	N/A	Elimina el artículo 24 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Causación)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	25	N/A	Elimina el artículo 25 del Proyecto de Ley (Administración y control del impuesto al

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	58	24	Elimina el artículo 24 del Proyecto de Ley (Ingresos de fuente nacional- Presencia económica significativa)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Elimina el artículo 9 del Proyecto de Ley (tarifa general para personas jurídicas)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	57	20.-3	Elimina el artículo 57 del Proyecto de Ley (Tributación económica significativa)
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Renta.	N/A	11	N/A	Elimina el limite a los beneficios tributarios establecido para el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008 (deducción de 200% de los salarios y prestaciones sociales de mujeres víctimas de la violencia comprobada).
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece tarifa diferencial del 9%, para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (ii) Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o se amplíen en municipios de hasta 100 mil habitantes dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (iii) Rentas exentas a las que tengas derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros no estarán sujetas a las limitaciones previstas en el numeral 3

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					del art. 336 del ET (iv) Nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y muelles náuticos que se construyan en municipios hasta de 100 mil habitantes, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; 2. Establece que la tarifa no será aplicable a moteles y residencias.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Establece que las personas jurídicas que realicen una inversión adicional en el territorio nacional y que generen nuevos empleos tendrán una reducción en la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: i) 100 empleos = 3%, ii) 50 empleos = 1.5%, iii) 25 empleos = 0.75%
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arco, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Sanción por no enviar información	Nuevo	651	Disminuye el porcentaje de la sanción por no enviar información o enviarla con errores, así: i) Una multa que no supere 7.500 UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) El 1% de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida; b) El 0.7% de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea; c) El 0.5% de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea; d) Cuando no sea posible

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0.5%) del dato no suministrado sin que supere las 7.500UVT.
H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri y otro.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que, para efectos informativos, en la declaración del impuesto al patrimonio se deberá informar: el valor intrínseco de las acciones; el valor de cotización al último día de cierre de mercado, el valor de su participación o derechos en fundaciones de interés privado.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica las tarifas del impuesto, así: - Para los años 2023 y 2024: Menor que 4gr, \$0. Entre 4gr y 8gr, \$30 y \$47, respectivamente. Mayor a 8 gr, \$47 y \$62, respectivamente. - Para el año 2025: Menor que 4gr, \$0. Entre 4gr y 8gr, \$62. Mayor a 8gr, \$75.
H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos	Otro.	Tasa compensatoria	Nuevo	N/A	1. Establece que se impondrá una tasa compensatoria equivalente al 3% del precio por kilogramo de los siguientes productos importados: i) Abonos de origen animal o vegetal; ii) Abonos minerales o químicos nitrogenados; iii) Abonos minerales o químicos potásicos; iv)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Abonos minerales o químicos con dos o tres de los elementos fertilizantes; v) Que contengan nitratos y fosfatos; vi) Sales dobles y mezclas entre sí de nitrato de calcio y nitrato de amonio; vii) los demás fungicidas e insecticidas. 2. Establece una destinación específica para la asistencia técnica, construcción de infraestructura, tecnología e innovación del sector agropecuario.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina la derogatoria de los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2 (rentas exentas a partir del 2019 - Economía naranja, incentivos para el campo colombiano, utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana- rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, incentivo forestal, prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, y creaciones literarias de la economía naranja); el artículo 97 de la Ley 633 de 2000 (Deducción por nuevas inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país), el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (destinación específica impuesto al carbono), los artículos 180 y 268 de la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Ley 1955 de 2019 (Proyectos de industrias creativas y ZESE), y las Leyes 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura) y 2240 de 2022 (ZESE Barrancabermeja).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón	Renta personas jurídicas.	Zonas Francas	10	240-1	Elimina el parágrafo 5 del artículo 240-1 el cual establece que los usuarios industriales que no cumplan con el plan de internacionalización y anual de ventas durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón	Renta personas jurídicas.	Zonas Francas	10	240-1	1. Establece que el GN establecerá un plazo de transición para aquellos usuarios de ZF ya calificados que estén cumpliendo con los planes de inversión e internacionalización durante el cual aplicará la tarifa del 20%. 2. Establece que para aquellos usuarios que no

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Se acogan al plan de internacionalización quedarán sujetos a la tarifa del impuesto sobre la renta prevista en el artículo 240 del ET (35%) con la siguiente transitoriedad: primer año 25%; segundo año 30% y a partir del tercer año la tarifa general (35%).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabon, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Impuesto al consumo de vehículos	Nuevo	512-5	Excluye del Impuesto nacional al consumo los vehículos ensamblados en Colombia de las partidas 87.02, 87.03, 87.04 y 87.06.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Otro.	Acceso a la información reservada	Nuevo	583	Adiciona un parágrafo al artículo 583 del ET (Reserva de la declaración) para establecer que la DIAN deberá poner a disposición de la ciudadanía información estadística anonimizada que obtiene a partir de las declaraciones tributarias y reglamentar la materia dentro de los 6 meses siguientes a la aprobación de la ley.
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, H.S. Alexander López Maya y otros	Vigencias y derogatorias.	ZESE	96	N/A	Elimina de las derogatorias relacionadas con ZESE. (art. 268 de la Ley 1955 de 2019 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022).
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado	Otro.	Beneficios turismo	Nuevo	num. 4, art. 65, Ley 2155/21	Extiende los beneficios de exención de la sobretasa en el sector eléctrico a los prestadores de servicios turísticos y de exención de IVA para servicios de hotelería y turismo, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado	Otro.	IVA	Nuevo	N/A	Establece que estará excluida del IVA la comercialización de los productos elaborados, preparados, confeccionados y producidos al interior de establecimientos de reclusión y que el GN reglamentará la materia.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	RUT	Nuevo	555-2	Establece que el RUT incluirá una casilla para registrar el sexo y la edad de las personas naturales.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Anonimización de datos de declaración renta	Nuevo	583	Establece la obligación en cabeza de la DIAN, en coordinación con el MHCP, de garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de impuestos de manera periódica.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	Renta exenta pensiones	2	206	Incluye las asignaciones de retiro dentro del tratamiento de renta exenta quedando gravado el pago anual que exceda de 1.790 UVT y modifica la regla para determinar el monto exento de las indemnizaciones sustitutas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	Tarifa	Nuevo	240	Establece tarifas diferenciales del impuesto sobre la renta para personas jurídicas en función del tamaño de la empresa (15% Micro, 20% Pequeñas, 25% Medianas y 35% Grandes).
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	Zonas Francas	10	240-1	Establece que la tarifa del 20% también aplicará a las zonas francas portuarias (excluyendo a dichos sujetos del cumplimiento del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					requisito del plan de internacionalización y anual de ventas para mantener dicha tarifa reducida).
HR. Julia Miranda Londoño	Vigencias y derogatorias.	Destinación impuesto al carbono	96	223, L1819/2016	Elimina la derogatoria de la destinación específica del impuesto al carbono.
HR. Julia Miranda Londoño	Otro.	Destinación impuesto al carbono	Nuevo	223, L1819/2016	Modifica la destinación del recaudo del impuesto al carbono para establecer que se destinará a la inversión ambiental en conservación, restauración y uso sostenible de la naturaleza, a las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y a las inversiones ambientales necesarias para la implementación del acuerdo de paz, cuyos recursos serán administrados por el Fondo Colombia en Paz, bajo los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo cual se crea la subcuenta denominada "Medio Ambiente". También establece que los saldos no ejecutados de las vigencias 2021 y 2022 se transferirán a dicha subcuenta.
HR. Julia Miranda Londoño	Renta personas jurídicas.	Límite beneficios tributarios	11	N/A	Elimina del límite de beneficios tributarios para personas jurídicas el artículo 255 del Estatuto Tributario que estableció un descuento del 25% por inversiones realizadas en control, conservación y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					mejoramiento del medio ambiente.
H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Hecho generador	43	N/A	Precisa que el impuesto se genera en la producción, con la primera venta u operación que el productor efectúe.
H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Causación	43	N/A	Precisa que el impuesto se causa en la producción, con la primera venta u operación que el productor efectúe.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Otro.	Exenciones GMF	Nuevo	879	Incluye como exentas del GMF las transacciones financieras que realice el ICETEX para garantizar su funcionamiento y el cumplimiento de su objeto social.
H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos, H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Renta personas jurídicas.	Tarifa	9	240	Excluye de la sobretasa en el impuesto sobre la renta a las industrias extractivas, la actividad económica relacionada con la extracción de gas natural.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	Capítulo 12, Título XV, Libro II, Ley 599 de 2000	Se modifica el nombre del Capítulo 12 del Título XV del Libro II del Código Penal, para denominarlo "De la defraudación y la evasión tributaria, omisión de activos, inclusión de pasivos inexistentes, omisión de agente retenedor y apropiación indebida de los recursos del sistema de Seguridad Social Integral" para contemplar la reubicación e inclusión de unos delitos en este Capítulo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	434A, L599/00	Se modifica el artículo 434A del Código Penal sobre defraudación o evasión tributaria para: i) reducir el monto a partir del cual se configura la conducta punible, de 5.000 a 1.000 SMLMV, así como los montos a partir de los cuales la pena se incrementa (entre 2.500 y 5.000 SMLMV, en lugar de 8.500 SMLMV, a la mitad); ii) establecer que la acción penal se extinguirá por pago siempre que no haya reincidencia.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	434B, L599/00	Se modifica el artículo 434B del Código Penal sobre el delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, para: i) reducir el monto a partir del cual se configura la conducta punible, de 250 a 100 SMLMV así como los montos a partir de los cuales la pena se incrementa (entre 2.500 y 5.000 SMLMV, en lugar de 2.500 a 8.500 SMLMV, a una tercera parte, y a partir de 5.000, en lugar de 8.500 SMLMV, a la mitad); ii) establecer que la acción penal se extinguirá por pago siempre que no haya reincidencia.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Se incluye un nuevo delito (apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral), según el cual, el que realice maniobras fraudulentas con miras a apropiarse de los recursos destinados al SSSI en un monto superior a 100 SMLMV incurrirá en prisión de 36 a 60 meses, y la acción penal podrá extinguirse con pago y diligenciamiento de la planilla de aportes.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Se establecen circunstancias de agravación punitiva para los anteriores delitos, consistentes en: i) si el delito se realiza utilizando los sistemas informáticos de la DIAN, y ii) hubieren intervenido sujetos o vehículos localizados en jurisdicciones no cooperantes.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	83, L599/00	Se establece como causal de suspensión de la acción penal la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria.
H.R. Olga Lucía Velázquez Nieto	Otro.	Régimen de transición Ley de Habeas Data	Nuevo	Ley 2157 de 2021	Establece que se incluya un artículo nuevo mediante el cual se prorrogue el artículo 9 (régimen de transición) de la Ley 2157 de 2021 "Ley de borrón y cuenta nueva".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Fomento a las exportaciones y desarrollo de las Zonas Francas	Nuevo	Art. 1.2.4.10.12 D.1625 de 2016.	1. Determina que la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto de renta sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta en divisas provenientes del exterior por exportación de hidrocarburos y demás productos mineros será del 1% para las exportaciones de platino (lo incluye). 2. Señala que las disposiciones del artículo no aplicarán a los ingresos originados en exportaciones tanto de oro como de platino, que efectúan las sociedades de comercialización internacional y el usuario industrial de ZF, siempre y cuando los ingresos correspondan a oro exportado respecto del cual, la sociedad de comercialización internacional o el usuario industrial de ZF, haya efectuado retención en la fuente a sus proveedores de acuerdo con el parágrafo del artículo 1.2.4.6.9. de la misma norma.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Fomento a las exportaciones y desarrollo de las Zonas Francas	Nuevo	Art. 1.2.6.7 D.1625 de 2016	Modifica el numeral 7 del artículo 1.2.6.7. del Decreto 1627 de 2016 (bases para calcular la autorretención a título de impuesto sobre la renta y complementarios), con el fin de establecer que esta autorretención la podrán aplicar tanto las sociedades de comercialización internacional como los usuarios de industrias de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ZF sobre la proporción de pago o abono en cuenta que corresponda al margen de comercialización.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Renta	N/A	74	158-1	1. Determina que la deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del ET cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos. 2. En consecuencia, establece que el CONFIS aprobará anualmente el monto máximo total del descuento establecido en el artículo 256 del ET. 3. Señala que el GN podrá definir mediante reglamento que un porcentaje del monto de descuento del artículo 256 del ET se invierta a proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas. 4. Dispone que los costos y gastos que dan lugar al descuento del artículo 256 del ET, no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción por el mismo contribuyente.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 256 del ET (DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACION.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Fomento a las exportaciones y desarrollo de las Zonas Francas	Nuevo	Art. 1.2.4.6.9 D.1625 de 2016	DESARROLLO TECNOLÓGICO (INNOVACION). Establece que las compras de platino efectuadas por las sociedades de comercialización internacional y usuarios Industriales de ZF, también estarán sometidas a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta a tarifa de 1% sobre el valor total de pago o abono en cuenta.
H.R. Olga Lucia Velázquez Nieto	Simple	N/A	27	908	1. Elimina la excepción prevista en el numeral 2 del artículo 908 del ET (tanto en tarifa como en base de anticipo), referente a los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales. 2. Suprime el siguiente enunciado: "La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así".
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Luvi Katherine Miranda Peña; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y otros.	Otro.	Bienes que no causan el IVA	Nuevo	424	Incluye la partida 23.09 Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de animales, dentro del listado de bienes que no causan el impuesto de IVA.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Luvi Katherine Miranda Peña; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y otros.	Otro.	Bienes gravados con tarifa del 5% IVA	Nuevo	468-1	Elimina la partida 23.09 Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de animales, dentro del listado de bienes que no causan el IVA. 82.01 Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo, tijeras de podar de cualquier tipo, hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás. 82.08.40.00.00 Cuchillas y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas o forestales. 84.19.31.00.00 Secadores para productos agrícolas 84.24.82.90.00 Fumigadoras para uso agrícola 84.32 Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo. 84.34 Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes. 84.36.21.00.00 Incubadoras y criadoras. 84.36.29 Las demás máquinas y aparatos para la avicultura. 84.36.91.00.00 Partes de máquinas o aparatos para la avicultura. 84.38.80.10.00 Descascarillador as y despulpadoras de café.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Bienes que no causan el IVA	Nuevo	424	Incluye las siguientes partidas y subpartidas dentro del listado de bienes que no causan el IVA: 82.01 Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo, tijeras de podar de cualquier tipo, hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás. 82.08.40.00.00 Cuchillas y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas o forestales. 84.19.31.00.00 Secadores para productos agrícolas 84.24.82.90.00 Fumigadoras para uso agrícola 84.32 Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo. 84.34 Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes. 84.36.21.00.00 Incubadoras y criadoras. 84.36.29 Las demás máquinas y aparatos para la avicultura. 84.36.91.00.00 Partes de máquinas o aparatos para la avicultura. 84.38.80.10.00 Descascarillador as y despulpadoras de café.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y otro.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Establece que en la exclusión del impuesto a productos plásticos de un solo uso, se tendrá en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					cuenta los alimentos de la canasta familiar, y que para el efecto, el DANE certificará el 1 de enero de cada vigencia, los alimentos que hacen parte de esta.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz y otro.	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que se elimine la derogatoria de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 (Días sin IVA).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	N/A	Crea un capítulo nuevo en el PL denominado "Incentivos para los pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional".
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	Art. 37 Ley 2155 de 2021	Establece que los días sin IVA serán 3 al año, quitando la posibilidad que brinda la norma, que lo determina como potestativo con el verbo "podrán ser hasta" de 3 días al año.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	Art. 38 Ley 2155 de 2021	1. Adiciona en cada uno de los bienes cubiertos por la exención del IVA, que deberán estar registrados, debidamente como bienes o productos objeto de fabricación nacional por parte del productor de bienes nacionales, ante el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		producción nacional.			Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2. Tratándose de los bienes e insumos para el sector agropecuario, establece que la exención aplicará para aquellos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a 100 UVT.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	Art. 39 Ley 2155 de 2021	Modifica el numeral 2 que trata sobre la factura y entrega de los bienes cubiertos, para determinar que los bienes cubiertos se deben entregar al consumidor final o ser recogidos por este último dentro de los 10 días siguientes (actualmente 2 semanas) contados a partir de la fecha en la que se emitió la factura o documento equivalente.
H.R. Daniel Carvalho Mejía; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.S. Humberto de la Calle Lombana; H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón; H.S. Esteban Quintero Cardona; H.R. Julián Peinado Ramírez y otros.	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	1. Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que no se deroguen las siguientes normas: - Numeral 1 del artículo 235-2 del ET (Incentivo tributario para empresas de economía naranja). - Artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (proyectos de economía creativa). 2. Adiciona la derogatoria del literal g) del numeral 1 del artículo 235-2 del ET (aplicación del incentivo de economía naranja para los usuarios de zona franca).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Distribución de combustibles en municipios PDET	Nuevo	N/A	1. Establece que en los municipios en los que se desarrollen programas de desarrollo con enfoque territorial, el Ministerio de Minas deberá distribuir combustibles líquidos que estarán excluidos de IVA, exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, hasta el 2031. 2. Determina que el Ministerio de Minas deberá establecer el volumen máximo a distribuir. 3. Señala que la entrega del combustible será exclusivamente a las estaciones de servicio y comercializadoras ubicadas en los municipios reconocidos como PDET. 4. Dispone que el combustible distribuido a grandes consumidores en municipios PDET, no gozará de las exenciones previstas en el inciso primero. 5. Fija la prohibición de producción, importación, comercialización, distribución, venta y consumo de gasolina automotriz con plomo. 6. Indica que el Ministerio de Minas establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de la iniciativa, así como programas de reconversión laboral para las personas que ejercen la distribución sin la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					observancia de las normas legales.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Deducción por donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros	Nuevo	126-2	Adiciona un inciso al artículo, en donde determina que los contribuyentes que hagan donaciones a organizaciones de víctimas, ex combatientes, ex cultivadores ilícitos, organizaciones de mujeres y etnias en municipios PDET, que sean personas jurídicas, sin ánimo de lucro, tendrán derecho a deducir de la renta el 125% de valor de la donación, siempre que se cumplan los requisitos del ET.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Ingresos no consultivos de renta o ganancia ocasional	Nuevo	57-1	Determina que los subsidios entregados para la implementación de los acuerdos de paz que benefician a víctimas, ex combatientes y familias que hayan sustituido cultivos, serán ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional.
H.R. Jhon Freddy Núñez Ramos; H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Pedro Baracetao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez; H.R. Hector Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Deducción Impuesto sobre la renta	Nuevo	N/A	1. Establece que las PN y PJ contribuyentes del impuesto sobre la renta, podrán deducir el 30% del valor de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos agropecuarios adquiridos, aun bajo la modalidad de leasing financiero con opción

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					irrevocable de compra 2. Determina que la deducción solo podrá utilizarse por los 3 años gravables siguientes a la entrada en vigencia de la ley, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 2 del artículo 235 del ET. 3. Señala que los contribuyentes que hagan uso de esta deducción no podrán acogerse al beneficio previsto en el artículo 689-1 del ET.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Pedro Baracutao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Perez; H.R. Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Importación de insumos agropecuarios	Nuevo	Art. 23 L.2183 de 2022	Elimina el límite temporal para la aplicación de la tasa del 0% de arancel, en la importación de insumos agropecuarios. La norma vigente señala que será por 1 año desde el 6 de enero de 2022.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Pedro Baracutao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Perez; H.R. Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Destinación de los recursos de la RT	Nuevo	N/A	Señala que el 10% de los recursos recaudados, se deberán destinar al Instituto Nacional de Vías, con destinación específica para el mantenimiento de las vías terciarias rurales.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Pedro Baracutao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Perez; H.R. Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Destinación de los recursos de la RT	Nuevo	N/A	Señala que el 10% de los recursos recaudados, se deberán destinar al Instituto Nacional de Vías, con destinación específica para el mantenimiento de las vías terciarias rurales.
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Esteban Quintano Cardona; H.S. Manuel Antonio Virgez Piraquive; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y otros	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819 de 2016	Adiciona un parágrafo a efectos de establecer que el impuesto nacional al carbono se destinará para impulsar proyectos de eficiencia energética, movilidad eléctrica de transporte público y generación mediante fuentes renovables no

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					convencionales, a través del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de Energía.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9, con el fin establecer que la sobretasa sobre el impuesto a la renta y complementarios será nuevamente de 3 puntos, y aplicará para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país -no solo a instituciones financieras-.
H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez; H.R. Luví Katherine Miranda Peña; H.R. Cristian Munir Garcés Aljure; H.R. Marelen Castillo Torres y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo que establece el límite a los beneficios tributarios, en donde determina que el límite de 5% fijado para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 (donaciones corporación Gustavo Matamoros) y 257 (descuento tributario donaciones a fundaciones o asociaciones) no será aplicable, cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez; H.R. Luví Katherine Miranda Peña; H.R. Cristian Munir Garcés Aljure; H.R. Marelen Castillo Torres y otros	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.S. Karina Espinosa Oliver	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la producción, la venta, retiro de inventario o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.S. Karina Espinosa Oliver	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo que establece el límite a los beneficios tributarios, en donde determina que el límite de 5% fijado para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 (donaciones Gustavo Matamoros) y 257 (descuento tributario donaciones fundaciones o asociaciones) no será aplicable, cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Alejandro García Ríos	Patrimonio.	N/A	22	N/A	En el numeral 2. Determina que el valor de las acciones o cuotas de interés social corresponderá al valor de cotización promedio de las acciones desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.
H.R. Alejandro García Ríos	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias (anterior PUB) con el fin de que se incluya la derogatoria de los numerales 7 y 9 del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas - rentas de trabajo exentas de magistrados, fiscales y procuradores y de rectoros y profesores de universidades públicas).
H.R. Alejandro García Ríos	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un párrafo al artículo que establece el límite a los beneficios tributarios, en donde determina que el límite de 5% fijado para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 (donaciones corporación Gustavo Matamoros) y 257 (descuento tributario donaciones fundaciones o asociaciones) no será aplicable, cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Alejandro García Ríos	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.R. Juliana Aray Franco y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	1. Incluye las siguientes definiciones: - Embalaje o empaque de nivel medio secundario. - Envase o empaque primario. 2. Elimina de la definición de productor y/o importador la referencia a "plásticos". 3. Modifica la definición de producto plástico de un solo uso, en el siguiente sentido: "plástico". Establece que serán productos no reciclables fabricados total o parcialmente con plástico, vidrio o multimaterial. Determina que estos productos son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo por vida útil como el tiempo promedio en que ejerce su función. Señala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el listado de productos de un solo uso.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.R. Juliana Aray Franco y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Adiciona en el título los productos de "vidrio o multimaterial". 2. Elimina la referencia de productos "plásticos", en el inciso 1 de la creación del impuesto, en el inciso 2 del hecho generador, en el inciso 5 de la base gravable. 3. Modifica la tarifa de 0,00005 UVT a 0,00002 UVT. 4. Adiciona los numerales 2 a 4 en el párrafo (productos excluidos). En el numeral 2 incluye los productos destinados para contener y conservar alimentos de origen animal y los de contacto directo con los alimentos. En el numeral 3 incluye los alimentos tomados por el DANE en consideración para determinar el IPC o la canasta familiar. En el numeral 4 incluye los que estén contenidos en envases, embalajes o empaques que sean exportados.
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.R. Juliana Aray Franco y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Adiciona en el artículo de no causación, la referencia a productos de vidrio o multimaterial. 2. Incluye que la Certificación de Economía Circular se entregará a las empresas que formen parte del Plan de Gestión de Residuos de empaques, envases o embalajes y demuestran el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento establecidas de acuerdo con el sistema de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	Nuevo	N/A	responsabilidad extendida del productor. 3. Determina que el impuesto sobre productos de plástico, vidrio o multimaterial de un solo uso, utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios. 1. Determina que las PN y P.J. propietarias o poseedoras de bienes inmuebles no incorporados o registrados en la base catastral del municipio o distrito, tendrán la obligación de cumplir con el literal c) del artículo 2.2.2.2.2 del Decreto 148 de 2020 (proceso de conservación catastral), para que las autoridades puedan incorporar los ajustes correspondientes para cumplir aspectos fiscales de la vigencia respectiva. 2. Establece que los impuestos nacionales que para la determinación de las bases gravables, aceptación de costos y deducciones, determinación del costo fiscal del inmueble o cualquier otro beneficio tributario, que utilicen e valor vigente del avalúo catastral, y respecto de los cuales el contribuyente omita la obligación de proceso de conservación catastral en detrimento de la base gravable del impuesto predial unificado, será sujeto a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					sanciones por inexactitud y omisión de activos, según sea el caso.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 22 del PL (base gravable del impuesto al patrimonio), en donde determina que los contribuyentes que incumplan en la vigencia fiscal respectiva las obligaciones del proceso de conservación catastral, en los cambios que sufra la información del inmueble, los cuales generen un detrimento en la determinación de la base gravable del impuesto predial unificado en la vigencia fiscal respectiva, no podrá excluir el valor del bien raíz en la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Renta.	N/A	12	115	Determina que no se podrán deducir del impuesto a la renta, los pagos realizados del impuesto predial, cuando el contribuyente en la vigencia respectiva haya incumplido las obligaciones del proceso de conservación catastral de los cambios de información del inmueble, generando un detrimento en la determinación de la base gravable del impuesto

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					predial unificado para la vigencia fiscal respectiva.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Tributación sobre la renta de cooperativas	Nuevo	19-4	1. Elimina la parte del inciso primero que determina que las cooperativas, sus asociaciones, entre otras, tributan sobre los beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%) y que el impuesto será tomado del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. 2. Determina que el beneficio neto será el excedente objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad de la cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla las siguientes condiciones: - Se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 (Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa). - El 20% se destine de manera autónoma al financiamiento de cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. Recursos deberán ser apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. - En el evento que no se efectúe la destinación en la forma descrita, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta a la tarifa del 20% sin que sea posible afectarlo con egresos ni con descuentos. - Elimina los parágrafos 2, 4, transitorio 1 y transitorio 2.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	Otras disposiciones	No contribuyentes del impuesto sobre la renta	72	23	Determina que los sujetos inicialmente declarantes, pero no contribuyentes del impuesto a la renta, lo serán, respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.
H.R. Luis Ramiro Ricardo Buelvas; H.R. Juan Carlos Vargas Soler; H.R. John Jairo González Agudelo y H.R. Juan Pablo Salazar Rivera	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	N/A	Solicita que el CONFIS autorice un incremento en el cupo máximo de aprobación de proyectos en cuantía equivalente a 1 billón de pesos, para permitir la financiación de las iniciativas PDET y a contribuir en la consolidación de la paz total.
HR. Julia Miranda Londoño; H.S. Humberto de la Calle Lombana; H.R. Daniel Carvalho Mejía y otros	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que se elimine la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					(Destinación específica del impuesto al carbono)
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Adiciona un parágrafo transitorio al artículo que regula la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, a efectos de establecer que durante el tiempo que se demore el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en reglamentar la Certificación de Economía Circular CEC, las empresas de transformación establecidas en la Resolución 1407 de 2018 (Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones del MADS) deberán certificar a la empresa compradora el total de plástico vendido. 2. Determina que esta certificación servirá temporalmente como sustento suficiente para justificar la no causación del impuesto.
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819 de 2016	Elimina el párrafo 2 del parágrafo 1 del artículo 29 del PL (impuesto nacional al carbono), en el que se establece que la certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del PL (Limite a los beneficios y estímulos tributarios).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Adiciona lo siguiente al artículo de vigencias y derogatorias: Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 (medidas especiales y transitorias en procesos de insolvencia) y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2025, con excepción del párrafo 3 del artículo 5 (rebajas de la DIAN en sanciones, intereses y capital), el Título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto 560 de 2020, y el título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto Legislativo 772 de 2020.
H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona al párrafo 4 un inciso segundo para que la tarifa del 20% sobre la renta aplicable a zonas francas sea aplicable a los usuarios que prestan servicios al comercio exterior o que sean definidos como de importancia estratégica para Colombia, tales como: prestadores de servicios logísticos, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinerías, generadores biocombustibles, proyectos agroindustriales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					prestadores de servicios de salud y data centers.
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona al párrafo 4 de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a "zonas francas portuarias".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Bienes que no causan IVA	Nuevo	424	Adiciona un numeral al artículo 424 del ET que determina los bienes que no causan IVA, con el fin de incluir los siguientes: Las bicicletas, bicicletas eléctricas, patines, patinetas, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y patinetas eléctricas.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Bienes gravados con tarifa del 5% IVA	Nuevo	468-1	Elimina las siguientes partidas del artículo que determina los bienes que se encuentran gravados con la tarifa del 5% IVA: - 87.11 Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT). - 87.12 Bicycletas y bicycletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda de 50 UVT).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-4 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 11 del PL, en el que se establece lo siguiente "El límite del 5% en el presente artículo para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 y 257 no será aplicable cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan adicionalmente con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019".
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otras disposiciones	No contribuyentes declarantes	72	23	Modifica el párrafo 1 del artículo 23 del ET (artículo 72 del PL) con el fin de que se incluya la expresión "salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, así como las asociaciones gremiales, los sindicatos y los fondos de empleados (...)", al inicio de dicho párrafo 1.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 240-1 del ET el cual establece: "Los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de Alcohol Carburante con destino a la mezcla con vehículos automotores; el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM, se consideran sector estratégico nacional y estarán exceptuados del plan de Internacionalización y mantendrán las condiciones de inversión y generación de empleo asociados a los compromisos vigentes".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Fomento a la inversión por empleos	Nuevo	N/A	1. Establece que se otorgará una exoneración parcial de los pagos de seguridad social, a las personas jurídicas que ejecuten una inversión en el territorio nacional que dé lugar a la generación de empleo. 2. Determina que la exoneración se aplicará de acuerdo con el número de empleos generados, y siempre que los nuevos empleos se mantengan por lo menos por 1 año. 3. Señala que el beneficio se mantendrá por 5 años. 4. Establece una tabla en donde discrimina el porcentaje de exoneración en concordancia con el número de empleos generados, así:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					100 empleos - 50% exoneración 50 empleos - 25% exoneración. 25 empleos - 12% exoneración. 5. Dispone que el concepto de seguridad social incluirá las tasas pagadas por empleos formales tales como pensión, salud, caja de compensación, SENA e ICBF.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Modifica el título del Capítulo II del Título X del Libro III del ET, que se pretende incluir con el artículo 43 del PL, para denominarlo "Impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles en salud pública". 2. Modifica el artículo 513-6 (hecho generador del impuesto). 3. Establece que estará sujeta al impuesto, la producción y consecuente primera venta o la importación o primera venta del producto importado, de los alimentos para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional y que se les haya adicionado, sodio, azúcares o grasas saturadas. 4. Presenta una relación de productos (identificados con la partida arancelaria) que estarán sujetos al impuesto.
					- Embutidos, excepto saichichon, mortadela y butifarra. - Papas fritas. - Patacones. - Chicharrones empacados. - Snacks. - Pasabocas empacados. - Galletas dulces. - Barquillos. - Gaufrettes. - Wafers. - Wafflits. - Ponques. - Tortas. - Bizcochos y pasteles dulces. - Merengues. - Cacao en polvo. - Confitos con o sin chocolate relleno. - Otros. 5. Excluye los productos que sirvan para determinar el IPC o que hagan parte de la Canasta Familiar. 6. Establece que el impuesto no se causará cuando los productos sean exportados por el productor. 7. Determina que las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto, dará lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que se cause derecho a la devolución.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	8. Modifica el artículo 513-7 referente a los responsables del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados con el fin
					de cambiar las referencias a "Responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos" por "responsable del impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles".
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Modifica el nombre del artículo para que se denomine "Base gravable del impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles" en lugar de "base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos".
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Modifica las tarifas del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de nutrientes sensibles de un componente ad valorem a unas tarifas progresivas del 0% al 2%, dependiendo de la cantidad de mg o g de sodio, azúcares añadidos o grasas saturadas en los productos gravados.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Modifica la referencia a la "causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos" por
					"Causación del impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles".
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica el artículo 33 del PL con el fin de que se incluya la expresión "en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022" al final del inciso primero.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Suprime el hecho de que el impuesto se declare y pague en la forma y plazos que establezca el Gobierno Nacional, estableciendo que dicho impuesto se declare y pague de forma anualizada en la forma que establezca el GN para hacerlo compatible con los sistemas de gestión de envases y empaques vigentes. 2. En el parágrafo adicional la referencia al artículo 17 de la L.2232/22 y elimina la expresión "utilizados para envasar, embalar o empacar bienes".
H.R. Luz María Munera Medina	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) con el fin de incluir dentro de las disposiciones que se propone derogar el literal e) del numeral 4 del artículo 235-2 ET (Renta exenta de los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					y/o de interés prioritario, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero por un término de 5 años contado a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing).
H.R. Milene Jarava Diaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Adiciona parágrafo que establece que los recursos generados por concepto de impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso serán destinados a la financiación de proyectos y campañas de descontaminación por plásticos de fuentes hídricas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Establece que los recursos generados por concepto de impuestos saludables serán destinados a la financiación de proyectos y programas que tengan como principal objeto garantizar seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, priorizando regiones con los indicadores más bajos al respecto.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de	Nuevo	N/A	1. Establece los elementos del hecho generador del impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, fijando una tarifa del 25% sobre el precio de venta. 2. Establece como destinación específica del impuesto financiar la implementación de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		tabaco calentado			programas de prevención del tabaquismo en instituciones educativas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el inciso que determina el tratamiento que tienen las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional como rentas exentas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del PL que propone modificar los numerales 5 (pensiones) y 10 (pagos laborales) y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta el umbral de la limitación global para rentas exentas y deducciones especiales de 1.340 UVT a 3.125 UVT.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Adiciona un parágrafo al artículo 9 del PL (tarifa general para personas jurídicas) en donde determina que las instituciones financieras deberán liquidar 2 puntos porcentuales adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los periodos 2022 a 2025. 2. Determina que esos puntos porcentuales adicionales solo serán aplicables a las PJ que en el año gravable tengan una renta gravable igual o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					superior a 150.000 UVT. 3. Señala que la sobretasa estará sujeta a un anticipo del 100% calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta con la que el contribuyente liquidó el impuesto en el año inmediatamente anterior. 4. Dispone que el anticipo se pagará en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del PL que modifica los numerales 5 (pensiones) y 10 (pagos laborales) y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas).
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Adiciona lo siguiente al artículo de vigencias y derogatorias: Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 (medidas especiales y transitorias en procesos de insolvencia) y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del parágrafo 3 del artículo 5 (rebajas de la DIAN en sanciones, intereses y capital), el Título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto 560 de 2020, y el título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto Legislativo 772 de 2020.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del parágrafo 7 del artículo 800-1 del ET (obras por impuestos, aplicación a proyectos declarados de importancia nacional estratégicos para la reactivación económica y/o social).
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otras disposiciones	Estudios con enfoque de género	70	555-2	1. Establece que el formulario de inscripción al RUT deberá incluir una casilla para registrar el sexo y la fecha de nacimiento de las personas naturales. 2. Establece que la DIAN actualizará de oficio los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del sexo y edad apoyándose en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Anonimización de datos en declaraciones tributarias	Nuevo	583	Establece que la DIAN deberá garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la misma.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otras disposiciones	IBC independientes	69	N/A	Establece que la deducción de la base de la retención en la fuente a título de renta de los pagos efectuados al SGSS, deberá tener en cuenta que los pagos a los independientes y/o contratistas se realiza mes vencido.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	Establece tarifas diferenciales del impuesto sobre la renta

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					para personas jurídicas en función del tamaño de la empresa (15% Micro, 20% Pequeñas, 25% Medianas y 35% Grandes).
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas naturales.	Renta exentas pensiones	2	206	Modifica las rentas de trabajo exentas del numeral 5 del art. 206 del Estatuto Tributario con el fin de establecer que las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones estarán gravadas a partir de las 7.000 UVT.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval, H.S. Humberto de la Calle Lombana, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Juan Sebastián Gómez González	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (Destinación específica del impuesto nacional al carbono)
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Modifica el Capítulo 12 del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código penal)
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	434A L599/2000	Modifica el artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	434B L599/2000	Modifica el artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Añade el artículo 434C. Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Añade el artículo 434D. Circunstancia de Agravación punitiva.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	83 L599/2000	Establece que cuando existan acuerdos de pago con la administración tributaria se suspenderán los términos de prescripción de la acción penal de los delitos tributarios.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	Añade un inciso al párrafo 4 del artículo 11 del PL, estableciendo que la tarifa del 20% será aplicable a los usuarios que presten servicios al comercio exterior o que sean definidos como de importancia estratégica para Colombia, como: prestadores de servicios logísticos, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refineries, generadores de biocombustibles, proyectos agroindustriales, prestadores de servicios de salud y data centers.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	1. Modifica el criterio establecido de la tarifa del impuesto sobre la renta para usuarios de zona franca, para que esta sea sobre la porción de la renta gravable por exportación de bienes y/o servicios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. 2. Establece que la tarifa será aplicable a los usuarios de zona franca a la proporción de la renta gravable distinta de la generada por exportación de bienes y/o servicios, de acuerdo con la reglamentación que expida el GN. 3. Determina que su vigencia será a partir del 1 de enero de 2026 y para el año gravable 2023, 2024 y 2025, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					usuarios de zona franca será del 20%. 4. Elimina el párrafo 5 que contempla que los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero perderán 3 años consecutivos perderán la calificación, autorización y reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de dichas zonas.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Elimina la referencia consagrada en el inciso final, al artículo 126-2 (Deducción por donaciones efectuadas a la corporación general (Gustavo matamoros, D'Costa.)
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el párrafo 6 que establece que cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de dicho artículo, incluida la sobretasa inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada. Así mismo, elimina la excepción consagrada para las sociedades constituidas como ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea 0%.
H.R. José Ellecer Salazar López, H.R. Diego Fernando Calcedo Navas, H.R. Modesto Enriquez Aguilera Vides, H.R. Milene Jarava Díaz y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Determina que los puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios aplicados a las empresas que realicen actividad de extracción de Hulla

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					(carbon de piedra), se destinarán a la creación de un Fondo de Inversión que promueva la reconversión productiva en los territorios en donde se realice la actividad.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	1. Elimina la referencia que se hace a los artículos 52 y 257 del ET para que lo allí dispuesto, no este sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios. 2. Añade un párrafo transitorio en el que determina que para evaluar, actualizar y mejorar los mecanismos de control fiscal, del artículo 159 de la Ley 1819 de 2016, la DIAN creará una comisión de seguimiento y verificación para evaluar la efectividad y el alcance de la capacidad de fiscalización de la entidad con respecto a las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y demás entidades previstas en los artículos 22 y 23 del E.T. 3. Señala que la comisión deberá presentar un Informe sobre la efectividad y alcance de los mecanismos ante el Mincop y ante las comisiones terceras constitucionales del Senado y Cámara, para que promuevan las iniciativas tendientes a actualizar y fortalecer los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					mecanismos. 4. Determina que en el informe se deberá incluir un análisis sobre la aplicabilidad de del descuento tributario previsto en el artículo 257 del ET.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Oscar Dario Perez Pineda	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 4 del artículo 10 (tarifa general para personas jurídicas), que determina la sobretasa aplicable a los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Agrega un parágrafo al artículo 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) que se adiciona con el artículo 45 del PL, en donde establece que no se considerará como parte de la sub partida 18.06, el chocolate real, definido como aquel elaborado con manteca de cacao sin adición de grasas sucedáneas y con un porcentaje de cacao por encima del 70%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce	Renta.	N/A	15	23	1. Adiciona un parágrafo al artículo 15 del PL, en donde determina que en el caso de iglesias y confesiones religiosas con personería reconocida, tratándose de donaciones, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el literal o) del artículo 14 de la Ley 133 de 1994 (determina el derecho de las iglesias de solicitar y recibir donaciones financieras o de otra índole de personas naturales o jurídicas y organizar colectas entre sus fieles para el culto) de manera que todas las donaciones destinadas exclusivamente al cumplimiento de los fines propios de su misión, no constituirán ingresos objeto de declaración para el impuesto de renta. 2. Elimina el parágrafo 2, la determinación original de los ingresos de las iglesias que no estarían gravados, para, en su lugar, establecer que serán aquellos provenientes de actividades asociadas al ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 7 de la Ley 133 de 1994.
H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Adiciona dos incisos al artículo de PL que regula la tarifa general para las personas jurídicas en los que determina lo siguiente: 1. Excluye de la tarifa general a las micro, pequeñas y medianas empresas, obligadas a presentar la declaración

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández, H.R. Luis Miguel López Aristizabal, H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar, H.S. Esteban Quintero Cardona, H.S. Miguel Uribe Turbay y otros	Renta.	N/A	15	23	Elimina los parágrafos 1 y 2 del artículo 15 del PL (entidades contribuyentes declarantes), que señalan: Parágrafo 1. Establece que las personas descritas en el inciso primero serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, aplicando las disposiciones generales del ET, y que, sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones, y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del ET. Parágrafo 2. Determina que no estarán gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Interior y por la Ley, respecto de los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso.
H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández, H.R. Luis Miguel López Aristizabal, H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Elimina la referencia que se hace al artículo 257 del ET para que lo allí dispuesto no esté sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					anual del Impuesto sobre la renta y complementarios, cuya tarifa se fija en 30% a partir del año 2023.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Plásticos de un solo uso.	N/A	42	N/A	2. Establece que, para la aplicación del inciso nuevo, se tomará como criterio de clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, lo estipulado en el Decreto 957 de 5 de junio de 2019 del MINCIT. Determina una aplicación gradual de la tarifa del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, así: - 0,00002 UVT por cada gramo del envase para el 2023. - 0,00005 UVT por cada gramo de envase, empaque o empaque, a partir del año 2025.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Otro.	Tarifa impuesto al consumo para actividad es de expendio de comidas y bebidas-SIMPLE	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de crear una tarifa progresiva al impuesto nacional al consumo de que trata el artículo 512-12 del ET aplicado a los contribuyentes del Impuesto unificado bajo el Régimen Simple, cuando únicamente desarrollan actividades de expendio de comidas y bebidas de las que trata el numeral 4 del artículo 908 del ET, así: 1. Para el año 2023 la tarifa del impuesto al consumo será del 4%. 2. Para el año 2024 la tarifa del impuesto al consumo será del 5%. 3. Para el año 2025, la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					tarifa del impuesto al consumo será del 6%. 4. Para el año 2026 en adelante la tarifa de impuesto al consumo será del 8%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Modifica el artículo 73 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine dentro de las disposiciones derogadas el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa)
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive	Renta personas jurídicas.	N/A	14	240-1	Adiciona un parágrafo al artículo 14 del PL en el que establece que el límite del 5% fijado en el artículo para los descuentos tributarios no será aplicable cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan adicionalmente con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019.
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Otro.	Exenciones del GMF	Nuevo	879	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en el que se busca modificar el artículo 879 del ET (Exenciones del GMF) para que se incluya el numeral 32 que establece: "La disposición de los recursos provenientes de ingresos recibidos para terceros que no hayan sido recibidos mediante consignación o depósito en efectivo y que sean destinados a ser transferidos a su legítimo

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					dueno". 2. Adiciona un parágrafo 5 al artículo 879 del ET en el que establece que la exención que se estaría proponiendo no aplica para personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la SFC. 3. Adiciona un parágrafo 6 al artículo 879 del ET con el fin de establecer que la exención propuesta no será aplicable para grandes contribuyentes. 4. Adiciona un parágrafo 7 al artículo 879 del ET en el que establece que, para efectos de la exención establecida dentro de la proposición, las personas jurídicas podrán marcar como exentas del GMF hasta 5 cuentas bancarias corrientes o de ahorro, destinadas única y exclusivamente al recaudo de ingresos recibidos para terceros y desembolsarlos para ellos a su legítimo dueño.
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Ganancia ocasional.	N/A	24	313	Modifica el artículo 24 del PL (que busca modificar el artículo 313 del ET) con el fin de adicionar un parágrafo nuevo que establece: "Para los contribuyentes obligados a llevar contabilidad el ajuste que con ocasión del reconocimiento del cambio de tarifa deba efectuarse en el impuesto diferido con cargo a los resultados del 2021, podrá no ser considerado para efectos de establecer la utilidad susceptible de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ser distribuida a los accionistas, sin perjuicio de las normas aplicables a los dividendos".
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Ganancia ocasional.	N/A	20	300	Elimina el artículo 20 del PL el cual buscaba adicionar un parágrafo al artículo 300 del ET (tratamiento readquisición de acciones).
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el artículo 45 del PL (impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) con el fin de que se exceptúe el pan del pago de este impuesto.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Extensión beneficio sector turismo	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de prorrogar por los años 2023 y 2024 lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020 (Ley general del turismo) de la siguiente forma: 1. Establece que para el año 2023 los servicios de alojamiento y hospedaje turísticos indicados en el artículo 45 de la Ley 2068 tendrán un IVA con tarifa diferencial del 5% descontable y/o compensable. 2. Establece que para el año 2024 los servicios de alojamiento y hospedaje y turísticos indicados en el artículo 45 de la Ley 2068 tendrán un IVA con tarifa diferencial del 10% descontable y/o compensable.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Andrea Padilla Villarraga y H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez	Otro.	Fondo por los animales vulnerables	Nuevo	N/A	Crea Fondo por los animales vulnerables, sin hogar y que habiten en hogares de bajos recursos económicos, como medio para la financiación y/o inversión de la política nacional de protección y bienestar animal principalmente de la política de esterilización felina y canina.
H.S. Andrea Padilla Villarraga y H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez	Otro.	Fondo por los animales vulnerables	Nuevo	N/A	1. Establece que a partir del periodo gravable 2023, el Fondo será financiado con 2 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto sobre el valor agregado proveniente de la actividad de las personas naturales y jurídicas que comercializan productos y servicios para animales domésticos. 2. Determina que la contribución no exime a la Nación de los aportes con recursos propios para atender las necesidades de los animales vulnerables sin hogar. 3. Señala que los recursos no ejecutados y aquellos recaudados que excedan la estimación prevista en el presupuesto de cada vigencia, permanecerán a disposición de las entidades ejecutoras de la política de bienestar animal para ser incorporados en la siguiente vigencia. 4. Dispone que la destinación específica implica el giro inmediato de los recursos recaudados, en favor de las entidades encargadas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de implementar la política nacional de protección y bienestar animal. 5. Establece que la DIAN deberá certificar al MICH el monto del recaudo efectivo.
H.S. Andrea Padilla Villarraga, H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Bienes excluidos IVA	Nuevo	424	1. Establece como excluidos de IVA - los demás animales vivos, excepto los animales domésticos o de compañía. 2. Adiciona dos parágrafos, estableciendo que: - a partir del año 2023, el recaudo sobre las ventas de los animales domésticos de compañía, se destinarán en su totalidad a la financiación de estrategias de esterilización. - se entenderán como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hamster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.
H.S. Andrea Padilla Villarraga, H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Servicios excluidos IVA	Nuevo	476	1. Modifica el servicio excluido de IVA del numeral 25, estableciendo una excepción para los animales domésticos de compañía. 2. Adiciona un párrafo estableciendo que se

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	entenderán como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hamster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Adiciona un Capítulo nuevo al proyecto de ley, denominado "Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie".
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Determina que el impuesto se genera por la exportación de bovinos en pie, identificados con la partida arancelaria No. 0102.29.90.20 (Hecho generador).
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que serán sujetos pasivos del impuesto, las personas naturales y jurídicas que exporten bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Señala la base gravable del impuesto, fijando que el mismo aplicará sobre cada animal bovino en pie exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la tarifa del impuesto a la exportación de bovinos en pie, la cual será equivalente a 2 UVT por cada animal bovino exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la causación del impuesto a la exportación de bovinos en pie, el cual se causa con la exportación.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la obligación de declarar y pagar el impuesto a las exportaciones de bovinos en pie con fines de consumo, la cual será

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					trimestral y se declarará dentro de los 5 primeros días del respectivo mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en los tres meses anteriores.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	1. Establece que el sujeto activo de impuesto a las exportaciones de bovinos en pie será la DIAN, autoridad encargada de hacer el recaudo y administrar el impuesto. 2. Determina que la DIAN tendrá las facultades consagradas en el ET para efecto de investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro del impuesto. Asimismo, que tendrá la competencia para imponer sanciones que sean compatibles con la naturaleza del impuesto.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que el GN deberá crear dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, un instrumento técnico que permita controlar la evasión y mejorar los niveles de recaudo del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al Título IV Impuestos ambientales del PL, en el cual se establece el "Sistema tributario para la cadena de reciclaje según las actividades CIU 4665, 3833 y 3811".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	904	Adiciona un párrafo al artículo 904 del ET (Base gravable y hecho generador - SIMPLE) y establece que para las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas CIU 4665, 3833 y 3811, la base gravable corresponderá al 30% del ingreso bruto.
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	906	Adiciona un numeral al artículo 906 del ET (Sujetos que no pueden optar por el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE) estableciendo que no pueden optar por el SIMPLE las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	908	Adiciona un párrafo al artículo 908 del ET (Tarifa régimen simple) para las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos). La tarifa corresponderá al 5.4%, la misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	911	Adiciona un parágrafo al artículo 911 del ET (retenciones y autorretenciones régimen simple) para establecer que los ingresos para las actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) serán sujetos de retención en la fuente del 1%.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Otro	IVA	Nuevo	437-4	1. Adiciona un parágrafo al artículo 437-4 del ET (IVA causado en la venta de chatarra) para establecer que habrá lugar a la retención del 100% del IVA facturado por parte del comprador que realice una de las actividades código CIU 17.01, 20.11, 20.12, 20.13, 20.14, 20.21, 20.22, 22.12, 22.19, 22.21, 22.29, 24.10, 24.29, 24.31, 24.32, 27.31, 27.32, 27.50, cuando el vendedor o proveedor sea un contribuyente registrado en el RUT bajo los códigos CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) de la Resolución 139 de 2012 expedida por la DIAN. 2. La retención se causa independientemente de la materia prima vendida y sin tener en cuenta la
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	911	Adiciona un parágrafo al artículo 911 del ET (retenciones y autorretenciones régimen simple) para establecer que los ingresos para las actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) serán sujetos de retención en la fuente del 1%.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Renta personas jurídicas.	Recicladores	Nuevo	19-4	Adiciona un parágrafo al artículo 19-4 del ET (tributación sobre la renta de las cooperativas) para exceptuar de la aplicación del artículo a las empresas dedicadas a las actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos).
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	268 L1955/19	Establece que los contribuyentes con actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) no podrán aplicar al régimen especial en materia tributaria denominado Zonas Económicas y Sociales Especiales - ZESE.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	237 L1819/16	Establece que los contribuyentes con actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) no podrán aplicar al régimen especial en materia tributaria denominado ZOMIAC.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al título de Impuestos saludables al proyecto de ley.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	207, L223/95	Modifica el artículo 207 de la Ley 223 de 1995 con la finalidad de incluir dentro del impuesto al consumo de cigarrillos a los derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	211, Ley 223/95	1. Modifica el artículo 211 de la Ley 223/95 (tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado), en los numerales: 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos de \$8.400 en 2023 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$669 en 2023. 2. Establece que las tarifas se actualizarán anualmente a partir de 2024 en un % equivalente al IPC más 4 puntos.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95	1. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 223/95 para establecer la base gravable (precio de venta al público certificado por el DANE) y la tarifa (150% de la base gravable) del impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco. 2. Establece que la destinación de este componente ad valorem será del 60% para la creación y puesta en marcha de un sistema único de información, seguimiento y localización de todos los productos de tabaco y el 40% restante se destinará conforme lo estipula la Ley 1993 de 2010.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Duvalier Sánchez Arango.	Otro	Bienes excluidos IVA	Nuevo	424	Aumenta el valor de las bicicletas, motocicletas eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas, y patinetas eléctricas excluidas de IVA, de hasta 50 a hasta 100 LVT.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro	Impuesto sobre la renta PN	Nuevo	387	Agrega un parágrafo al artículo 387 del ET de las deducciones que se restarán de la base de retención, para incluir las personas que se dediquen al trabajo del cuidado en actividades directas y definidas en la Ley 1413 de 2010, tanto remuneradas como no remuneradas.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Etkin Rodolfo Ospina Ospina, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres y otro	Otro.	Acceso a la información reservada	Nuevo	583	Añade un párrafo al artículo 583 del ET (Reserva de la declaración) para establecer que la DIAN deberá poner a disposición de la ciudadanía información estadística anonimizada que obtiene a partir de las declaraciones tributarias y reglamentar la materia dentro de los 6 meses siguientes a la aprobación de la ley.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Vigencias y derogatorias.	Obras por impuestos	73	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias, con el fin de eliminar la derogatoria del parágrafo 7 del artículo 800-1 del ET (aplicación de las disposiciones de obras por impuestos, a los proyectos que sean declarados de importancia nacional, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, y que no se encuentren en las jurisdicciones previstas en el articulado).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Añade un inciso al parágrafo que determina la sobretasa de las instituciones financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras, entre otras, a efectos de establecer que, con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el recado de la sobretasa se destine a la financiación de carreteras y vías de la Red vial secundaria y terciaria. 2. Determina que el
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta.	Obras por impuestos	19	800-1	Gobierno Nacional establecerá las condiciones, la forma de asignación de los recursos recaudados y la ejecución de los mismos.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina la referencia a "definidos como zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC)" y "de las ZOMAC o algunas de ellas", con el fin de permitir que otros municipios y departamentos que no estén catalogados como ZOMAC puedan ser susceptibles de inversión estratégica.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el parágrafo 3 (sobretasa para las sociedades que desarrollen actividades extractivas) del artículo que determina la tarifa general para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta, a efectos de modificar los puntos adicionales que deberán liquidar, así: - Para el año gravable 2023 (7.5) en A1-A3 son 10 puntos. - Para el año gravable 2024 (5) en A1-A3 son 7.5 puntos. - Para el año gravable 2025 (3) en A1-A3 son 5 puntos.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 del artículo que determina un impuesto mínimo del 15% para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Modifica el parágrafo 3 (sobretasa para las sociedades que desarrollen actividades extractivas) del artículo que determina la tarifa general para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta. 2. Establece que los puntos adicionales a liquidar aplicarán de manera uniforme para los años gravables 2023, 2024 y 2025, fijándolos en 5 puntos adicionales. 3. Aumenta el valor de la renta gravable de los sujetos a quienes aplicará la sobretasa, pasando de 50.000 UVT a 120.000 UVT. 4. Modifica el porcentaje del anticipo al que estará sujeta la sobretasa, pasando del 100% al 50%.
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 del artículo que determina un impuesto mínimo del 15% para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta.
H.S. Miguel Uribe Turbay; H.S. José Vicente Carreño Castro; H.S. Arturo Char Chaljub; H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y otros.	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Añade un parágrafo al artículo 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) con el fin de exceptuar de la partida arancelaria 18.06, el chocolate real, definido como aquel elaborado con manteca de cacao sin adición de grasas sucedáneas y con un porcentaje de cacao por encima del 70%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Luvi Katherine Miranda Pena, H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Impuestos saludables	N/A	Nuevo	N/A	Incluye un artículo nuevo 513-14 de Destinación, con el fin de establecer que, para contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el 75% del recaudo de los impuestos saludables se destinará a la financiación de inversiones para sistemas de acueducto y alcantarillado.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	1. Modifica en el inciso primero la transitoriedad de los umbrales, así: - en el umbral del 40% pasa del año 2024 a 2026. - en el umbral del 30% pasa del año 2025 a 2027. - y en el umbral del 20% pasa del año 2026 a 2028. 2. Elimina el parágrafo 5 (pérdida de beneficios de usuario de zona franca a los 3 años por incumplir requisitos). 3. Modifica el parágrafo transitorio, cambiando la aplicación a partir del 1 de enero de 2026 y no del año 2024 y para la tarifa del 20% agrega no solo a partir del 2023, sino también los años 2024 y 2025.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Incluye la siguiente tabla en la tarifa especial para dividendos: -Rangos en UVT de 0 a 300. Tarifa marginal progresiva del 0%, Impuesto 0. -Rango en UVT de 300 a 600. Tarifa marginal progresiva de 10%, Impuesto: Dividendo en UVT menos 300 UVT* 10%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					-Rangos en UVT de 600 en adelante, Tarifa marginal progresiva del 15%. Impuesto (Dividendo en UVT menos 600 UVT) * 15% + 30 UVT. - Modifica el parágrafo del artículo 242 del ET para eliminar la retención del 20%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 del artículo 10 (240 ET), que señala que cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes sea inferior al 15% su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva; no aplica para las ZESE.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Obras por impuestos	19	800-1	1. Modifica el inciso 1 y 2 y los parágrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 800-1 (obras por impuestos). 2. Establece que podrán destinarse el pago del 50% del impuesto de renta a inversión directa en la ejecución de proyectos en los municipios ZOMAC, e incluye los departamentos y municipios en los que implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, las Regiones de Planes de Acción de Transformación Regional -PATR y los departamentos que conforman la Amazonia, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal como lo certifique la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Renta.	N/A	19	800-1	Modifica los incisos 2 y 3 del artículo 800-1 (obras por impuestos) incluyendo a los departamentos y municipios en los que implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, las Regiones de Planes de Acción de Transformación Regional -PATR.
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Ganancia ocasional.	N/A	21	303-1	Elimina el artículo 21 (ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida).
H.R. Agmeth José Escart Tijerino	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Silvio José Carrasquilla Torres; H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Otro.	Fondo de estructuración y ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento básico	Nuevo	N/A	1. Crea el Fondo de Estructuración y Ejecución de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico-FONAGUA, adscrito al Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. 2. Establece que las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal supere un megawatt, transferirán al FONAGUA a título de contribución el 1% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética. Las empresas podrán deducir a prorrata los pagos realizados a FONAGUA de la contribución o las transferencias de recursos a cargo de las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y energía térmica, con destino a las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la zona donde se encuentre ubicada la cuenca hidrográfica y el embalse, y a los municipios localizados en estas mismas áreas (Art. 45 de la L. 99 de 1993) 3. Establece una destinación para los recursos provenientes de la contribución a la implementación y ejecución de proyectos de agua potable y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					saneamiento básico de las comunidades urbanas y rurales ubicadas en las cuencas y embalses utilizados en la generación hidroeléctrica.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Otro.	Sobretas a al sector eléctrico	Nuevo	N/A	Elimina el pago de la sobretasa o contribución especial al sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Otro.	Proyectos de economía creativa	Nuevo	Art. 180 L 1955/2019	1. Establece que el Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las artes, culturas, saberes y patrimonio que comprendan de manera genérica los sectores de las artes, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica). 2. Establece que el Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas, saberes y patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que puede ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de la empresa. 3. Establece que los certificados de inversión que se generen para amparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Adiciona un párrafo al artículo 240 ET (Tarifa general renta para personas jurídicas) estableciendo una tarifa diferencial del 9% para empresas editoriales cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa)
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	IVA	Nuevo	429	Establece que el impuesto sobre las ventas se causa en las prestaciones de servicios, en la fecha del pago o abono en cuenta, previa terminación de los servicios. (Actualmente se causa en la emisión de la factura o documento equivalente, o en la fecha de terminación de los servicios o del pago o abono en cuenta, la que fuere anterior).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	Sanción por no enviar información o enviarla con errores	Nuevo	651	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el artículo 651 del ET (Sanción por no enviar información o enviarla con errores) con el fin de modificar el monto de las sanciones a quienes no suministren la información así: 1. Establece una multa que no supere las 2000 UVT (en lugar de 15,000 UVT). 2. Establece un 1.5% (en lugar del 5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida. 3. Establece un 0.8% (en lugar del 4% y del 3%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea o se suministró de forma extemporánea. 4. Cuando la información no tuviere cuantía, la base para tasarla corresponderá al 50% de la cuantía que corresponde a la información y/o la cuantía que se suministró de forma correcta. 5. Adiciona un párrafo segundo al artículo que establece que, en virtud del principio de favorabilidad, podrá aplicarse a sanciones que no han sido pagadas a la entrada en vigencia de la presente ley. 6. Establece un párrafo transitorio que señala que los contribuyentes que hubiesen presentado la declaración del impuestos sobre las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ventas para los años gravables 2021 y 2022 de forma cuatrimestral, estando obligados a presentarla de forma bimestral, podrán presentar la respectivas correcciones hasta el 31 de enero de 2023 sin lugar a sanciones. Los contribuyentes que hubiesen presentado la declaración de impuestos sobre las ventas para los años gravables 2021 y 2022 de forma bimestral, estando obligados a presentarla de forma cuatrimestral, tendrá efectos legales. Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	Extemporaneidad en la presentación de las declaraciones	Nuevo	641	1. Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el párrafo transitorio del artículo 641 del ET, el cual establece: "Cuando la declaración de activos en el exterior de los años 2021 (en el artículo original estaba para 2019) y anteriores se presente de manera extemporánea, la sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo será equivalente al 0,1% del valor de los activos poseídos en el exterior si la misma se presenta antes del emplazamiento previo por no declarar, o al 0,2%

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de valor de los activos poseídos en el exterior si se presenta con posterioridad al citado emplazamiento y antes de que se profiera la respectiva resolución sanción por no declarar. En todo caso, el monto de la sanción no podrá superar el 2% del valor de los activos poseídos en el exterior. 2. Modifica el último inciso del párrafo estableciendo que será aplicable siempre y cuando el contribuyente presente la declaración de activos en el exterior de los años 2021 y anteriores y liquide la sanción por extemporaneidad a más tardar el 30 de abril de 2023 (antes el plazo estaba previsto para el 2020).
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	Declaraciones de retención en la fuente	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de que los agentes retenedores que hasta el 31 de julio de 2022 presenten declaraciones de retención en la fuente con pago en relación con períodos gravables anteriores a la vigencia de la presente ley, sobre los cuales se haya configurado la ineficacia de que trata este artículo, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora. Los valores consignados sobre las declaraciones de retención en la fuente

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ineficaces, en virtud de lo previsto en este artículo, se imputarán de manera automática y directa al impuesto y período gravable de la declaración de retención en la fuente que se considera ineficaz, siempre que el agente de retención, presente en debida forma la respectiva declaración de retención en la fuente de conformidad con lo previsto en el inciso anterior y pague la diferencia.
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Agentes de retención impuesto sobre las ventas SIMPLE	Nuevo	437-2	Modifica el numeral 9 del artículo 437-2 del ET con el fin de incluir la expresión: "que no pertenecen al Régimen Simple de Tributación", con el fin de que este numeral quede establecido así: "Los responsables del impuesto sobre las ventas (IVA) que no pertenezcan al Régimen Simple de Tributación- SIMPLE cuando adquieran bienes corporales muebles o servicios gravados, de personas que se encuentren registradas como contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen de Tributación- SIMPLE".
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Retenciones y autorretenciones en la fuente en el SIMPLE	Nuevo	911	Adiciona un nuevo artículo al PL con el fin de modificar el artículo 911 del ET para efectos de eliminar la siguiente expresión que se encuentra actualmente en el artículo: "(...) en los pagos por compras de bienes o servicios

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					realizados por los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación-SIMPLE, el tercero receptor del pago, contribuyente del régimen ordinario y agente retenedor del impuesto sobre la renta, deberá actuar como agente autorretenedor del impuesto (...)"
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Hecho generador y base gravable SIMPLE	Nuevo	904	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de adicionar un párrafo nuevo al artículo 904 del ET el cual establece: "Para efectos de determinar los ingresos brutos que generan el impuesto simple como generadores del incremento del patrimonio, debe remitirse al concepto de ingresos según lo establece los artículos 27 y 28 del presente estatuto. De todas maneras, la base gravable del impuesto SIMPLE de tributación se realizará sobre la totalidad de los ingresos del contribuyente menos sus descuentos, devoluciones y rescisiones, los ingresos no constitutivos de renta y la ganancia ocasional".
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Inscripción al SIMPLE	Nuevo	909	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el primer inciso del artículo 909 de ET con el fin de establecer expresamente que los contribuyentes deberán indicar en el formulario de inscripción en el RUT

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					su intención de acogerse al SIMPLE. Elimina lo referente a que quienes se inscriban por primera vez en el RUT y quieran inscribirse en el SIMPLE podrán hacerlo en cualquier tiempo siempre que indiquen en el formulario de inscripción en el RUT su intención de acogerse a este régimen.
H.R. Juliana Aray Franco	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina las modificaciones pretendidas al numeral 5 del art 206 ET (Pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales estarán gravadas cuando excedan los 1.790 UVT e indemnizaciones sustitutivas de pensiones o devolución de saldo pensional) y al parágrafo 3 (derecho a la exención del numeral 5).
H.R. Sandra Bibiana Aristizábal Salag, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otros	Otro.	Amnistía para deudores morosos DIAN	Nuevo	N/A	1. Faculta al GN a otorgar una amnistía general de intereses corrientes y de mora, sanciones de extemporaneidad y por inexactitud, a contribuyentes deudores de la DIAN desde el 2010, de los impuestos sobre la renta, IVA y patrimonio y cuya acción de cobro no haya prescrito. 2. Posibilita la opción de suscripción de acuerdos de pago directo con la DIAN, sin respaldo de garantías reales o inmuebles, hasta por un plazo de 30 meses.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Adiciona un párrafo al artículo 241 del ET con el fin de que las rentas percibidas por concepto de trabajo de los Congresistas y Altos funcionarios tengan una sobretasa del 20%.
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Otro.	Aporte voluntario o impuesto sobre la renta	Nuevo	N/A	1. Establece aporte solidario voluntario de Congresistas y Altos funcionarios del estado, desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, del 20% de sus ingresos salariales, honorarios y primas adicionales. 2. Los recursos recaudados serán destinados a inversión social en la clase media y trabajadores informales.
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Otro.	Aporte voluntario o impuesto sobre la renta	Nuevo	N/A	Establece que los aportes voluntarios de la anterior proposición serán registrados y publicados mensualmente, en plataforma digital de acceso gratuito administrada por la DIAN.
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Otro.	IVA	Nuevo	420	Modifica el literal e) del art 420 ET (Hechos sobre los que recae el impuesto sobre las ventas), eliminando la exención de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	<p>Modifica el parágrafo 5 del art 240 ET (Tarifa general para personas jurídicas) así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modifica la tarifa de las sociedades nacionales y sus asimiladas del (15%) al (9%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos. - Adiciona la expresión "de parques" en el primer inciso del parágrafo, haciendo referencia a aquellos de ecoturismo y/o agroturismo. - En el numeral 1 adiciona la expresión "y de parques" a la referencia de ecoturismo y/o agroturismo. - Adiciona numeral 1.2, en los requisitos que se deben cumplir - Municipios de hasta 200.000 habitantes, para el caso de nuevos proyectos temáticos y de parques de ecoturismo y/o agroturismo, por un término de seis (6) años. En el numeral 5 modifica la tarifa del impuesto sobre la renta del (15%) al (9%) que trata el parágrafo 5. - Adiciona un inciso indicando que los hoteles, parques temáticos, parques de ecoturismo y/o agroturismo que antes de la vigencia de la ley estuvieran adelantando obras nuevas o remodelaciones, les aplica lo consagrado en la Ley 2068 de 2020.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristóbal Calcedo Angulo, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández y otros	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	L.1955/19 Art 268 y L.2238/22	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (ZESE Guajira, Norte Santander y Arauca) y la Ley 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura).
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Carbono.	N/A	40	222	<p>1. Incluye un parágrafo nuevo en el artículo 40, previo al parágrafo 6 (base gravable del impuesto al carbono) el cual establece que en el caso del carbón la tarifa será 0, cuando la venta sea realizada por personas naturales o jurídicas que sean nacionales, que desarrollen actividad minera en fase de explotación y que se encuentren clasificadas como pequeñas empresas.</p> <p>2. Establece que la tarifa será aplicable hasta 2030, a partir de allí se aplicará la tarifa general con la siguiente gradualidad: 2031: 25%; 2032: 50%; 2033: 75%; 2034: 100% del valor de la tarifa plana.</p>
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Carbono.	N/A	39	221	Modifica el parágrafo 2 del artículo 39 (Impuesto al carbono) en el caso del carbón el impuesto solo se causa para el carbón térmico.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	Incluye dentro del artículo de la tarifa para usuarios de zona franca, que el Plan de Internacionalización será aprobado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el Capítulo I del Título X del Libro III del ET incluyendo en el título "energizantes".
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-14 Hecho generador del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-15 Responsables del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-16 Base gravable del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-17 Tarifa del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-18 Causación del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 513-9 (tarifa del impuesto) que señala que se aplicará una tarifa progresiva a los productos que son consumidos por los hogares colombianos, así: 4% en el año 2023; 8% en el año 2024; 12% en el año 2025; 16% en el año 2026 y 20% a partir del 2027.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juliana Aray Franco	Simple	N/A	27	908	Incluye dentro del rango de tarifas del régimen SIMPLE las profesiones liberales adicionando un rango de tarifas progresivas aplicable a servicios de profesionales, consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, así: de 6.000 UVT = 5,9%; de 6.000 a 15.000UVT = 7,3%; de 15.000 a 30.000UVT = 7,8%; de 30.000 a 100.000UVT = 8,3%.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Reducción de tasas de interés para declarantes de impuestos	Nuevo	N/A	Establece una reducción de la tasa de interés tributario que deberá ser liquidada al 20% de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de crédito de consumo ordinario, para contribuyentes que hayan presentado declaraciones de corrección sin pago, en las cuales el saldo a pagar haya aumentado o el saldo a favor disminuido a 31 de diciembre de 2023.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Otro.	Reducción de sanción y tasa de interés para declarantes omisos	Nuevo	N/A	1. Establece que se reducirán las sanciones y tasas de interés moratorios para los contribuyentes omisos en las declaraciones tributarias nacionales y territoriales de periodos anteriores a 31 de diciembre de 2022, que presenten las declaraciones correspondientes antes del 31 de mayo de 2023 con pago o acuerdo de pago. 2. Establece que la sanción por extemporaneidad se reducirá al 20% y la tasa de interés moratorio será el 20% de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de crédito de consumo ordinario.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	1. Elimina la derogatoria del numeral 2 del artículo 207-2 (La prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, por un término de quince (15) años a partir de la vigencia de la presente ley). 2. Modifica el segundo inciso del artículo y establece que los contribuyentes que hubieron acreditado las condiciones para acceder a los beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Oscar Barreto Quiroga; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran; H.S. Carlos Andrés Trujillo González; H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla; H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo y otros	Simple	N/A	36	908	Añade el numeral 5 tanto en la parte de la tarifa como en la de la base del anticipo de impuesto unificado bajo el régimen de tributación simple, con el fin de incluir nuevamente a los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material y los servicios de las profesiones liberales. Tarifa: 0-3000 UVT 3,7% 3000-6000 UVT 5% 6000-9000 UVT 5,4% 9000-12000 UVT 5,9% - Base del anticipo 0-500 UVT 3,7% 500-1000 UVT 5,0% 1000-1500 UVT 5,4% 1500-2000 UVT 5,9%
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Oscar Barreto Quiroga; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran; H.S. Carlos Andrés Trujillo González; H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla; H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo y otros	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Aumenta el límite a la deducción por dependientes de la cédula general de las personas naturales en el impuesto sobre la renta, pasando de 72 UVT a 170 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera; H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas. Elimina la derogatoria del artículo 57-1 ET (Ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional de subsidios y ayudas otorgadas por el GN en el programa AIS, y los provenientes del incentivo al almacenamiento y el incentivo a la capitalización rural).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Oscar Barreto Quiroga; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran; H.S. Carlos Andrés Trujillo González; H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla; H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	1. Establece que la tarifa del impuesto sobre la renta para usuarios de zona franca será del 20% sobre la producción de la renta gravable por exportación de bienes y/o servicios. 2. Establece que la tarifa general del impuesto sobre la renta será aplicable a usuarios de zona franca a la proporción de la renta gravable distinta a la generada por exportación de bienes y/o servicios. 3. Establece un régimen de transición para los años 2023, 2024 y 2025 en los cuales la tarifa será del 20%. 4. Establece una tarifa del 20% para usuarios que presten servicios al comercio exterior o de importancia estratégica. 5. Establece una tarifa del 30% para usuarios que no tengan vocación de exportación y que no sean de importancia estratégica.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Miguel Uribe Turbay; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.R. Luvi Katherine Miranda Peña; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau y otros.	Otro.	Deducción por condenas	Nuevo	105	Establece que para la interpretación del literal c del artículo 105 del Estatuto Tributario el concepto "condenas" corresponderá a aquellas provenientes de procesos administrativos, judiciales o arbitrales que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Establece una tarifa diferencial para las personas jurídicas, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, así: Gran empresa 35% Mediana empresa 32% Pequeña empresa 27% Micro empresa 25% 2. Adiciona un parágrafo transitorio en el que faculta al gobierno nacional para que expida el decreto de clasificación de las empresas por su tamaño. 3. Modifica la numeración de los parágrafos con el fin de incluir un nuevo parágrafo 1, en donde determina que cuando se decreta la disolución, liquidación, o escisión de una sociedad con el propósito de defraudar la administración tributaria o para evitar ser contribuyente del impuesto sobre la renta, y de esa manera obtener una menor tarifa, los socios que hubieren

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					facilitado los actos de defraudación responderán solidariamente ante la DIAN, por el impuesto, intereses y sanciones, que la sociedad hubiese tenido que declarar, liquidar y pagar. 4. Modifica los puntos adicionales que deberá pagar la industria extractiva, de la siguiente manera: - Para el año 2023 7 puntos (En A1-A3 10) - Para el año 2024 5 puntos (En A1-A3 7) - Para el año 2025 3 puntos (En A1-A3 5) 5. Elimina el anticipo de la sobretasa al sector extractivo. 6. Elimina el parágrafo 4 que determina la sobretasa de las hidroeléctricas. 7. Elimina el parágrafo 6 en donde se establece el procedimiento a aplicar cuando la tasa efectiva de los contribuyentes sea inferior al 15%.
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el numeral primero del artículo 513-1 (Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas), a efectos de eliminar la palabra "gratuito".
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el artículo 513-5 (Causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas) que hace parte del artículo 45 del PL con el fin de que se elimine el término gratuito.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el artículo 513-6 (Hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) que hace parte del artículo 45 del PL con el fin de que se elimine el término gratuito.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el numeral 1 del artículo 513-1 (Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas) que hace parte del artículo 45 del PL con el fin de eliminar el término gratuito. Adiciona el término "y primera" en la expresión "En la producción y primera venta o el retiro de inventarios". Adicional la expresión "que realice el productor solamente se gravará la primera operación que este efectúe" al final del numeral. Establece que el numeral 1 del artículo 513-1 quedará así: "En la producción y primera venta o el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título oneroso que realice el productor. Solamente se gravará la primera operación que este efectúe".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el numeral 1 del artículo 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas) con el fin de incluir el término "y primera" dentro de la expresión "en la producción y primera venta o el retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor (...)". Adiciona la expresión "el impuesto se causará en la primera operación que efectúe el productor" al final del numeral. Propone la redacción del numeral 1 del artículo 513-5 el cual quedará así: "En la producción y primera venta o el retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. El impuesto se causará en la primera operación que efectúe el productor".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Modifica el numeral 5 del artículo 206 del ET correspondiente al artículo 2 del PL con el fin de que las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales estará gravadas solo en la parte del pago anual que exceda de 4.737 UVT en lugar de 1.790 UVT como se encuentra previsto. Establece que el mismo tratamiento tendrá las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el equivalente a 4.737 UVT en lugar de 1.790 UVT como estaba previsto.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Modifica el numeral 10 del artículo 206 del ET correspondiente al artículo 2 del PL con el fin de limitar las deducciones a 2106 UVT y no a 790 UVT como se tienen previsto actualmente.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica el artículo 3 del PL (Art. 242 del ET. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes) con el fin de que la tarifa aplicable a dividendos se imponga únicamente a aquella parte que supere las 300 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica el artículo 4 del PL (Art 245 del ET-Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes) con el fin de establecer que la tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones será del 15% y no del 20%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Modifica el numeral 3 del artículo 366 del ET (Renta Líquida Gravable de la Cédula General) correspondiente al artículo 7 del PL con el fin de que el valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula que en todo caso no puede exceder los 2632 UVT anuales en lugar del 1340 UVT como se encuentra actualmente previsto.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el inciso cuarto del artículo 10 del PL en el cual se modifica el parágrafo 2 del artículo 240 del ET con el fin de que las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities o los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberá liquidar 3 puntos adicionales en lugar de 5 puntos adicionales al impuesto sobre la renta de los periodos gravables hasta el 2026 en lugar del 2027 como estaba previsto, siendo en total la tarifa del 38% en lugar del 40%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica los últimos 2 incisos del artículo 10 del PL, con el fin de: 1. Establece que los puntos adicionales mencionados solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT siempre y cuando para el sector hidrocarburo el precio del barril de crudo de referencia Brent sea superior a los USD \$71/bbl y para el sector minero cuando el valor promedio de la materia
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 del artículo 240 ET referente a la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes, incluida la sobretasa, inferior al 15% del impuesto sobre la renta, se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	13	246	Disminuye la tarifa de dividendos aplicable a establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, del 20% al 15%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta.	N/A	16	36-1	Elimina el artículo 16 del PL que modifica el inciso segundo del art 36-1 ET, (Utilidad en gravable en la enajenación de acciones inscritas en la BVC)
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta.	N/A	17	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 115 ET (Deducción de impuestos pagados y otros) sobre la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalía de que trata los artículos 360 y 361 CP en el impuesto sobre la renta.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	21	303-1	Modifica el valor exento de la ganancia ocasional de las indemnizaciones por seguros de vida pasando de las primeras 3500 UVT a 10000 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el parágrafo 4 del artículo 240 así: 1. Disminuye de 3 a 1 los puntos sobre los cuales se deberán liquidar el impuesto sobre la renta para los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos. 2. Disminuye la tarifa del 38% al 36% durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el parágrafo 4 del artículo 240 así: 1. Disminuye de 3 a 1 los puntos sobre los cuales se deberán liquidar el impuesto sobre la renta para los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos. 2. Disminuye la tarifa del 38% al 36% durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	N/A	Establece la creación de un incentivo tributario consistente en otorgar una tarifa de renta del 15% por los próximos 5 años para aquellas inversiones en plantas nuevas de producción o ampliación de las ya existentes, para producción de fertilizantes y urea.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	23	311-1	Modifica el valor exento de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las PN, pasando de las primeras 5000 UVT a 7000 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	30	N/A	Elimina el artículo 30 del PL (Base gravable del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	28	N/A	Elimina el artículo 28 del PL (Sujetos pasivos del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	29	N/A	Elimina el artículo 29 del PL (Hecho generador del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	30	N/A	Elimina el artículo 30 del PL (Base gravable del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	31	N/A	Elimina el artículo 31 del PL (Tarifa del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	32	N/A	Elimina el artículo 32 del PL (Causación del impuesto al patrimonio).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					6000-15000 UVT 7,3% 15000-30000 UVT 12% 30000-100000 UVT 14,5% - Base del anticipo 0-1000 UVT 5,9% 1000-2500 UVT 7,3% 2500-5000 UVT 12% 5000-16666 UVT 14,5%
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Carbono.	N/A	39	221	Elimina el artículo 39 del PL (Determinación del impuesto nacional al carbono, hecho generador, causación, sujeto pasivo y responsables del impuesto)
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Carbono.	N/A	40	222	Elimina el artículo 40 del PL (Base gravable y tarifa del impuesto nacional al carbono).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del PL (En donde se determinan los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Impuestos saludables	N/A	46	643	Elimina el artículo 46 del PL (Sanción por falta de declaración de los impuestos saludables).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	33	298-2	Elimina el artículo 33 del PL (Con el que se adicionan dos incisos al artículo del ET que regula la administración y control del impuesto al patrimonio y en los que se establece el concepto de incapacidad sancionable y disposiciones sobre verificación de la exactitud de la declaración por parte de la DIAN).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	34	298-8	Elimina el artículo 34 del PL (Remisión para el impuesto al patrimonio a las normas sobre declaración, pago administración y control previstas en los artículos 298, 298-1 y 298-2 del ET).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Simple	N/A	35	908	1. Elimina las excepciones establecidas en los numerales 2 tanto de la tarifa como de la base del anticipo, en las que se hacía referencia a las profesiones liberales. 2. Adiciona el numeral 4 tanto en la parte de la tarifa como en la de la base del anticipo de impuesto unificado bajo el régimen de tributación simple, con el fin de incluir nuevamente a los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material y los servicios de las profesiones liberales. Tarifa: 0-6000 UVT 5,9%

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Facultades extraordinarias para expedir regímenes sancionatorio en materia de aduanas	59	N/A	Elimina el artículo 59 del PL (Facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduana, al como el procedimiento aplicable).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Otras disposiciones	Base gravable impuesto de timbre nacional	64	519	Elimina el artículo 64 del PL (En donde se determina la causación del impuesto de timbre y la tarifa aplicable, respecto de documentos que hayan sido elevados a escritura pública y que contemplen la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a 20000 UVT)
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Modifica el artículo sobre vigencias y derogatorias, con el fin de eliminar la derogatoria de las siguientes disposiciones: - Artículo 36-3 (capitalizaciones no gravadas por socios o accionistas) - Parágrafo transitorio del artículo 143-1 (amortización de las inversiones en la exploración, desarrollo, construcción de minas, de petróleo y gas). - Numeral 5 del artículo 207-2 (beneficio sector ecorurismo)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Numerales 1, 2, literales c y d del numeral 4, 5, 6, y 8 del artículo 235-2 (incentivos sector cultural) - Artículo 235-3 (contratos de estabilidad jurídica para megainversiones) - Artículo 235-4 (estabilidad tributaria para megainversiones) - Artículo 97 de la Ley 633 de 2000 (deducción por nuevas inversiones a transporte aéreo en zonas apartadas del país). - Artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 (incentivo a las inversiones de hidrocarburos y minería). - Artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca). - Artículo 30 de la Ley 2133 de 2021 (Tarifa de impuesto a la renta para el servicio de transporte marítimo internacional, que realicen naves o artefactos navales inscritos en el registro colombiano). - Artículo 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 (Días sin IVA). - Ley 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura). - Ley 2240 de 2022 (ZESE Barrancabermeja).
H.R. Carlos Adolfo Ardilla Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Tributación por presencia económica significativa	48	N/A	Elimina el artículo 48 del PL (Tributación por presencia económica significativa en Colombia).

211

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Añade un párrafo al artículo 14 del PL (Límite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de establecer que el límite del 5% a los descuentos tributarios de los artículos 126-2 (Deducción por donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros D'Costa) y 257 (Descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial) no será aplicable cuando la donación efectuada sea alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta.	N/A	18	158-1	Modifica el artículo 18 del PL (art. 158-1 Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación) con el fin de: 1. Modifica el primer inciso del artículo para incluir la expresión "tendrán derecho a deducir de su renta, el ciento setenta y cinco por ciento (175%) de valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizará la inversión". 2. Modifica en su

212

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		Iva en Colombia			
H.R. Carlos Adolfo Ardilla Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Ingresos que se considerarán de fuente nacional	49	24	Elimina el artículo 49 del PL (En el que se determina que se considerarán ingresos de fuente nacional los provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia).
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Modifica el numeral 5 del artículo 7 del PL (Renta líquida gravable de la cédula general) aumentando al 5% el porcentaje de deducción del valor de las adquisiciones.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					totalidad del párrafo 1 del artículo 158-1 para que quede así: "El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT) definirá anualmente un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del crédito fiscal para inversiones en CTI establecido en el artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así como el monto anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo y del crédito fiscal de que trata el artículo 256-1 del Estatuto Tributario, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Cuando se presenten proyectos en CT+1 que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el contribuyente podrá solicitar al CNBT la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y la conveniencia del mismo. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo

210

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					establecido en este inciso se mantendrá vigente durante los años de ejecución de proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CNBT establezca un monto superior al mismo para dicho año". 3. Modifica el parágrafo 2 del artículo para incluir la expresión "y al crédito fiscal del artículo 256-1 del Estatuto Tributario". 4. Adiciona un parágrafo 3 el cual establece que "la deducción prevista para la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención al presente artículo en su primer inciso".
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Crédito fiscal para inversión es en proyecto de investigación, desarrollo o innovación.	Nuevo	256-1	1. Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el artículo 256-1 del ET (Crédito fiscal para inversiones en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación o vinculación de capital humano de alto nivel) a efectos de eliminar la expresión "micro, pequeñas y medianas" y "Mypimes". 2. Modifica el parágrafo 1 del artículo 256-1 del ET con el fin de eliminar la expresión "descuento" "256" y "respectivamente".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Ganancia ocasional.	N/A	23	311-1	Elimina la condición para que aplique la exención en la utilidad generada en la venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondiente al depósito en cuentas AFC.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Elimina las palabras "gratuito u" de los artículos 513-1 (hecho generador bebidas ultraprocadas azucaradas), 513-5 (causación bebidas ultraprocadas azucaradas), 513-6 (hecho generador productos comestibles ultraprocados), 513-10 (causación productos comestibles ultraprocados) y la mención a "donación" del artículo 513-8 (base gravable productos comestibles ultraprocados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Modifica el artículo 14 del PL (Artículo 259-1 del ET Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar la referencia que se hace al artículo 255 del E.T. (descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente) para que lo dispuesto no esté sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Plásticos de un solo uso.	N/A	43	N/A	Adiciona un inciso al artículo 43 del PL. (No causación del impuesto plásticos de un solo uso), estableciendo que durante el tiempo en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida la certificación de economía circular, las empresas de la Resolución 1407/18, deberán certificar a la empresa compradora el total del plástico reciclado vendido, para que el valor pueda ser descontado del valor total a pagar por el tributo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas naturales.	N/A	7	336	1. Modifica el numeral 5 del artículo 7 del PL (Renta líquida gravable de la cuota general) con el fin de establecer que las personas que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta el 5% del valor de las adquisiciones, sin exceder de 240 UVT en el respectivo año gravable. 2. Propone que el porcentaje pase del 1% al 5%.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Ganancia ocasional.	N/A	23	311-1	Elimina la condición para que aplique la exención en la utilidad generada en la venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondiente al depósito en cuentas AFC.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo sobre límites a los beneficios y estímulos tributarios, en donde establece que el límite del 5% para los descuentos establecidos en los artículos 126-2 (deducción corporación Gustavo Matamoros) y 257 (donación a entidades sin ánimo de lucro) no será aplicable cuando la donación sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Elimina las palabras "gratuito u" de los artículos 513-1 (hecho generador ultraprocesadas azucaradas), 513-5 (causación bebidas ultraprocesadas azucaradas), 513-6 (hecho generador productos comestibles ultraprocesados), 513-10 (causación productos comestibles ultraprocesados) y la mención a "donación" del artículo 513-8 (base gravable productos comestibles ultraprocesados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas Jurídicas.	N/A	14	N/A	Modifica el artículo 14 del PL (Artículo 259-1 del ET Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar la referencia que se hace al artículo 255 del E.T. (descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente) para que lo dispuesto no esté sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Plásticos de un solo uso.	N/A	43	N/A	Adiciona un inciso al artículo 43 del PL. (No causación del impuesto plásticos de un solo uso), estableciendo que durante el tiempo en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida la certificación de economía circular, las empresas de la Resolución 1407/18, deberán certificar a la empresa compradora el total del plástico reciclado vendido, para que el valor pueda ser descontado del valor total a pagar por el tributo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Mecanismos de pago electrónico	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo nuevo de mecanismos de pago electrónico para extinguir una obligación dineraria mediante transferencia de fondos o cualquier movimiento de dinero. 2. Incluye un parágrafo 1 operaciones entre particulares de 263 UVT. 3. Incluye un parágrafo 2 operaciones realizadas entre entidades públicas. 4. Incluye un parágrafo 3 estrategia de recaudo electrónico de tributos territoriales. 5. Incluye un parágrafo 4 estrategia de aceptación de medios de pago electrónico a nivel nacional. 6. Incluye un parágrafo 5 puntos de acceso al sistema financiero. 7. Incluye un parágrafo 6 transición de 1 año.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	1. Modifica el art. 513-1 (Hecho generador bebidas ultraprocesadas azucaradas), eliminando del inciso 1 los numerales 1 y 2 e incluyendo que está constituido por "la producción y consecuente primera venta, o la importación de los alimentos para consumo humano envasados o empaquetados, nacionales e importados que se comercialicen en el territorio nacional a los que se les haya adicionado azúcares". 2. Adiciona un "parágrafo 2" después del parágrafo 1, moviendo la numeración, en el que se señala "Considerando su importancia en la alimentación de la población, no quedan gravadas con el impuesto las ventas ni las importaciones de los alimentos envasados para consumo humano tomados en consideración por el DANE para la determinación del IPC o canasta familiar".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	1. Modifica el art. 513-5 (Causación bebidas ultraprocesadas azucaradas) incluyendo en el numeral 1 la mención "primera" venta y "o el" retro de inventario a título oneroso o gratuito que realice el productor. 2. Incluye al final del numeral 1 "El impuesto se causará en la primera operación que efectuó el productor".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Modifica el art. 513-6 (Hecho generador productos comestibles) eliminando del inciso 1 los numerales 1 y 2 e incluyendo "la producción y consecuente primera venta, o la importación de los alimentos para consumo humano envasados o empacados, nacionales e importados que se comercialicen en el territorio nacional a lo que se les haya adicionado sodio, azúcares o grasas saturadas".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Agrega el parágrafo 4 al art. 513-10 (Causación productos comestibles) en el que señala "El impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles en salud pública deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas "IVA" se haga en la misma".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	40	222	Elimina del parágrafo 4 "por el productor del combustible fósil y en el caso del carbon, por quien lo exporte".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas Jurídicas.	N/A	10	240	1. Modifica el parágrafo 3 del artículo 10 (Cargas general para personas jurídicas) con el fin de eliminar la "extracción de gas natural C11U 0620" de las actividades que generarán la sobretasa. 2. Adiciona un inciso en el que determina que el 30% de los ingresos recaudados por los puntos adicionales serán destinados a la creación de un Fondo de Inversión que promueva la reconversión productiva de los territorios en donde se realicen actividades extractivas.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Miguel Uribe Turbay y H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 513-6 (Hecho generador del impuesto a los productos comestibles industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) a efectos de exceptuar de la partida arancelaria 18.06 el chocolate real, definido como aquel elaborado con manteca de cacao sin adición de grasas sucedáneas y con un porcentaje de cacao por encima del 70%.
H.S. Marcos Daniel Pineda García; H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo; H.S. Edgar Jesús Díaz Contreras; H.S. Jaime Enrique Duran Barrera y otros.	Renta.	Deducción de impuestos pagados por otros	17	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 17 del PL (Deducción de impuestos pagados y otros) en donde se establece que la contraprestación económica a título de regalo no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Derecho a incurrir en error	Nuevo	N/A	1. Señala que quien haya incumplido por error por primera vez no será objeto de ninguna sanción pecuniaria ni medidas cautelares sobre la mercancía, si regulariza su situación por iniciativa propia o después de haber sido a corregirla por la Administración. 2. Establece que la sanción podrá imponerse aun cuando la persona no haya sido invitada a regularizar la situación, en caso de mala fe o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					fraude. 3. Determina el concepto de mala fe para la aplicación del artículo.
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Corrección de errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago.	Nuevo	N/A	1. Establece que cuando en el proceso de verificación de las obligaciones tributarias se detecten inconsistencias en el diligenciamiento de los formularios prescritos para el efecto, se podrán corregir los errores de oficio o a solicitud de parte sin sanción, siempre y cuando la inconsistencia no afecte el valor por declarar. 2. Determina que la corrección por parte de la Administración podrá operar sin causar sanción, ante errores de NIT, imputación o errores aritméticos cuando la modificación no sea relevante para determinar el tributo. 3. Señala que la corrección sin sanción operará inclusive ante errores de transcripción en el diligenciamiento de las declaraciones con fundamento en los soportes que demuestran el error cometido, aun cuando la corrección afecte el valor por declarar. 4. Precisa que la corrección podrá realizarse en cualquier tiempo y que la declaración corregida reemplazará a la presentada por el contribuyente, si dentro

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					del mes siguiente a la notificación aquel no presenta por escrito ninguna objeción.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Prolación de créditos y ventajas	Nuevo	Art. 41 L/1116 de 2006	1. Determina que las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. 2. Establece que la obstaculización injustificada por parte de las autoridades de administración tributaria constituirá falta disciplinaria.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Registro de embargos	Nuevo	839	Adiciona un párrafo al artículo 839 ET (Registro del embargo) en el cual se establece que cuando el contribuyente o deudores solidarios hayan realizado pagos certificados por la DIAN, el funcionario competente deberá expedir la resolución que decreta el desembargo de los bienes, enviando copia a la oficina de registros de manera inmediata. En este caso el desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Registro de embargos	Nuevo	839	Adiciona un párrafo al artículo 839 ET (Registro del embargo) en el cual se establece que cuando el contribuyente o deudores solidarios hayan realizado pagos certificados por la DIAN, el funcionario competente deberá expedir la resolución que decreta el desembargo de los bienes, enviando copia a la oficina de registros de manera inmediata. En este caso el desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales.
H.S. Marcos Daniel Pineda García; H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo; H.S. Edgar Jesús Díaz Contreras; H.S. Jaime Enrique Durán Barrera y otros.	Renta.	N/A	17	115	Elimina el párrafo 1 del artículo 115 ET (No deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalia)
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta.	NA	17	115	Adiciona inciso que establece que las micro, pequeñas y medianas empresas pueden aplicar un descuento tributario del impuesto sobre la renta del 50% por ICA, avisos y tableros.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	30	240-1	Establece que una tarifa del 20% en el impuesto sobre la renta aplicable a zonas francas costeras afuera de usuarios industriales de zona franca permanente especial de servicios portuarios, o que su objeto social sea la refinación de derivados del petróleo o biocombustibles industriales, usuarios de servicios de logística y usuarios operadores.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	513-1	Adiciona un párrafo al hecho generador del impuesto a bebidas ultraprocesadas en el cual establece que la importación de bebidas envasadas para consumo humano no estará gravada con IVA para los años 2023 y 2024.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	513-6	Adiciona un párrafo al hecho generador del impuesto a productos comestibles ultraprocesados en el cual establece que la importación de bebidas envasadas para consumo humano no estará gravada con IVA para los años 2023 y 2024.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gomez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Adiciona tabla estableciendo como se determinará el declaración anual del impuesto al patrimonio así: Mayor o igual a 0 y menor a 12.770, con tarifa marginal del 27% (Base Gravable x 27%) Desde 13.770 en adelante, con tarifa marginal del 35% ((Base Gravable - 13.770 UVT) x 30%) + 3.305 UVT) 2. Modifica párrafo 2, estableciendo una reducción del 40% al 38% en la tarifa de las instituciones financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras, sociedades comisionistas de bolsas de valores, agropecuarios, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y proveedores de infraestructura de mercado de valores. 3. Adiciona inciso en el párrafo 4, indicando que no dispuesto allí no será aplicable a las pequeñas centrales hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a 1.000 Kw)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gomez Castro	Patrimonio.	N/A	29	N/A	Modifica art que pretende adicionar el 294-3, el hecho generador del impuesto al patrimonio, aumentando el umbral para su causación, de 72.000 UVT a 131.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gomez Castro	Patrimonio.	N/A	31	N/A	Modifica tabla del art que pretende modificar el art 296-3, tarifa del impuesto al patrimonio así: - Desde 0 a 131.000, con tarifa marginal del 0,00% - Desde 131.000 hasta 210.000, con tarifa marginal del 0,50% (Base Gravable en UVT menos 73.000 UVT) x 0,5 - Desde 210.000 en adelante, con tarifa marginal del 1% (Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1% + 250 UVT
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Modifica numeral 3, ampliando el límite de las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a la renta líquida gravable de la cédula general de 1.140 a 1.840 UVT anuales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece una tarifa del 12% para los dividendos y participaciones recibidas por personas naturales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 4 del artículo 10 (tarifa general para personas jurídicas) en donde se determina la sobretasa para las hidroeléctricas.
H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Adiciona lo siguiente en el artículo de vigencias y derogatorias: "Para las leyes 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura) y 2040 de 2022, se mantendrán también los plazos para el acceso a los beneficios para los contribuyentes que aplicarán en ambos casos, para las empresas ya constituidas y las que se creen".
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Adiciona lo siguiente en el artículo de vigencias y derogatorias: "Deróguese la expresión "con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet" del literal e) del artículo 420 del Estatuto Tributario" 420 ET (Hechos sobre los que recae el IVA)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera; H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández y H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Otro.	Determinación del costo de obra en cadenas productivas de arroz, maíz, papa, tomate y láctea.	Nueva	N/A	1. Establece que para la determinación del costo presuntivo en las cadenas productivas de arroz, maíz, soya, papa, tomate y láctea, se presumirá de derecho que el valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra, así: - Arroz 27% - Maíz 17% - Soya 14% - Papa 30% - Tomate 20% - Leche 27% 2. Determina que el contribuyente podrá tomar el porcentaje respectivo como costo en la declaración del impuesto de renta, acreditando los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del ET, a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello. 3. Señala que el Gobierno nacional, podrá disminuir gradualmente el porcentaje del costo presunto definido, teniendo en cuenta el monto de los ingresos gravados de los productores durante el año gravable.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Facultad es extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario o, aduanero y cambiario.	57	N/A	Modifica el artículo 57 del PL (facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario) con el fin de adicionar en el parágrafo la expresión "para ello la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN tendrá un término máximo para implementar dichos cambios y provisiones en un término máximo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley"
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Carbono.	N/A	39	221	Elimina el artículo 39 del PL. (Determinación del impuesto nacional al carbono - hecho generador, causación, sujetos responsables y escenarios de no causación).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Carbono.	N/A	40	222	Elimina el artículo 40 del PL. (Base gravable y tarifa del impuesto nacional al carbono).
H.R. Karen Asthrid Manrique Olate H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas naturales	N/A	3	242	Establece que la tarifa de retención aplicable a los dividendos distribuidos a personas naturales se deberá realizar de la siguiente manera: - 0 a 1090 UVT: 0% - 1090 UVT en adelante: (Dividendos decretados en calidad de exigible en UVT menos 1090 UVT) * 20% El accionista persona natural imputará la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.
H.R Saray Elena Robayo Bechara H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	1. Establece que 3 puntos de los 5, que se recauden por concepto de la sobretasa financiera será destinado a la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria. 2. Establece que el gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados.
H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	Establece que las sociedades y los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia del país, deberán adionar a la tarifa general del impuesto de renta unos puntos adicionales, cuando desarrolle alguna de las siguientes actividades económicas (Extracción de Hulla CIU 0510, extracción de carbón lignito CIU 0520 y extracción de petróleo crudo CIU 0610). En el caso de la extracción de Hulla CIU 0510 y la extracción de carbón lignito CIU 0520 las tarifas varían de 0%, 5%, 10% dependiendo de los precios promedio
					Internacionales de estos minerales. En el caso de la extracción de petróleo CIU 0610 las tarifas varían de 0%, 5%, 10% y 15% dependiendo de los precios promedio internacionales del crudo. Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales.
H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	Establece una tarifa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, con excepción de las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país. Propone que la tarifa mínima se denominará tasa de tributación depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el impuesto depurado (ID) sobre la utilidad depurada (UD). Establece que la tasa de tributación depurada no aplicará para las ZESE

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					que se constituyeron durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea 0%, las sociedades que aplican el incentivo ZOMAC, las sociedades de que tratan los parágrafos 5 y 7 del artículo 240 del E.T., siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario.
H.R Jorge Hernán Bastidas Rosero H.R Alvaro Henry Monedero Rivera H.S Clara Eugenia López Obregon H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	Establece una tarifa reducida del 15% en el impuesto sobre la renta y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993.
H.S Clara Eugenia López Obregon H.R Karen Asthrid Manrique Olarte H.R Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta	N/A	17	115	Establece que para efectos del impuesto sobre la renta el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.
H.S Clara Eugenia López Obregon H.R Karen Asthrid Manrique Olarte	Renta	N/A	18	158-1	Elimina el artículo 18 del PL. (Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación)
H.S Clara Eugenia López Obregon H.R Karen Asthrid Manrique Olarte H.R Alvaro Henry Monedero Rivera	Patrimonio	N/A	30	N/A	Establece que para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio se seguirán las siguientes reglas: 1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 72 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.
					Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último. El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.
					2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.</p> <p>El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.</p> <p>3. Las participaciones en fundaciones de Interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Carbono	N/A	39	221 L.1819/2016	<p>Adiciona la expresión "sólido" al concepto de gas fosil.</p> <p>Establece que el impuesto nacional al carbono no se causa en un máximo del</p>
					<p>50% para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro.</p> <p>Determina que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar el mecanismo de no causación.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregón H.S Imelda Daza Cotes	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	<p>Establece que no constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.</p> <p>Adiciona el sodio, las grasas saturadas y edulcorantes al nombre del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos.</p> <p>Establece que no constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio, grasas saturadas o</p>
					<p>edulcorantes, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentran constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.</p>
					<p>Adiciona un párrafo con el fin de establecer que cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente, una sociedad subsidiaria, subordinada o cualquier otro vehículo de inversión residente fiscal en Colombia. En estos casos, el establecimiento permanente, la entidad subsidiaria, subordinada o el vehículo de inversión residente fiscal en Colombia, reconocerá fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto</p>
H.S Efraín José Cepeda Sarabia H.R Alvaro Henry Monedero Rivera H.R Saray Elena Robayo Bechara	Simple	No responsables de IVA	62	437	<p>precisa que los contribuyentes del Régimen Simple de Tributación no serán responsables del Impuesto sobre las ventas cuando sus ingresos brutos sean inferiores a 3.500 UVT.</p>
					<p>Adiciona la expresión "sólido" al concepto de gas fosil.</p>
					<p>Modifica los rangos en UVT para establecer que la tarifa del 1.5% será aplicable desde las 20.000 UVT hasta 50.000 UVT.</p> <p>Adiciona un nuevo rango de 50.000 UVT en adelante con una tarifa del 3%.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregón H.R Karen Astrid Manrique Olarte	Otro.	Impuesto de timbre	64	519	<p>Incluye precisiones a los delitos tributarios.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregón, H.S Juan Diego Echavarría, H.R Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otros	Delitos	Nuevo	Ley 599/00	<p>Establece que a partir del 1 de enero de 2023 el impuesto nacional al carbono se destinará a la protección del medio ambiente.</p> <p>Crea el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC, como un patrimonio autónomo, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Carbono	Destinación específica del impuesto nacional al carbono	Nuevo	N/A	<p>Establece que el FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional e internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</p>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R Karen Astrith Manrique Olarte	Renta	Credito fiscal para inversiones en proyectos de investigación, desarrollo o tecnología e innovación	Nuevo	256-1	Establece que los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal, no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Determina que el CONFIS aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, un monto máximo de Inversiones.
H.R Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta	Descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo o tecnología e innovación	Nuevo	256	Establece que el incentivo solo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Determina que el Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. Precisa que el Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Precisa que los costos y gastos que dan lugar al descuento no podrán ser capitalizados ni tomados como costos o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.
H.R Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R Karen Astrith Manrique Olarte	Renta	Obras por Impuestos	Nuevo	238, L1819/16	Se propone eliminar requisitos adicionales establecidos para la aplicación del mecanismo de obras para el Distrito de Buenaventura, a fin de igualar las condiciones de acceso con los demás municipios ZOMAC y PDET (que no deben cumplir con estos criterios adicionales).

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA JUEVES, SEIS (6) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDOS (2022)

Proyecto de Ley N°118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado:

“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 2°. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT.

El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil setecientos noventa (1.790) UVT, calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales ésta corresponda.

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y

ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo período, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria

-NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago

de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, que perciban ingresos por alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, distintas a las involucradas en la producción de minerales de transición, deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios:

Código CIU	Actividad económica
0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)
0520	Extracción de carbón lignito
0610	Extracción de petróleo crudo
0620	Extracción de gas natural
0710	Extracción de minerales de hierro
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo serán los siguientes:

1. Para el año gravable 2023, se adicionarán diez (10) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
2. Para el año gravable 2024, se adicionarán siete punto cinco (7,5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
3. Para el año gravable 2025 y siguientes, se adicionarán cinco (5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

Estos puntos adicionales solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral

<p>anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. <ol style="list-style-type: none"> 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. 3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. 4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. 5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p>
<p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.</p> <p>Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).</p> <p>ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre y cuando, en desarrollo de su plan de internacionalización y anual de ventas, la suma de sus ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente, no superen el umbral que fije el Gobierno nacional. En todo caso el umbral no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravable 2025 y</p>	<p>veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.</p> <p>Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores, será del 20%.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero de este artículo durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero, aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa</p>

del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%.

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes

de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 5% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 5\%RLO^*$$

Donde:

- VAA : corresponde al valor a adicionar.
- DE : corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- RE : corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- INCRNGO : corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- TRPJ : corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT : corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- RLO* : corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126-2, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones

especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

CAPÍTULO III OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el inciso primero y adiciónese dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholísticos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%.

Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario

establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Dicha contraprestación tampoco podrá reconocerse fiscalmente como un menor valor del ingreso ni como un ingreso para terceros.

Constituyen ingreso gravado para la persona natural o jurídica que explote los recursos naturales, el valor de las regalías pagadas en especie, al valor del precio de liquidación que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

ARTÍCULO 18°. Modifíquense el inciso primero y los parágrafos 1 y 2 del artículo 158-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 158-1. DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN. Las inversiones que se realicen en

investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), serán deducibles en el período gravable en que se realicen.

PARÁGRAFO 1. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel, así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por las inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas (Pymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 2. Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

ARTÍCULO 19°. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y

cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

CAPÍTULO IV GANANCIAS OCASIONALES

ARTÍCULO 20°. Adiciónese un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 22°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.

2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.

3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.

4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.

5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 23°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que

fueron establecidas en el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, en el caso de ser fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 27°. Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 317. PARA GANANCIAS OCASIONALES PROVENIENTES DE LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES. Fijase en un veinticinco por ciento (25%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

TÍTULO II IMPUESTO AL PATRIMONIO

ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de

establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 24°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 25°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de

establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en

la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC, desde la fecha de adquisición, hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

La determinación del valor de las acciones establecida en este parágrafo solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33°. Adiciónese los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 35°. Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 36°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de

pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación - SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 38°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37°. Adiciónese un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 39°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

ARTÍCULO 40°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado,

expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 41°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.
- b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.
- c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las

<p>ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso. 2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso. <p>d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.</p> <p>ARTÍCULO 42°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.</p> <p>El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.</p> <p>La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.</p>	<p>La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.</p> <p>Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.</p> <p>El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular – CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p>				
<p>11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p>ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS</p> <p>ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. 2. La importación. <p>Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.</p> <p>Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.</p>	<p>En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.</p> <p>Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saboreadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.</p> <p>Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p> <table border="1" data-bbox="847 2029 1438 2243"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>Partida o Subpartida arancelaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.</td> <td>04.03</td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partida o Subpartida arancelaria	Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03
Producto	Partida o Subpartida arancelaria				
Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03				

Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como *lactobacillus bulgáricus*, *streptococcus termóphilus*, *streptococcus lactis* o *cremoris*, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.
2. Las fórmulas infantiles.
3. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
4. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
5. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
6. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas,

darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importados por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen

de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo

deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como

tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola),	19.04

precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- a. **Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- b. **Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
- c. **Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto

contenido de azúcares añadidos, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.

ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el

impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES

ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.

ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.

ARTÍCULO 46°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.

TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

ARTÍCULO 47°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.

ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:

1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:

1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y

1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.

2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:

2.1 Los servicios de publicidad online.

2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.

2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión,

películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.

2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.

2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.

2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.

2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.

2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.

2.9 Los servicios de educación online.

2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.

2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.

2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s)

<p>en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por</p>	<p>Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>ARTÍCULO 49°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p>
<p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 52°. Adiciónese un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se</p>	<p>enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 53° Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.</p> <p>Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.</p> <p>ARTÍCULO 54°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>

<p>ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado. 2. La información necesaria para la identificación del contribuyente. 3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT. 4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial. 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar. <p>ARTÍCULO 55°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.</p>	<p>La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.</p> <p>En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.</p> <p>En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o 2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario. <p>Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.</p> <p>Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.</p>	<p>PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.</p> <p>ARTÍCULO 56°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 57°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6)</p>

meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 58°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 59°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y

de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 60°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Quando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 61°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 63°. Adiciónese un inciso segundo al numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

"...No se encuentra incluido en este numeral el servicio de transporte de valores..."

ARTÍCULO 64°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

RANGOS EN UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
> 20.000	En adelante	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%

ARTÍCULO 65°. Adiciónese un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 66°. Modifíquese los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo

funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

ARTÍCULO 67°. Adiciónese un párrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- b) Los descuentos tributarios;
- c) Las rentas exentas;
- d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o
- e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

ARTÍCULO 69°. **INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES.** Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 70°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

ARTÍCULO 71°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.

Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 72°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

ARTÍCULO 73°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 256, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el literal j) del artículo 428, el artículo 616-5, el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, los artículos 223 y 365 de la Ley 1819 de 2016, los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la

totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA. Jueves seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022). En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N°118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado: “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República, el día miércoles cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenarias de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República./.

Katherine Miranda P.
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

Anexo 5

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1199

Bogotá, D. C., martes, 4 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 104 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 (CÁMARA) Y 131 DE 2022 (SENADO)

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Doctores

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑAPresidente Comisión Tercera
H. Cámara de Representantes**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**Presidente Comisión Tercera
H. Senado de la República

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos han hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas III del Congreso al Proyecto de Ley No. 118/2021 (Cámara) y 131/2021 (Senado) "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*", de origen gubernamental.

I. ANTECEDENTES – TRÁMITE

El día 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*", de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 917 de 12 de agosto de 2022.

Antes de la radicación de esta ponencia, la Comisiones Terceras de Cámara y Senado sesionaron para debatir el contenido del proyecto de ley, debates en los cuales los Honorables Congressistas presentaron sus observaciones y posiciones sobre la propuesta. En el siguiente capítulo se hará referencia a los principales asuntos debatidos.

Así mismo, ponentes y coordinadores realizamos varias reuniones en las que debatimos con detalle las propuestas del proyecto de ley. La síntesis de los análisis adelantados en las reuniones se presentará también este capítulo.

Igualmente se hará una breve referencia a las discusiones y reuniones que se sostuvieron con distintos actores y estamentos de la sociedad y en las diferentes regiones del país, en relación con el contenido del proyecto de ley, en búsqueda de recomendaciones, atender las preocupaciones más relevantes y con el ánimo de propiciar la participación ciudadana.

Así, esta ponencia es el fruto del análisis que resultó de esos espacios de discusión y debate, y resuelve las preocupaciones e inquietudes manifestadas respecto del proyecto de ley radicado por el Gobierno.

<p>A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>1. Foros realizados en el marco de las Comisiones Terceras del Honorable Congreso de la República</p> <p>En un ejercicio de concertación, discusión, llamado al debate y ante todo, a la escucha y la participación ciudadana, el Congreso de la República, el 31 de agosto de 2022, realizó una audiencia pública con diversos actores de la sociedad para conocer y concertar los principales puntos del proyecto de ley.</p> <p>Así, el 31 de agosto de 2022, tuvo lugar esta audiencia en el marco de las Comisiones Terceras conjuntas, con la participación de los Presidentes de las Comisiones Terceras, H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Luvi Katherine Miranda Peña y del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de dicha cartera, quienes escucharon a diversos representantes gremiales y sindicales, a saber, Bruce Mac Master, Presidente de Asociación Nacional de Industriales -ANDI, Jaime Alberto Cabal Sanclemente, Presidente de FENALCO, Rosmery Quintero Castro, Presidente de ACOPI, Carlos Alberto Guzmán, Representante de FEDEARROZ, Andres Vernaza, Vicepresidente de ASOCOLFLORES, Fabio Arias, Representante de la CUT, Camilo Sánchez Ortega, Presidente de ANDESCO, José Andrés Duarte, Presidente de COTELCO, Carlos Andrés Cante, Presidente de FENALCARBÓN, Hernando José Gómez, representante de ASOBANCARIA, Jorge Enrique Bedoya, Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, Paula Cortés, Presidente de ANATO, Sandra Forero, Presidente de CAMACOL, Francisco Lloreda, Presidente de ACP, Angélica María Claro, Representante de RED PAPAS, Roberto Vélez, Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Karina Reyes, Vicepresidente de FEDELONJAS, David Ricardo Contreras, Presidente de ASOBARES, Javier Díaz, Presidente de ANALDEX, Miguel Ángel Moreno, Representante de la Federación de Municipios, Luis Fernando Villota, representante de ASOCAPITALES, Miguel Gómez, Presidente de FASECOLDA, Gonzalo Moreno, Presidente de FENAVI, Daniel Mitchell, Presidente de ACOPLASTICOS, Wilmer Eduardo Esquivel, Representante de SINTRADIAN, Santiago Marroquín, Representante de AMCHAM, Nicolás Pérez, Presidente de FEDEPALMA, Oliver Pardo, Director del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, Oscar Gutiérrez, Director Ejecutivo de DIGNIDAD AGROPECUARIA, Luz Stella Murgas, Presidente de NATUGAS, José Antonio Forero, Representante de CPC, Jorge Armando Rodríguez, Decano de Economía de la Universidad Nacional, Santiago Montenegro, Presidente de ASOFONDOS, Adrián Fernando Rodríguez, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario –ICDT, Rubén Darío Rotavista, Vicepresidente de Mineros Tradicionales del municipio de Marmato, entre otros.</p> <p>Varios de ellos resaltaron que el proyecto de ley que presentó el Gobierno tiene varios atributos positivos. Entre ellos destacaron que es una reforma progresiva, que cumple con lo que establece la Constitución Política de Colombia, al buscar una mayor tributación por parte de las personas naturales que mayor capacidad contributiva tienen. Así mismo, enfatizaron en que la iniciativa obliga a analizar los beneficios tributarios existentes a partir de claros criterios redistributivos. Por su parte, agregaron que la misma contribuye a la sostenibilidad fiscal y al gasto social.</p>	<p>En el mismo sentido, destacaron el esfuerzo por propender por una tributación más equitativa y destacaron la necesidad de obtener nuevos ingresos que se desinen al gasto social.</p> <p>Igualmente, se reconoció el esfuerzo por establecer instrumentos de política de salud pública, la intención de buscar una transición energética por medio de mecanismos que promuevan la transformación de las industrias minero-energéticas y el mejoramiento del medio ambiente.</p> <p>Por su parte, otros de los intervinientes expresaron la importancia de revisar las medidas propuestas a fin de mitigar posibles afectaciones al crecimiento económico, a la inversión, al tejido empresarial y a la generación de empleo, proponiendo medidas alternativas para fortalecer el recaudo y reducir los niveles de elusión y evasión.</p> <p>Llamaron la atención sobre la necesidad de revisar y buscar alternativas para reducir la elevada carga tributaria a ciertos sectores, el impacto en el ahorro pensional, el impacto de los impuestos saludables de cara a las personas más vulnerables, el posible desincentivo de la inversión en el mercado de capitales, el potencial incremento en los precios de la canasta familiar por cuenta del impuesto a los plásticos de un solo uso, la necesidad de crear apoyos a la formalización de los pequeños empresarios estableciendo tarifas diferenciales en el impuesto de renta para personas jurídicas según su tamaño, entre otros aspectos.</p> <p>Concluidas las referidas intervenciones, el Ministro de Hacienda y Crédito Público se refirió a varios de los asuntos presentados, comentando, en primer lugar, que si bien es incómodo proponer aumentos de impuestos o eliminar beneficios tributarios, es una responsabilidad que tenemos todos para el bien del país. En ese orden, recordó, entre otras cosas, que Colombia se encuentra en un lugar muy bajo de tributación con respecto a sus comparables en América Latina, pues, según la OCDE, actualmente la tasa de tributación promedio en el país es del 27.3%, casi 8 puntos menos que el promedio de los países de la OCDE, de 33.8%. A su vez, expresó la importancia de promover políticas productivas y equitativas entre sectores productivos.</p> <p>Po lo demás, llamó la atención sobre el impacto ambiental de los plásticos de un solo uso, así como sobre la importancia de los mecanismos de la lucha contra la evasión y la elusión tributaria contemplados en el proyecto, como uno de los ejes centrales del mismo.</p> <p>2. Participación ciudadana</p> <p>En el marco de la participación ciudadana dentro del trámite legislativo, el Congreso de la República ha recibido a través de los diferentes canales de comunicación que tiene habilitados, peticiones realizadas por ciudadanos y personas jurídicas representantes de diferentes sectores de la sociedad, quienes manifestaron su posición frente al proyecto de ley y realizaron comentarios y observaciones sobre el articulado propuesto.</p> <p>Las propuestas y consideraciones presentadas por los ciudadanos y sectores contienen diferentes planteamientos en relación con las medidas y fuentes de ingreso que contempla el proyecto de ley.</p> <p>Entre los temas presentados, se destaca:</p>
<ul style="list-style-type: none"> Propuestas relacionadas con el mantenimiento de ciertos beneficios tributarios, entre los que se encuentran los destinados al sector editorial y del cine, al sector financiero, los aplicables en zonas de frontera, así como a la primera enajenación de vivienda de interés de social -VIS, entre otros. Solicitudes de modificación a las disposiciones relativas al sector de hidrocarburos. En cuanto a las personas naturales, solicitudes para ajustar algunos elementos del impuesto al patrimonio y del impuesto sobre la renta para los dividendos y las ganancias ocasionales, así como mantener los niveles de renta exenta vigentes para las pensiones. Propuestas relacionadas con incluir una tarifa diferenciada en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, según el tamaño de las empresas. Propuestas dirigidas a aumentar el impuesto al tabaco e incluir los cigarrillos electrónicos, así como a modificar algunos elementos de impuestos ambientales contemplados en la iniciativa. <p>Por otra parte, coordinadores y ponentes, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público o del Viceministro Técnico, realizamos una gira por diversas ciudades del país, para establecer espacios de diálogo con la ciudadanía, de los que participaron activamente alcaldes y gobernadores, así como diferentes miembros del Congreso. Es de destacar que, en las reuniones sostenidas en Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Cali, fueron expuestas y escuchadas diferentes alternativas ciudadanas.</p> <p>Concretamente, el 1 de septiembre de 2022, en la ciudad de Barranquilla, se llevó a cabo un foro que reunió a los principales gremios de esa región para escuchar los efectos del proyecto de ley. El evento contó con la participación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la gobernadora del Atlántico, el alcalde de Barranquilla y los representantes de las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado.</p> <p>Los participantes reiteraron las preocupaciones relacionadas con el posible aumento en los costos para la producción de bienes, el desincentivo que se puede producir con las medidas incorporadas en el proyecto de ley para el sector de la construcción, la necesidad de establecer tarifas diferenciales para las pequeñas empresas, la importancia de proteger el empleo como instrumento para contribuir a la justicia social, la reconsideración de la derogatoria de algunos beneficios tributarios, particularmente para la cultura y el turismo, el impacto de los impuestos saludables y del impuesto a los plásticos de un solo uso sobre los costos de la canasta familiar.</p> <p>Por su parte, en la Ciudad de San José de Cúcuta, el día 9 de septiembre de 2022, se llevó a cabo un Foro con zonas de frontera, citada por la Presidenta de la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña y el Presidente de la Comisión Tercera Permanente del Senado H.S. Gustavo Bolívar Moreno, para escuchar, junto con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN, al Gobernador de Norte de Santander, Dr. Silvano Serrano y al Alcalde de San José de Cúcuta, Dr. Jairo Tomás Yañez. También se contó con la participación de Mario Arévalo, Gerente de COOMULPINORT, Carlos Cante, Presidente de FENALCARBON, Mauricio</p>	<p>Montebello, Representante de CAMACOL, José Duarte, Presidente de COTELCO, así como de los ciudadanos Elkin Becerra, Catalina Cabeza, Ismael Castillo, entre otros.</p> <p>Los intervinientes se refirieron principalmente a las preocupaciones frente al impacto que podrían generar a la industria minera de las zonas de frontera, algunos instrumentos contenidos en el texto radicado del proyecto de ley. En particular, indicaron que resultaba problemática la sujeción del carbón de coquerías a gravámenes, considerando su importancia para estas regiones.</p> <p>Finalmente, en la Ciudad de Santiago de Cali, el 23 de septiembre de 2022, se llevó a cabo una Audiencia Pública, citada especialmente por el H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, coordinador ponente del Proyecto de Ley, con intervenciones del H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, coordinador ponente del Proyecto de Ley, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la DIAN y la Gobernadora del Valle del Cauca, Dra. Clara Luz Roldán. Así mismo, se contó con la participación de Sandra Forero, Presidente de CAMACOL, Edwin Maldonado, Director Ejecutivo del Comité Intergremial y Empresarial Valle del Cauca, Pedro Felipe Carvajal, Presidente de Carvajal S.A., Francisco Lourido, Director de la Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle del Cauca, Gustavo Muñoz, Presidente del Grupo Multiseccional, Gladys Barona, Directora Ejecutiva de FENALCO-Cali, Carolina Montes, Miembro de Junta Directiva de ACOPI, José Amezcuita, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio e Infraestructura Occidente, Janeth Moreno, Gerente General de Mainco Health Care, Víctor Julio González, Gerente del Comité Intergremial de Buenaventura, Sandra Awakon, Directora Ejecutiva de SODICOM, Rafael Aljure, Presidente de PLASTICEL, Alberto Betancourt, Director General ASCON, Héctor Cuellar, Representante del Comité Departamental de Cafeteros, José Duarte, Presidente de COTELCO, Camilo Ospina, Presidente de ASOBARES, Gonzalo de Oliveira, Presidente de la Cámara de Comercio de Cali y de los ciudadanos Robinson Cabezas, Álvaro José Henao y Miguel Ángel García.</p> <p>B. SESIÓN DE COMISIONES TERCERAS CONJUNTAS</p> <p>En la sesión de las Comisiones Terceras Conjuntas del Congreso de la República, llevada a cabo el 23 de agosto de 2022, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en compañía del Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, realizó una presentación del proyecto de ley.</p> <p>El Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, Ministro de Hacienda y Crédito Público, inició su intervención indicando que el propósito del proyecto de ley es apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social. Agregó que con el proyecto se adopta una reforma tributaria que tiene por objeto contribuir a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, así como fortalecer el sistema tributario, incrementar los ingresos del Estado, luchar contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover la salud y la protección del medio ambiente.</p> <p>Añadió que el proyecto de reforma permite enfrentar un doble desafío que tiene el Gobierno nacional, por una parte, apoyar el gasto social para la igualdad y la justicia social, y, por otra, consolidar el ajuste fiscal debido a un déficit fiscal importante proveniente de administraciones anteriores, por lo cual se deberá realizar ajustes a las finanzas públicas en los próximos años.</p>

<p>Hizo también referencia al problema de la pobreza, indicando que Colombia es uno de los peores países en pobreza monetaria que hay en Latinoamérica.</p> <p>Especificó que, en el año 2020, con la pandemia, aumentó el indicador de pobreza, tanto en pobreza monetaria como pobreza extrema, tomando como comparativo el año 2018, donde se hace más evidente un número mayor de personas en estado de pobreza en comparación con el año 2020. Para año el 2021, aunque hubo una reducción, no se compensó totalmente el deterioro previo, en comparación con el año 2018.</p> <p>Así mismo, señaló que, en materia de distribución de ingresos, se tiene una situación similar, en el sentido que durante la pandemia aumentó también la desigualdad que, aunque logró bajar en el año 2021, todavía se encuentra por encima de los niveles que tenía el país antes de la pandemia.</p> <p>Al respecto, explicó que el coeficiente de Gini es el indicador de distribución de ingresos más conocido, y corresponde a un número que va entre 0 y 1. Normalmente, debe ir entre 0 y 0,3 para un país con muy buena distribución, sin embargo, en Colombia está entre 0,5 y 0,6, siendo uno de los peores países del mundo en materia distributiva.</p> <p>En este sentido, destacó que, uno de los problemas que trata de abordar la reforma es determinar la forma de capturar para fines tributarios, los ingresos personales de los sujetos con más altos ingresos. Pues, no se gravan de manera adecuada a medida que se incrementan en cabeza de las personas de altos ingresos, particularmente, los provenientes de dividendos y ganancias ocasionales. Advirtió también que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en Colombia el recaudo por la tributación de personas naturales es muy bajo respecto de las personas jurídicas, y adicionalmente, el recaudo se ha centrado en los impuestos indirectos. Precisa que respecto de los países de la OCDE el promedio de tributación de las personas naturales es del 51%.</p> <p>Así mismo, hizo referencia a que Colombia tiene un nivel de tributación de 19.7% del PIB, lo que es muy bajo respecto del promedio de los países de Latinoamérica que equivale al 27%, y de los países de la OCDE que es igual al 34%. En esta medida, explica que el sistema tributario colombiano recauda muy poco en relación con otros países, motivo que justifica el incremento en la base de tributación.</p> <p>En este contexto, precisó entonces que el proyecto de ley parte de los tres principios básicos del sistema tributario que contempla la Constitución Política, a saber, progresividad, equidad y eficiencia, de manera que los sectores de altos ingresos aumenten su contribución al financiamiento del gasto público y especialmente del gasto social.</p> <p>Insistió en que las medidas que se proponen se dirigen hacia los siguientes propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la progresividad, fortaleciendo la tributación de las personas naturales de altos ingresos con fines redistributivos, así como restringiendo o eliminando una serie de beneficios tributarios. 2. Contar con suficientes recursos para financiar el gasto social. 3. Contribuir a mitigar efectos nocivos en el ambiente y en la salud a partir de impuestos a determinadas bebidas, alimentos y actividades. 	<p>Continuó con una explicación sobre la composición del proyecto, el articulado y su contenido principal, a partir de los siguientes temas:</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas naturales. Como principio básico de simplificación del sistema tributario se propone una unificación de las rentas líquidas gravables, siendo ahora todas las rentas base para la liquidación del impuesto.</p> <p>Un segundo objetivo se concentra en la reducción de beneficios tributarios, que son considerables, tanto para personas naturales como jurídicas. Lo anterior, con el propósito de lograr que a partir de cierto nivel de ingresos se incremente la tributación de las personas con altos ingresos. Para ello, se tomó como referencia una persona natural que percibe ingresos por \$10 millones de pesos mensuales o más.</p> <p>Así, se busca que no se modifique la carga tributaria para las personas naturales que se encuentren por debajo de este referente.</p> <p>Tampoco se modifica la tabla de tarifas para las personas naturales, ni se incorporan medidas referentes al impuesto sobre las ventas -IVA, considerando los debates que se presentaron el año anterior.</p> <p>Por su parte, se presentaron ajustes a las rentas exentas de los asalariados y los pensionados respetando la limitación del 40% de las deducciones y rentas exentas, como mecanismos para depurar los ingresos de las personas naturales y determinar la renta líquida gravable. Con las modificaciones a estos beneficios, únicamente se busca impactar la tributación de las personas que perciben ingresos por más de \$10 millones de pesos mensuales, que corresponden aproximadamente al 2.4% de los declarantes del impuesto sobre la renta.</p> <p>En materia de pensiones, también se parte del umbral de los \$10 millones de pesos mensuales, y, sobre esa base, se calcula que únicamente el 1.2% de los pensionados se impactarán.</p> <p>En materia de dividendos y ganancias ocasionales se modifica el régimen actual, de manera que, en lugar de tributar a una tarifa del 10%, la renta líquida gravable por estos conceptos se considera dentro de la sumatoria total de rentas sobre las cuales aplica la tarifa marginal general del impuesto sobre la renta para personas naturales. Lo anterior, a fin de que las personas naturales con más altos ingresos tributen en mayor medida.</p> <p>Impuesto al patrimonio. Se propone un impuesto permanente para las personas naturales cuyos patrimonios sean superiores a \$3.000 millones de pesos. Lo anterior, sin desconocer el beneficio sobre la casa o apartamento de habitación, permitiendo detratar de la base gravable un valor aproximado de \$500 millones por concepto de estos bienes.</p> <p>Se fijan unas tarifas marginales de 0,5% para un patrimonio igual o superior a \$3.000 millones de pesos, y de 1% para un patrimonio igual o superior a \$5.000 millones de pesos.</p> <p>Otro aspecto relevante es que se modifica la determinación del valor de las acciones o participaciones en sociedades, pasando de un costo fiscal histórico a un valor intrínseco.</p>
<p>Beneficios tributarios. Se propone derogar algunos beneficios, como es el caso del tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la utilidad en la enajenación de acciones que coticen en bolsa de valores, cuando la enajenación no represente más del 10%, así como de la renta exenta por premios de apuestas y concursos hipicos.</p> <p>En esta medida también se ajustan las rentas exentas sobre los ingresos provenientes de las indemnizaciones por seguros de vida y de la utilidad en la enajenación de la casa de habitación, de manera que la reducción en estos beneficios tenga impacto solo sobre aquellas personas que devenguen \$10 millones de pesos o más.</p> <p>A su turno, en el caso de las rentas exentas por ingresos provenientes de herencias y donaciones, se propone ampliar los beneficios para bienes inmuebles de vivienda, bienes inmuebles diferentes de la vivienda, y otros activos.</p> <p>De otra parte, se propone eliminar el beneficio de la exención en el IVA (días sin IVA), por beneficiar sectores de medianos y altos ingresos, y, especialmente, a productos importados, sin que exista ningún fundamento que lo soporte.</p> <p>Adicionalmente, en términos de suficiencia de recursos para el gasto social, se encuentran otras normas que contribuyen a ese resultado, más allá del impuesto sobre la renta para personas naturales de altos ingresos. Así, el proyecto de ley propone eliminar varios subsidios específicos sectoriales, sin perjuicio de mantener, a su vez, algunos beneficios en favor de sectores estratégicos como los consagrados para la promoción de la vivienda de interés social -VIS y vivienda de interés prioritario -VIP o las energías alternativas, entre otros. Lo anterior, en el marco de una política de desarrollo productivo para el país, debiendo ser desde el gasto público que se gestionen beneficios específicos a los sectores que se quiera promover.</p> <p>Impuesto sobre la renta para las personas jurídicas. En adición a la eliminación de algunos beneficios tributarios conforme lo expuesto, se propone restringir otro conjunto de prerrogativas, siguiendo el modelo chileno, en el sentido de limitar determinados beneficios de manera que no pueden exceder el 3% de la renta líquida ordinaria del contribuyente.</p> <p>Así mismo, se propone mantener, de forma permanente, la sobretasa de 3 puntos porcentuales aplicable a las instituciones financieras.</p> <p>Zonas francas. A pesar de que las zonas francas fueron creadas en el ordenamiento colombiano con la finalidad de promover las exportaciones, con una reforma que se introdujo en el año 2005, el régimen se modificó, permitiendo que algunos usuarios de zona franca pudieran producir para el mercado interno, representando actualmente el 85% de sus ventas. Ello supone una competencia injusta para las empresas que no se encuentran en zona franca.</p> <p>Por tanto, con las medidas adoptadas en el proyecto de ley, se busca que las empresas ubicadas en zonas francas cumplan con el propósito para el que fueron creadas, so pena de perder el beneficio de la tarifa reducida. Estas propuestas, dicho sea de paso, han sido recibidas positivamente por estas empresas y los gremios de los empresarios.</p>	<p>Regalías e impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. En materia del subsuelo del Estado, el proyecto de ley incorpora dos normas fundamentales; la primera de ellas tiene que ver con la prohibición de deducir las regalías en el impuesto sobre la renta. Lo anterior, en la medida en que las regalías corresponden al pago por el uso de un activo del Estado, constituyendo un gasto de producción que no debe gozar de dicho tratamiento.</p> <p>La segunda, es una contribución que debe hacer el sector minero-energético de forma extraordinaria, teniendo en cuenta el actual auge en los precios internacionales de algunos <i>commodities</i> -petróleo crudo, carbón y oro-. Así, se propone que cuando los precios de estos bienes se encuentren por encima de determinado umbral, se aplique una tarifa del 10% sobre un valor de ingresos por exportaciones que supere dicho límite.</p> <p>Impuesto de industria y comercio (ICA). Se modifica por considerarse que este impuesto podría constituir un gasto susceptible de deducirse, en lugar de descontarse del impuesto sobre la renta a cargo.</p> <p>Régimen Simple de Tributación (SIMPLE). Con el propósito de fortalecer el régimen e incentivar que más microempresas se vinculen al SIMPLE, se detalla una nueva categoría de actividades que se beneficiará del mismo, que comprende la educación y actividades de atención a salud humana y asistencia social. A su vez, se disminuyen algunas tarifas para otros grupos de actividades beneficiarias.</p> <p>Mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria. Se incluyen instrumentos que pretenden generar que las empresas de servicios digitales tributen en el país.</p> <p>También se establecen medidas dirigidas a que los ingresos en especie que reciben los altos ejecutivos se consideren como personales y se sometan a tributación.</p> <p>Adicionalmente, en relación con el criterio de sede efectiva de administración (SEA), se fijan unos criterios sobre la toma de decisiones para efectos de determinar la residencia fiscal de las sociedades y entidades, evitando el abuso de la figura.</p> <p>Impuestos saludables e impuestos ambientales (medidas de salud y medio ambiente). Se estima que las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados deben ser objeto de un impuesto con una clara finalidad como instrumento de salud pública. Su objetivo no es la recaudación sino disminuir el consumo. El diseño del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está en función del contenido de azúcar, gramos de azúcar por cada 100 mililitros, y respecto de los comestibles se propone una tarifa del 10% ad valorem.</p> <p>Con el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso se persigue que exista una transición más rápida hacia los plásticos reciclables.</p> <p>En relación con el impuesto al carbono se proponen cambios al gravamen ya existente, adicionado el carbón térmico y estableciendo una gradualidad en la tarifa para la implementación del impuesto.</p> <p>Concluye el señor Ministro indicando que, del recaudo proyectado, en orden de magnitud, el más importante proviene del impuesto sobre la renta a personas naturales, seguido</p>

<p>de los impuestos asociados a la explotación de recursos naturales, luego del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, y, finalmente de las medidas en materia de salud y medio ambiente, contribuyendo así, con la propuesta de reforma, a la reducción de la pobreza y a una mejor distribución del ingreso.</p> <p>A continuación, el Dr. Luis Carlos Reyes Hernández, director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), procedió a intervenir para precisar que el proyecto de ley constituye una reforma tributaria progresiva, enfocada en personas con ingresos superiores a \$10 millones de pesos mensuales. Indicó que se busca además que el tratamiento de los distintos tipos de ingresos sea mucho más equitativo. Adicionalmente, ratificó que con las medidas incorporadas en el proyecto se establece un compromiso de lucha contra la evasión, para lo cual se solicitó un apoyo adicional con el análisis de medidas para el fortalecimiento de los delitos fiscales.</p> <p>Concluyó su intervención expresando que se están solicitando al Congreso facultades extraordinarias al presidente para que se pueda modificar la planta de personal de la DIAN y para la modernización tecnológica de la entidad, para aportar al recudo.</p> <p>Una vez terminadas las intervenciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director de la DIAN, se les otorgó a los Honorables Congresistas la oportunidad para realizar intervenciones, observaciones y comentarios al proyecto de ley.</p> <p>En este punto, se dispuso la participación de los congresistas para debatir los elementos del proyecto de ley, exponer sus consideraciones sobre lo que se debe mejorar, manifestando que es el proyecto de reforma más progresivo en la historia de Colombia y se espera que en el marco del Congreso sea considerado y aprobado positivamente.</p> <p>A continuación, los Honorables Congresistas resaltaron el esfuerzo realizado en la construcción de este proyecto de ley, enmarcado dentro de los principios constitucionales de progresividad, equidad e igualdad. Adicionalmente, reconocieron la necesidad de una reforma tributaria para reducir la pobreza, mejorar los índices de desempleo, proteger los programas sociales y reducir el índice de Gini. Es así como, expusieron su principales comentarios y propuestas frente al proyecto, enfocándose en los siguientes temas:</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas naturales. Algunos congresistas manifestaron que sujetar a mayor tributación las pensiones resulta problemático, considerando que las mismas corresponden a un ahorro sistemático de toda una vida laboral. En este mismo sentido, manifestaron que gravar las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional es preocupante, al ser recursos que retornan a personas que no logran adquirir el derecho pensional.</p> <p>Una preocupación adicional que se manifestó, tuvo que ver con la categorización de una persona que obtiene ingresos por \$10 millones de pesos, como de altos ingresos, considerando que estos pueden ser los recursos totales de un grupo familiar con varios dependientes. Por ello, algunos parlamentarios sugirieron evaluar un incremento en el umbral para la tributación de las personas naturales.</p> <p>Los cambios en la tributación respecto del impuesto sobre la renta por concepto de dividendos y participaciones fueron objeto de observaciones, al existir una necesidad de mayor explicación y claridad por parte del Gobierno nacional en el contenido y alcance de</p>	<p>los cambios propuestos sobre este tema. En este mismo sentido, se indicó que existía la posibilidad de que estos cambios restaran incentivos a la inversión y afectaran el tejido empresarial con el aumento en la tributación sobre dichos ingresos.</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Varios parlamentarios manifestaron que la tasa de tributación del sector financiero sigue siendo baja, por lo que era posible analizar la permanencia de la misma y establecer una destinación específica a vías terciarias o caminos vecinales. En este orden de ideas, manifestaron la necesidad de derogar incentivos a los sectores o industrias que, a su juicio, no los necesitaban.</p> <p>A su turno, considerando que las consecuencias de la pandemia no se han superado en su totalidad y la necesidad de conservar el camino de recuperación del sector turístico, se sugirió por algunos congresistas conservar o extender algunos incentivos tributarios a los hoteles y, así, promover el empleo y generar desarrollo en este sector.</p> <p>Ganancias ocasionales. En el mismo sentido de los comentarios relacionados con el impuesto sobre la renta por concepto de dividendos, varios congresistas indicaron que era necesario contar con explicaciones adicionales por parte del Gobierno nacional sobre los ajustes propuestos en materia de ganancias ocasionales.</p> <p>En opinión de unos congresistas las modificaciones a las ganancias ocasionales podría resultar excesiva, al llegar a una tributación cercana al 39% para las personas naturales.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. Algunos Congresistas destacaron que este gravamen era de las figuras más avanzadas que se ha propuesto en las últimas reformas tributarias.</p> <p>Impuestos saludables. Algunos de los parlamentarios indicaron que era posible que los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados generaran un impacto en la inflación y que sus efectos afectarían en mayor medida a la población más vulnerable.</p> <p>Por lo demás, manifestaron su preocupación por la destinación de los recursos que se pretendían recaudar con este proyecto de ley, particularmente, en qué magnitud incidirían en la reducción del déficit fiscal y en el gasto social.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones de los congresistas, se le otorgó unos minutos adicionales al Ministro de Hacienda y Crédito Público para presentar observaciones o respuestas a los comentarios y preocupaciones presentadas por los distintos parlamentarios.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público, inició su intervención agradeciendo los comentarios sobre el proyecto de ley, y manifestó que el mismo estaba sujeto a una discusión más extensa y trabajo conjunto con los distintos parlamentarios para su mejora.</p> <p>Por otro lado, señaló que a efectos de atender las preocupaciones de algunos congresistas sobre la destinación de los recursos de este proyecto de ley, se indicó que se estaban realizando revisiones al presupuesto y que una vez concluido este proceso se compartiría la destinación de los nuevos recursos a ser recaudados.</p>
<p>Indicó también que en relación con los comentarios sobre dividendos se estima viable revisar posibles instrumentos para mitigar el impacto en la tributación que se podría presentar.</p> <p>Por su parte, manifestó la posibilidad de trabajar en la mejora del régimen SIMPLE y su apertura para discutir el tema de los impuestos saludables.</p> <p>Finalmente, concluyó su intervención reiterando que las personas naturales que resultarían impactadas con este proyecto de ley en materia del impuesto sobre la renta corresponden únicamente al 2,4% de la población con más altos ingresos, y al 1,2% de los pensionados.</p> <p>C. REUNIONES DE PONENTES Y COORDINADORES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La integridad del proyecto se discutió en varias reuniones de los ponentes y coordinadores, las cuales se llevaron a cabo los días 24 y 29 de agosto y 5, 7, 12 y 19 de septiembre de 2022.</p> <p>A continuación, se exponen los principales temas debatidos en las reuniones:</p> <p>1. Reunión de 24 de agosto de 2022</p> <p>Los ponentes y coordinadores, iniciamos la reunión con el ánimo de definir la metodología que se seguiría para realizar la discusión del proyecto de una manera ordenada y que permita considerar todos los aspectos de la propuesta presentada por el Gobierno nacional. Fueron invitados a esta sesión el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como el Viceministro Técnico de dicha cartera y el Director de la DIAN.</p> <p>El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, en compañía del Director de la DIAN, manifestó su apoyo en realizar unas jornadas de socialización del proyecto de ley en las regiones.</p> <p>La señora Presidenta de la comisión tercera de la Cámara, H.R. Luvi Katherine Miranda, propuso iniciar las reuniones de coordinadores y ponentes en horas de la mañana de lunes a jueves, considerando que en las tardes se encontraban citados para reuniones de plenarios.</p> <p>Se sugirió hacer una revisión artículo por artículo. Respecto de las proposiciones, se recordó la importancia de que los H. Congresistas radiquen las mismas para las discusiones en las comisiones terceras, y, de esta manera, trabajar en el articulado y propuestas.</p> <p>En este punto, se recordó que la reunión tiene como objeto fijar una metodología para enfrentar el estudio del proyecto de ley, proponiendo los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todas las proposiciones se radican en la Comisión Tercera de Cámara y serán enviadas por parte de la Secretaría formalmente. • Frente a cada uno de los artículos se manifestarán las observaciones correspondientes, por medio de proposiciones, identificando si estos requieren ajustes o modificaciones, si se considera que su contenido debe mantenerse inalterado o si debe retirado de la propuesta legislativa. 	<p>Por último, se hizo referencia al calendario que se tiene previsto, y, definida la metodología, se levantó la sesión.</p> <p>2. Reunión de 29 de agosto de 2022</p> <p>Los ponentes y coordinadores, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de esa cartera dimos inicio a la reunión. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, hizo referencia a la metodología de la reunión que fuese acordada por los coordinadores y ponentes, indicando que en virtud de la misma se procederá a dar lectura uno a uno a los artículos radicados, los cuales a su vez serían explicados por parte del Gobierno nacional, para discutir en detalle sobre cada uno de ellos, así:</p> <p>Objeto (artículo 1°). Se dio inicio a la lectura del primer artículo, y una vez leído y explicado, los coordinadores y ponentes no realizamos observaciones al mismo.</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2°). Leído el artículo, el Presidente de la Comisión Tercera del Senado, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, se dirigió a los ponentes y coordinadores para consultar si existían proposiciones radicadas a la fecha en relación con el mismo.</p> <p>En este punto, algunos H. Congresistas manifestaron que era pertinente modificar la metodología para llevar a cabo la revisión de los artículos del proyecto de ley, indicando que, en la medida de lo posible, antes de iniciar la lectura del articulado se tuviera en cuenta el cálculo del impacto fiscal de cada uno de ellos. Así mismo, se propuso que la discusión sobre cada artículo partiera de la existencia de proposiciones presentadas por los H. Congresistas, las cuales se recibirían hasta el debate, para analizar si las mismas cuentan con el aval del Gobierno nacional.</p> <p>Por su parte, volviendo al articulado objeto de discusión, sobre el tema de las pensiones, algunos congresistas consideraron que no era claro en el artículo el mensaje manifestado por el Gobierno nacional sobre que las pensiones por montos inferiores a \$10 millones de pesos mensuales no se someterán a una carga tributaria adicional.</p> <p>El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dr. Gonzalo Hernández Jiménez, procedió a aclarar que no se estimaba la existencia de un problema en la redacción del artículo 2 del proyecto de ley. Frente a los montos fijados, se aclaró que las rentas exentas se encuentran calibradas para que si una persona natural percibe exclusivamente ingresos por concepto de pensiones no se altere su tributación cuando perciba una pensión por menos de \$10 millones de pesos mensuales. Lo anterior, considerando que el proyecto de ley reconoce 1.790 UVT como renta exenta para las pensiones, lo que adicionado a la renta exenta del primer umbral de la tarifa (1.090 UVT) y las deducciones por contribuciones a salud, cumple con el presupuesto de no tributación adicional.</p> <p>Al respecto precisó que es posible que una persona cuente con ingresos tanto por pensiones como por otros conceptos, y, en consecuencia, en tales casos, pague un monto superior.</p>

<p>Algunos parlamentarios reiteraron la necesidad de contar con información clara sobre la destinación de los recursos que se espera recaudar con la iniciativa, considerando que no se cuenta con un presupuesto que la soporte, para tener claridad sobre los recursos que se van a dirigir al ajuste fiscal, a asuntos ambientales y además, para conocer el estado de los compromisos fiscales.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino en este estado de la reunión para manifestar que, a efectos de atender esta preocupación de la destinación de los recursos, era necesario concluir el proceso de revisión del presupuesto, considerando que el mismo había sido presentado por el Gobierno anterior. Agregó que los recursos del proyecto de ley tenían una clara intención de ser utilizados para cumplir con los objetivos sociales y la financiación de programas de atención a los más vulnerables.</p> <p>Por su parte, precisó que el cálculo del impacto fiscal de cada uno de los artículos del proyecto es una tarea extremadamente compleja, particularmente, en el caso de los mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión fiscal, donde es imposible tener una medición exacta de su impacto.</p> <p>Finalmente, algunos ponentes y coordinadores manifestaron una preocupación relacionada con la deducción de costos y gastos en el caso de los contratistas independientes. Sin embargo, fue aclarado por otros ponentes y coordinadores que la exposición de motivos explicaba de manera clara que a estos sujetos no se les estaba afectado su depuración de las cédulas. Pues, en efecto, pueden ser detraídos en su totalidad siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario para el efecto.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por personas naturales residentes (artículo 3º). Una vez realizada la lectura del artículo 3 se abrió la discusión para las intervenciones de cada uno de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Los ponentes y coordinadores indicaron que este artículo establece una diferencia en relación con los receptores del dividendo, toda vez que, en caso de que el receptor sea una entidad extranjera, la tarifa correspondería al 20% y si, por el contrario, lo percibe una persona natural, la tarifa puede llegar a ser del 39%, tal como ocurre con la cédula de ganancias ocasionales. Lo anterior, con el fin de someter el asunto a consideración para evaluar propuestas de mejora y, así, corregir un posible aumento excesivo de la tarifa efectiva de tributación, que podría impactar la inversión, la generación de empleo y la competitividad.</p> <p>En este punto, diversos ponentes y coordinadores señalaron que el énfasis de la reforma tributaria está en función de la equidad y de superar los altos índices de pobreza y miseria que se viven en el país, por lo que, consideraron prudente plantear reformas más progresivas para que quienes tengan mayores ingresos tengan mayores aportes a los gastos sociales. Establecieron que era importante tratar de concretar en este tipo de reuniones los ejes temáticos de la reforma, y, de manera general, mirar los consensos y disensos.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público, reitero en este punto que las propuestas contenidas en el proyecto de ley pretenden la progresividad del sistema tributario, en línea con los estudios de la OCDE, que muestran que los sujetos con los ingresos más altos tienen una baja la tributación, siendo los que más perciben ganancias ocasionales y</p>	<p>dividendos. En este sentido, invitó a presentar propuestas para encontrar una fórmula mejor.</p> <p>Algunos coordinadores y ponentes reconocieron la necesidad de la reforma tributaria, como mecanismo para romper la inequidad en Colombia y mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>En este punto, el Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión e indicó que se cita para la próxima semana.</p> <p>3. Reunión de 5 de septiembre de 2022</p> <p>En esta sesión, los ponentes y coordinadores, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de esa cartera y el Director de la DIAN, continuamos la revisión artículo por artículo a partir de las proposiciones presentadas por los H. Congresistas.</p> <p>En atención a un cambio de metodología, frente a la sesión anterior, la agenda propuesta para abordar la reunión se compuso de los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposiciones sin artículo. • Artículos con proposiciones. • Artículos nuevos. • Otros: Ajustes de forma. <p>En ese sentido, el Viceministro Técnico inició señalando que 16 artículos del proyecto de ley no tenían proposición. Posteriormente, indicó que a la fecha se habían estudiado más de 130 proposiciones, las cuales contenían aproximadamente 160 propuestas, de las cuales aproximadamente 120 implicaban modificaciones a 53 artículos del proyecto de ley radicado. Seguidamente, inició la revisión específica de las proposiciones radicadas a la fecha.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos que no tienen proposición a la fecha <p>En primer lugar, el viceministro técnico expuso el conjunto de artículos que no tenían proposición a la fecha, a saber: artículos 1, 7, 8, 14, 15, 24, 25, 26, 27, 28, 34, 56, 60, 61, 64 y 68.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos que tienen proposición a la fecha <p>Continuó su presentación procediendo a referirse a los artículos que si contaban con proposición a la fecha de la reunión, así:</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2º). En relación con las proposiciones presentadas, se indicó que las mismas contemplan la eliminación del artículo del texto radicado, el aumento de la renta exenta para pensiones y pagos laborales, la eliminación de la renta exenta para pensiones sustitutivas, la eliminación de la renta exenta por gastos de representación de magistrados y rectores, así como la eliminación de las modificaciones al límite global de los beneficios tributarios de personas naturales propuesta.</p>
<p>Frente a lo anterior, el Viceministro expresó la importancia de mantener el texto del artículo en la versión del proyecto de ley radicado, en términos de lo que se pretende recaudar, del cumplimiento del principio de progresividad y de la simplicidad del sistema tributario, manifestando que el artículo no debía ser modificado.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por personas naturales residentes (artículo 3º). Frente a este artículo el Viceministro Técnico indicó que había 6 proposiciones en el sentido de incluir tarifas marginales o progresivas, reducir la tarifa o eliminar el artículo del proyecto de ley.</p> <p>Al efecto, manifestó que, atendiendo las preocupaciones manifestadas por algunos ponentes y coordinadores relacionados con la eventual incidencia en la doble tributación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estaba trabajando en la evaluación de mecanismos para corregir esta situación, con alternativas de tarifas fijas o un descuento tributario.</p> <p>Frente a la explicación planteada por el Viceministro Técnico los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios u observaciones adicionales.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por sociedades extranjeras y personas naturales no residentes (artículo 4º). En relación con el artículo 4, el Viceministro Técnico indicó que a la fecha existían 3 proposiciones radicadas, las cuales pretendían modificar la tarifa aplicable para reducirla al 12%, establecer una tarifa progresiva que iba en aumento desde el año 2023 al 2025 y eliminar el artículo del proyecto de ley.</p> <p>En el mismo sentido que el anterior, afirmó que se estaba realizando el correspondiente análisis para modificar el artículo en función del ajuste que se estaba planteando para las personas naturales residentes, conforme lo anteriormente contado. Lo anterior, teniendo en cuenta que se debe atender este asunto como un bloque de artículos referentes a dividendos.</p> <p>Una vez recibida la explicación de la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Renta líquida gravable (artículo 5º). Según informó el Viceministro Técnico, en relación con este artículo, existían a esa fecha 3 proposiciones radicadas, dirigidas a eliminar el artículo y a eliminar algunas expresiones para desmontar la propuesta de unificación de las rentas líquidas contenida en la iniciativa.</p> <p>Al respecto, indicó que la propuesta presentada en el proyecto de ley se considera fundamental, aclarando que la misma no consiste en la eliminación de las cédulas, sino en la unificación de las rentas líquidas gravables. También explicó, que en el caso en que se modifique todo el bloque de artículos relacionados con el impuesto sobre la renta para personas naturales, este también se modificaría.</p> <p>Una vez concluida la exposición del Viceministro Técnico, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6º). El Viceministro Técnico indicó que, luego del análisis de las proposiciones, no se tenían motivos para revisar el límite</p>	<p>global establecido en esta norma. Lo anterior, con el objetivo de mantener el recaudo estimado por esta medida y la progresividad. Por su parte, comentó que se estaban evaluando elementos técnicos para recoger las proposiciones en relación con dependientes, entre otros aspectos importantes.</p> <p>Frente a la explicación planteada los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios u observaciones adicionales.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9º). En relación con este artículo, se indicó que se habían recibido las siguientes propuestas: a) reducir las tarifas, b) incrementar la sobretasa financiera, c) crear tarifas diferenciales por tamaño de empresa y sector, d) establecer una tarifa diferencial para empresas editoriales y e) establecer destinaciones específicas de la sobretasa financiera.</p> <p>Sobre estas propuestas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que se encontraba analizando la posibilidad de incrementar la sobretasa a las instituciones financieras y su temporalidad.</p> <p>En relación con el establecimiento de tarifas diferenciales para pequeñas empresas, se indicó que ello podría tener un impacto considerablemente negativo frente al recaudo esperado y posibles efectos perversos de cara a la política fiscal. En su lugar, se destacaron las bondades que ofrece el régimen SIMPLE, particularmente en punto a este asunto. En razón a lo anterior, las propuestas que pretenden modificar las tarifas del impuesto sobre la renta no se entendían acogidas.</p> <p>Por su parte, el Viceministro Técnico se pronunció sobre la inconveniencia de establecer destinaciones específicas de los impuestos, indicando que no ello no atiende a las necesidades de la comunidad y genera inflexibilidades frente a los recursos disponibles para el gasto público, que puede ser dinámico.</p> <p>Algunos de los ponentes y coordinadores manifestamos algunas preocupaciones relacionadas con el artículo, considerando que no resulta justo que las pequeñas empresas deban aplicar la tarifa general del impuesto sobre la renta y que las instituciones financieras transfieran esta sobretasa a los consumidores finales.</p> <p>En atención a dichas intervenciones, el Viceministro Técnico insistió en que las micro y pequeñas empresas pueden acogerse al régimen SIMPLE y, así, proyectar su crecimiento empresarial. En este mismo orden de ideas, manifestó que evitar la implementación de tarifas diferenciales persigue un fin legítimo, que corresponde a evitar el fraccionamiento de empresas grandes y así utilizar, indebidamente, las tarifas diferenciales. Respecto de la justicia tributaria recordó que se están eliminando y limitando beneficios tributarios.</p> <p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10º). En relación con este artículo indicó que existían radicadas, a esa fecha, 2 proposiciones. Adicionalmente, comunicó que se estaban evaluando algunos ajustes al requisito del umbral mínimo de exportación, a efectos de que el plan de internacionalización observe las cadenas de producción, la sustitución de importaciones y las exportaciones en conjunto.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores compartimos el propósito de establecer requerimientos para que las empresas ubicadas en zona franca exporten. Sin embargo, existen unos</p>

<p>interrogantes relacionados con la estabilidad jurídica de estas empresas por las inversiones que han realizado y que están generando empleo.</p> <p>Al respecto, el Viceministro Técnico comentó que no se estaría afectando la estabilidad de las personas jurídicas, y, en todo caso, recordó el propósito para el que fueron creadas estas empresas. Lo anterior, sin perjuicio de revisar la gradualidad para no generar un impacto negativo.</p> <p>Límite a los beneficios y estímulos tributarios (artículo 11°). El Viceministro Técnico recordó que con este artículo se busca fijar un límite del 3% de la renta líquida gravable del contribuyente y de esta manera modular los beneficios tributarios que pueden utilizar las personas jurídicas. Lo anterior, en línea con la eliminación de otros beneficios injustificados y que generan algunas asimetrías en los sectores.</p> <p>Sobre las proposiciones presentas frente a este artículo, aclaró que están en estudio los beneficios destinados a ciencia y tecnología, como sector que podría ser relevante para el desarrollo productivo que se quiere promover.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores realizamos unas observaciones frente al contenido del artículo en relación con el criterio utilizado para eliminar o limitar beneficios, llamando la atención, por ejemplo, sobre la limitación de donaciones a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen actividades meritorias, a nuestro juicio preocupante.</p> <p>En este punto de la reunión pidió la palabra el Director de la DIAN, Dr. Luis Carlos Reyes Hernández, para expresar que dentro de los pocos estudios que hay sobre los impactos de los beneficios tributarios, estos no demuestran ser útiles, por lo que, en la medida de lo posible, vale la pena considerar la lógica que parte de eliminar los mismos.</p> <p>Deducción de impuestos pagados y otros (artículo 12°). En relación con este artículo, el Viceministro indicó que existen radicadas, a la fecha, 4 proposiciones que se concretan en las siguientes propuestas: conservar el descuento del impuesto de industria y comercio (ICA) ya sea del 50% o reducirlo al 40%, y eliminar el artículo del proyecto de ley radicado.</p> <p>Al respecto, explica que la modificación presentada en el proyecto de ley atiende a que el ICA pierda su naturaleza de descuento y sea una deducción. Lo anterior, en consideración a que funciona más como un impuesto indirecto que es transferido a los consumidores y no atiende a la lógica que soporta la existencia de un descuento.</p> <p>Por su parte, algunos de los ponentes y coordinadores mencionamos que eventualmente puede resultar problemático el aumento de los costos de explotación de recursos no renovables. Por lo tanto, proponemos dar la discusión para evaluar que se establezca una sobretasa temporal a estas entidades que realizan la explotación de estos recursos, evaluando la posibilidad de complementar la propuesta de limitar o prohibir la deducción de regalías.</p> <p>En atención a las preocupaciones señaladas por los ponentes y coordinadores, el Viceministro Técnico expuso que tanto la no deducibilidad de regalías como el impuesto a las exportaciones a las industrias extractivas, tienen como finalidad atender las sensibilidades rentísticas y participar el superávit de las empresas de este sector. Sin embargo, informó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está evaluando</p>	<p>alternativas para tal efecto, dentro de las cuales se encuentra la de establecer una sobretasa para estas empresas o el mantenimiento de la prohibición de deducir las regalías.</p> <p>Ganancias ocasionales (artículos 13° al 19°). Frente a este artículo, se indicó que, en los mismos términos expuestos para dividendos y participaciones, se están analizando alternativas que permitan mitigar un impacto considerable en la tasa de tributación que puede surgir de la propuesta radicada. Las propuestas analizadas contemplan la eliminación del artículo del proyecto de ley, el aumento de las ganancias ocasionales exentas provenientes de indemnizaciones de seguros de vida y de la utilidad en la venta de la vivienda o casa de habitación y la reducción de las tarifas al 20% o 15% frente al proyecto radicado.</p> <p>Considerando las propuestas y preocupaciones manifestadas por los H. Congresistas sobre las rentas exentas y tarifas contempladas, se indicó que se está evaluando la posibilidad de reducir la tarifa plana, junto con la desunificación de las ganancias ocasionales de las rentas líquidas gravables, o, alternativamente, conservar la unificación de rentas líquidas gravables pero aumentando algunas exenciones. Lo anterior, con el ánimo de mitigar los efectos negativos que puede generar la propuesta radicada, pero cuidando no generar una distorsión que implique contracción en el recaudo.</p> <p>Una vez concluida la explicación del Viceministro Técnico, los ponentes y coordinadores indicamos que existen preocupaciones relacionadas con gravar con tarifas sustancialmente altas las herencias de patrimonios familiares, viviendas de habitación y desincentivar la construcción. Así mismo, otros parlamentarios manifestaron que, en virtud del principio de equidad, quien tiene mayor capacidad económica debe contribuir en mayor medida.</p> <p>El Director de la DIAN intervino en este punto para precisar que la propuesta únicamente gravaría a las ganancias ocasionales que se encuentren por encima de las 1.090 UVT (aproximadamente \$41.000.000 millones de pesos), siendo una afectación menor en comparación al daño que puede generar no solventar las desigualdades generadas en la tributación sobre este gravamen.</p> <p>Impuesto al patrimonio (artículo 20° al 23°). En relación con este bloque de artículos, se observa que existen 8 proposiciones radicadas, dentro de las cuales se encuentra la eliminación de los bienes inmuebles de la base gravable del impuesto, el aumento del umbral para la causación del mismo, la modificación del valor patrimonial de las acciones y el establecimiento de nuevas tarifas del impuesto. Al respecto, el Viceministro Técnico manifiesta que no se ven razones para avalar estas propuestas, sin perjuicio de estudiar un ajuste que permita mitigar el impacto del cambio en la valoración patrimonial de las acciones que no cotizaban en bolsa.</p> <p>Una vez concluida la exposición del Viceministro Técnico, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Impuesto al carbono (artículo 29° al 30°). En relación con este bloque de artículos se indicó que se habían radicado 7 proposiciones, dentro de las cuales se encuentra la eliminación de los artículos del proyecto de ley y una reducción o graduación de las tarifas de los bienes sobre los cuales recae el impuesto.</p>
<p>Al respecto, el Viceministro Técnico manifestó que no se estiman viables las proposiciones respectivas, considerando la importancia de este impuesto para mitigar externalidades negativas.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (artículos 31° al 33°). El viceministro técnico manifestó que, de las proposiciones radicadas a la fecha, se encontraba bajo estudio la inclusión del icopor como producto sujeto a este impuesto.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores indicamos que resulta relevante armonizar este impuesto con la Ley 2232 de 2022, por medio de la cual se reguló la prohibición de utilizar plásticos de un solo uso. Igualmente, manifestamos preocupaciones en relación con la aplicación del impuesto sobre productos plásticos para envasar, embalar o empacar bienes de la canasta familiar, por el posible impacto en el costo de los mismos.</p> <p>Atendiendo estas preocupaciones, el Viceministro Técnico indicó que se estima viable realizar la armonización y se trabajará en ese sentido.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro (artículos 35° al 42°). El Viceministro Técnico indicó que las proposiciones relacionadas con estos artículos consisten en su eliminación del proyecto de ley. Al respecto, señaló que, en atención a la coyuntura actual de precios altos de estos bienes, no se estima viable en esta etapa del trámite su eliminación y, en consecuencia, estas proposiciones no se entenderían acogidas.</p> <p>Algunos parlamentarios manifestamos que si el argumento, en la misma línea con la imposibilidad de deducir las regalías, corresponde a una bonanza temporal de los precios del petróleo, se debe entonces considerar medidas temporales, como el caso de una sobretasa.</p> <p>En este punto de la reunión, el presidente de las Comisiones Terceras Conjuntas procedió a levantar la sesión, solicitando que se informe de la agenda a seguir e iniciando que se continuará con la revisión de las proposiciones radicadas y el estudio de las mismas por parte del Ministerio.</p> <p>3. Reunión de 7 de septiembre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Terceras Conjuntas da inició a la sesión explicando que se continuará con la revisión de las proposiciones radicadas a la fecha, para escuchar las explicaciones de la valoración realizada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN.</p> <p>El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite reiterar que para la sesión pasada se hizo una revisión de las 160 propuestas que se han radicado, aclarando que posteriormente han llegado más proposiciones que se estarán agrupando en los bloques del articulado.</p>	<p>Seguidamente, procede a realizar un resumen ejecutivo de los bloques y puntos que se analizaron en la sesión del 5 de septiembre de 2022, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se analizaron todas las proposiciones de forma detallada frente al bloque de artículos sobre personas naturales, manifestando que la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es mantener el articulado en los términos en los cuales se radicó. En cuanto a dividendos, se está estudiando la posibilidad de generar un descuento. • Se continuó con el bloque de artículos sobre personas jurídicas, manteniendo el texto radicado, salvo algunos puntos que se encuentran bajo revisión a partir de algunas de las propuestas presentadas. • Respecto del impuesto al patrimonio, se encuentra bajo estudio el valor patrimonial de las acciones, para mitigar su impacto, revisando una gradualidad para aplicar el valor intrínseco. • En cuanto a los impuestos ambientales, se mantiene el articulado del impuesto al carbono y se evalúa la posibilidad de incluir el icopor dentro de los productos gravados así como su operatividad. <p>Precisado lo anterior, se procede con la exposición del estudio de las proposiciones radicadas frente a los artículos restantes, así:</p> <p>Impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas (artículos 43° al 48°). En relación con este bloque de artículos se indicó que las proposiciones radicas pretenden iniciar la aplicación del impuesto a partir del 2025 o la eliminación del mismo. Considerando lo anterior, el Viceministro Técnico manifestó que no se estima procedente la eliminación de este bloque de artículos, sin perjuicio de analizar una gradualidad en su tarifa.</p> <p>En el mismo sentido, manifestó que este impuesto tiene como propósito contribuir a que las empresas encuentren fórmulas para disminuir el azúcar de las bebidas, así como generar que las personas sustituyan el consumo de las mismas por otras más saludables, para de esta manera generar un impacto positivo en la política pública de salud.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados (artículos 49° al 54°). En relación con este bloque de artículos, el Viceministro Técnico indicó que no se ha contemplado la eliminación del impuesto, no obstante, se evalúa la posibilidad de revisar las partidas arancelarias para clarificar y determinar de manera precisa los alimentos que quedarán gravados con el impuesto.</p> <p>En relación con estos impuestos saludables varios parlamentarios manifestaron que no se observa un criterio uniforme para la determinación de los productos que se están estableciendo como gravados. Así mismo, llamaron la atención sobre el posible impacto frente al consumo de la población más vulnerable. Sin embargo, varios ponentes y coordinadores manifestaron que debe medirse el impacto costo-beneficio entre el eventual o marginal impacto a la población vulnerable y el impacto en salud pública que se puede generar con estos impuestos.</p>

<p>Adicionalmente, manifestaron que desde el Congreso de la República deben enviarse mensajes claros y contundentes sobre la necesidad de gravar productos dañinos y considerar que las patologías e incidencias en la salud de la población no solamente afecta al individuo quien ve afectada su salud, sino a su núcleo familiar.</p> <p>Al respecto, el ministro anotó que el impacto sobre la canasta familiar solamente es del 3% según FEDESARROLLO. Así mismo, recogió los argumentos expuestos por algunos ponentes y coordinadores que indicaron claramente que el propósito de estos impuestos se dirigía a desestimular el consumo de esas bebidas azucaradas.</p> <p>A su turno, el Viceministro Técnico explicó que en razón a la naturaleza propia del impuesto y su finalidad y operatividad, no es posible acoger la proposición que busca eliminar la donación de los hechos que causan el impuesto.</p> <p>Algunos parlamentarios solicitamos explicación en detalle de esta situación y en los escenarios en los cuales se vería reflejado este impuesto en caso de que exista una donación y el posible efecto negativo que podría tener este gravamen sobre todas las donaciones de alimentos que realizan los comercializadoras al por mayor y menor en el país.</p> <p>El Viceministro Técnico señaló que, al ser un impuesto que se causa exclusivamente en la primera venta, las donaciones que realicen personas distintas a los productores e importadores no estarán gravadas una segunda vez. Así mismo, detalló que este impuesto recae exclusivamente sobre unos bienes taxativamente señalados en la legislación, por lo que la donación de otros bienes distintos a los señalados en el listado no será sometida a tributación con este impuesto.</p> <p>Sede Efectiva de Administración (artículo 55°). En relación con este artículo se informó que existe una proposición radicada. El director de la DIAN explicó que la norma consiste en evitar comportamientos elusivos de algunas empresas para evitar el pago de sus impuestos. El espíritu de la norma es que si es una empresa colombiana y opera en Colombia debe considerarse como residente fiscal en Colombia.</p> <p>Una vez concluida la exposición del director de la DIAN, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo fondo.</p> <p>Presencia Económica Significativa (artículo 57°). El director de la DIAN indicó que esta medida tiene como fin evitar comportamientos elusivos y de evasión tributaria.</p> <p>Algunos congresistas manifestamos diversas preocupaciones relacionadas con los criterios definidos en esta norma, dentro de los cuales se encuentra que una entidad tenga un dominio ".co", lo que, a nuestro juicio, no necesariamente implica que una compañía sea colombiana o que tenga negocios permanentes en el país. En este mismo sentido, manifestamos que resulta preocupante que estas medidas se encuentren en contravía de compromisos internacionales, particularmente con la OCDE y los TLC, así como que puedan afectar a la industria digital que está en crecimiento.</p> <p>En este punto, el Director de la DIAN manifestó que se están evaluando ajustes a esta figura para atender las preocupaciones de los parlamentarios.</p>	<p>Ingresos de fuente nacional (artículo 58°). Como tema relacionado con el anterior, en el mismo sentido el Director de la DIAN indicó que esta medida tiene como fin evitar comportamientos elusivos y de evasión tributaria.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Ingresos en especie (artículo 59°). El Director de la DIAN inició su exposición manifestando que en la actualidad existen empresas que efectúan pagos a altos ejecutivos en especie, por lo que se propone que este tipo de pagos se graven y que se reconozcan a valor de mercado.</p> <p>Una vez concluida la exposición los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Determinación de impuestos mediante facturación (artículo 63°). El Director de la DIAN planteó que esta medida está siendo objeto de revisión para que su aplicación sea dirigida a contribuyentes omisos.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios en relación con este artículo.</p> <p>Facultades extraordinarias (artículo 65°). En relación con esta medida, el Director de la DIAN manifestó que su finalidad es que el presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República, realice la estructuración del sistema específico de carrera administrativa, atendiendo los compromisos adquiridos con los sindicatos de la DIAN.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>De minimis (artículo 66°). En relación con esta medida, el Viceministro Técnico manifestó que es razonable su eliminación del texto del proyecto de ley radicado, siendo acogida la correspondiente proposición.</p> <p>IBC independientes (artículo 67°). El Viceministro Técnico indicó que esta medida es necesaria para dar seguridad a los cotizantes trabajadores independientes y, por ello, no se estima procedente la eliminación de esta norma del proyecto radicado.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Vigencia y derogatorias (artículo 69°). En relación con este artículo, el Viceministro Técnico inició su exposición mencionando que parte fundamental del proyecto de ley es que se limitan y eliminan beneficios tributarios. Así, indicó que luego de revisar cada una de las propuestas de modificación de este artículo, ninguna se acoge, sin perjuicio del análisis que se adelanta sobre los beneficios para los combustibles en zonas de frontera.</p> <p>En este mismo sentido, se informa que se está replanteando la eliminación de la derogatoria de los beneficios ligados a cultura, educación, ciencia y tecnología, cine y vivienda de</p>
<p>Interés social -VIS en atención a las preocupaciones manifestadas por algunos gremios de la construcción.</p> <p>Los ponentes y coordinadores realizamos comentarios y manifestamos las preocupaciones relacionadas con la inexistencia de un estudio de impacto fiscal en relación con los beneficios tributarios que se eliminan o se limitan, y, en este sentido, se plantearon discusiones sobre la pertinencia de la eliminación de determinados beneficios tributarios, como los asociados a cultura, VIS, la presunción de costos de los cafeteros, entre otros.</p> <p>En este punto de la reunión, el presidente de las Comisiones Terceras Conjuntas levantó la sesión indicando que la siguiente semana se llevaría a cabo la siguiente sesión de coordinadores y ponentes.</p> <p>4. Reunión de 12 de septiembre de 2022</p> <p>El H.R Armando Antonio Zabarain de Arce, como Presidente de las Comisiones da inició a la sesión indicando que se continuará con la revisión de las proposiciones radicadas a la fecha frente al articulado propuesto y, en la medida de las posibilidades, se conocerá las explicaciones y la valoración realizada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN sobre las mismas.</p> <p>Manifestó que en la reunión se contaba con la presencia del Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Director de la DIAN para continuar con la presentación.</p> <p>Intervino el Viceministro Técnico para manifestar que, a corte de 12 de septiembre de 2022, se habían revisado 294 propuestas, estando pendientes por evaluar aproximadamente 130 más que fueron recibidas en la noche del viernes 9 de septiembre, para un total de aproximadamente 420 propuestas.</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2°). El Viceministro Técnico inició su exposición indicando que se han recibido nuevas proposiciones en relación con este artículo. Sin embargo, manifestó que no se estimaba conveniente acoger las mismas, reiterando que eliminar las modificaciones planteadas en el texto radicado iría en contravía del propósito de simplicidad y de progresividad asociado a incrementar la tributación de las personas naturales con mayor capacidad económica. En consecuencia, las proposiciones no fueron acogidas, sin perjuicio de manifestar la disposición para analizar nuevas intervenciones al respecto.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones percibidos por personas naturales residentes (artículo 3°). Frente a este artículo el Viceministro Técnico manifestó que se habían radicado nuevas proposiciones y que, en este sentido, atendiendo las múltiples solicitudes y preocupaciones manifestadas por algunos H. Congresistas y, particularmente, de nosotros los coordinadores y ponentes, estaban bajo estudio las tarifas de dividendos y ganancias ocasionales. Lo anterior, atendiendo las proposiciones y recomendaciones frente a la eventual doble tributación en dividendos.</p>	<p>Ante algunas inquietudes planteadas por algunos parlamentarios, aclaró que a la fecha se estaban estudiando dos opciones: i) una tarifa del 15% y ii) un descuento tributario conservando la unificación de rentas líquidas gravables, en aras de una mayor progresividad del sistema tributario.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por sociedades extranjeras y personas naturales no residentes (artículo 4°). En relación con el artículo 4, el Viceministro Técnico aclaró que, en los mismos términos del artículo anterior, se encontraba bajo estudio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el capítulo de dividendos para atender las preocupaciones de los ponentes y coordinadores manifestadas, en la medida en que se debía ajustar de forma congruente en todo el articulado.</p> <p>Renta líquida gravable (artículo 5°). En relación con este artículo, el Viceministro Técnico señaló que algunas propuestas se dirigían a desmontar la unificación de las rentas líquidas gravables. Sin embargo, como se ha manifestado en repetidas oportunidades, se estimaba vital conservar la unificación, no siendo interés del Gobierno eliminarla.</p> <p>Una vez escuchadas las preocupaciones de algunos ponentes y coordinadores, el Viceministro Técnico continuó su exposición.</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6°). El Viceministro Técnico indicó que, luego del análisis de las proposiciones presentadas, no se tenían motivos para revisar el límite global establecido en esta norma. Sin embargo, destacó que existían proposiciones relacionadas con la deducción por dependientes que se encontraban en revisión, agregando que para la fecha no se había concretado si se acogerían o no.</p> <p>Algunos de los ponentes y coordinadores realizamos comentarios relacionados con la revisión de los criterios de dependencia de quienes se encuentran en condición de discapacidad o aquellos que se encuentran cursando estudios.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9°). En relación con este artículo el Viceministro Técnico manifestó que se habían analizado las propuestas de incrementar la sobretasa financiera y establecer tarifas diferenciales para las personas jurídicas y para ciertos sectores.</p> <p>Sobre las proposiciones de elevar unos puntos la sobretasa financiera, que en su mayoría correspondían a H. Congresistas de las Comisiones Terceras, se comentó que se estaba analizando el asunto, con posibilidades de ser acogido. Sin embargo, se aclaró que establecer una destinación específica no se consideraba conveniente debido a las inflexibilidades que dicha circunstancia genera frente a los recursos disponibles para el gasto público.</p> <p>Frente al establecimiento de tarifas diferenciales se reiteró que tendrían un impacto negativo frente al recaudo esperado y unos posibles efectos perversos de cara a la política fiscal. En consecuencia, estas propuestas que pretenden modificar las tarifas del impuesto sobre la renta no se estiman convenientes. A su turno, se indicó que se estaban analizando propuestas para el fortalecimiento del régimen SIMPLE de tributación, en atención a las manifestaciones efectuadas por algunos de los congresistas.</p>

<p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10º). En relación con este artículo se informó que, considerando las alternativas propuestas por los H. Congresistas, gremios y la ciudadanía, se estaban considerando alternativas para resolver algunas preocupaciones en el caso de cadenas de producción.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores indicamos que existía una preocupación por las zonas francas dedicadas a la prestación de servicios de salud.</p> <p>El Viceministro Técnico indicó que, dada su relevancia, este asunto se encontraba sujeto a evaluación y que se estaban analizando elementos para determinar si se podía incluir dentro del requisito del plan de internacionalización.</p> <p>Limite a los beneficios y estímulos tributarios (artículo 11º). El Viceministro Técnico manifestó que estaba siendo evaluada la eventual eliminación de ciertos beneficios del límite.</p> <p>Deducción de impuestos pagados y otros (artículo 12º). En relación con este artículo la nueva propuesta que se encontraba radicada consistía en establecer una gradualidad en la no deducibilidad de las regalías para ciertas entidades. Sin embargo, a criterio del Gobierno nacional, esta propuesta no era acogida.</p> <p>A su turno, el Viceministro Técnico indicó que, en atención a las múltiples preocupaciones y observaciones realizadas por distintos ponentes y coordinadores, se continuaba analizando la posibilidad de establecer una sobretasa a ciertas entidades del sector extractivo para mitigar el posible impacto de retirar la prohibición de deducir las regalías.</p> <p>Ganancias ocasionales (artículo 13º al 19º). Frente a este artículo, las propuestas analizadas planteaban el aumento de ganancias ocasionales exentas, la eliminación de la propuesta contenida en el texto radicado del proyecto de ley y la reducción de las tarifas de las ganancias ocasionales. En el mismo sentido expuesto en previas oportunidades se indicó que el propósito del Gobierno nacional era conservar la unificación de las rentas líquidas gravables cedulares, dentro de las cuales se encuentran las ganancias ocasionales.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores expresaron nuevamente su preocupación respecto de la unificación de rentas líquidas y de gravar con tarifas sustancialmente altas las ganancias ocasionales. Expresaron entonces la necesidad de encontrar un punto intermedio sobre el posible impacto en la tributación de ciertas personas.</p> <p>Al respecto, el Viceministro Técnico indicó que se estaba evaluando el impacto de acoger parcialmente propuestas relacionadas con conservar una tarifa plana, pero aumentando las tarifas actualmente establecidas.</p> <p>Impuesto al patrimonio (artículo 20º al 23º). En relación con el bloque de artículos sobre el impuesto al patrimonio, frente a los cuales se presentaron proposiciones dirigidas a la eliminación de los artículos del proyecto de ley y a la modificación del valor patrimonial de las acciones para efectos del impuesto, el Viceministro Técnico reiteró que no se acogía la eliminación por ser inconveniente no contar con este impuesto.</p>	<p>Por su parte, en relación con la valoración patrimonial de las acciones en sociedades que no cotizan en bolsa, señaló que se estaba evaluando la posibilidad de modificar la manera de calcular el valor de las acciones, por ejemplo, fijando una especie de transición para el reconocimiento de su valor intrínseco.</p> <p>Una vez concluida la intervención del Viceministro Técnico, algunos ponentes y coordinadores consultamos sobre si había consideraciones sobre la temporalidad y la revisión de tarifas del impuesto al patrimonio.</p> <p>Al respecto, el Viceministro Técnico afirmó que estos puntos estaban en revisión.</p> <p>Impuestos ambientales (artículos 29º al 42º). En relación con el impuesto al carbono se habían planteado proposiciones buscando eliminar el impuesto y otorgarle la calidad de descontable en el impuesto sobre las ventas – IVA, ninguna de las cuales se estimaban convenientes, por las razones expuestas en oportunidad anterior, razón por la cual no se acogían.</p> <p>Frente al impuesto de plásticos de un solo uso, el Viceministro señaló que había proposiciones relacionadas con excluir los plásticos utilizados para empaquetar, envasar y embalar productos de la canasta familiar. Agregó que, en relación con este impuesto, se estaban revisando las proposiciones para armonizarlo con la Ley 2232 de 2022, que busca reducir la producción y consumo de plásticos de un solo uso.</p> <p>Finalmente, frente al impuesto a las exportaciones indicó que se había presentado una proposición para eliminar el carbón de coquerías, lo cual no se estimaba procedente en este momento, y, por tanto, no se acogía.</p> <p>Impuestos saludables (artículos 43º al 54º). Frente a los impuestos saludables, el Viceministro Técnico mencionó que existían proposiciones que pretendían eliminar algunos bienes que se encontraban gravados con estos impuestos. Sin embargo, señaló que se estaban analizando estos bienes y que por el momento no se estimaban procedentes estas modificaciones.</p> <p>Una vez expuestas las proposiciones y las explicaciones del Viceministro Técnico, algunos ponentes y coordinadores indicamos que debía corregirse la subpartida 02.01 por la subpartida 02.10, para gravar correctamente los embutidos, lo cual, según se manifestó, en efecto se corregía.</p> <p>Mecanismos de lucha contra la evasión y otras disposiciones (artículos 55º al 66º) Frente a este bloque de artículos, el Director de la DIAN indicó que el artículo 65 sobre facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la entidad tenía como finalidad el cumplimiento del programa de gobierno y avanzar en los esfuerzos de lucha contra la evasión.</p> <p>En relación con el artículo 66 del proyecto de ley, sobre la exclusión de IVA en la importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de USD 200, indicó que la intención es eliminar la asimetría que genera en el mercado. Agregó, que cuando las importaciones vienen de Estados Unidos, no tienen aranceles ni impuestos, y el propósito es que no se utilice la medida para cometer abusos.</p>
<p>Algunos ponentes y coordinadores planteamos unos interrogantes, comentarios y observaciones al texto de estos artículos. Particularmente, frente a la eliminación del proyecto de ley del artículo que propone modificar la norma que establece la referida exclusión de IVA en la importación de bienes cuyo valor no exceda de USD 200, se llamó la atención sobre los abusos que pueden darse en relación con el uso de los TLC para que productos originarios de otros países entren al país sin el pago de los impuestos correspondientes.</p> <p>En atención a las inquietudes planteadas el Director manifestó entender las preocupaciones y problemas, indicando que la forma en que el artículo se encuentra en el texto radicado, crea dificultades operativas para la DIAN por cuanto no es posible fiscalizar adecuadamente las respectivas operaciones. Finalizó expresando que se estaban estudiando algunas alternativas.</p> <p>Sobre las facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN, algunos parlamentarios indicamos que la misma debe corresponder a estudios técnicos, debe establecerse una comisión para el seguimiento de la gestión y debe priorizarse la vinculación de funcionarios, para grupos misionales, que hayan trabajado para la administración tributaria previamente.</p> <p>Vigencia y derogatorias (artículo 69º). En relación con este artículo, el Viceministro Técnico continuó la exposición de las proposiciones presentadas e indicó que se estaban analizando tres grupos de beneficios: los eliminados, los limitados y los que se mantenían.</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos que debía revisarse cada uno de los beneficios que se eliminaban e indicar, en la medida de las posibilidades, el impacto fiscal de estas derogatorias.</p> <p>En este punto, el Presidente, H.R. Armando Antonio Zabarain de Arce dio paso al estudio de propuestas de artículos nuevos con proposición.</p> <p>Nuevos artículos. El Viceministro Técnico inició la exposición de las proposiciones que contienen nuevos artículos, que no incorporan ni modifican directamente artículos del texto radicado del proyecto de ley.</p> <p>La primera propuesta corresponde al conjunto de proposiciones relacionadas con el impuesto a los derivados del tabaco, sucedáneos o imitadores. Al respecto, indicó que no se acogían por tratarse tributos con incidencia en las rentas territoriales, los cuales serían objeto de otra propuesta de reforma.</p> <p>Expresó que también se habían recibido propuestas sobre los siguientes temas, cuyo contenido, en algunos casos, se encontraba bajo estudio: i) dependientes, ii) limitaciones a beneficios para la generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía, iii) IVA, iv) destinación específica del impuesto al carbono, v) contribución al marketing digital, vi) sanciones por retiro anticipado del ahorro voluntario, vii) Días sin IVA, viii) sobretasa para las personas jurídicas con mayores utilidades, ix) prelación de créditos en procesos judiciales, x) beneficios tributarios para vehículos con gas natural vehicular –GNV,</p>	<p>créditos agropecuarios, sector hotelero, campo colombiano, entre otros; xi) proyecto de ley para la racionalización de beneficios tributarios, xii) subsidios o apoyos al ingreso rural, xiii) colocación de paquetes de deuda de la DIAN, xiv) régimen tributario de iglesias, xv) exención de GMF a los contribuyentes del régimen SIMPLE de tributación, xvi) impuesto de normalización, xvii) recaudo de ICA a través de fideicomisos, xviii) inclusión de información de género en el RUT, xix) delitos, entre otros.</p> <p>Al respecto, indicó que el Gobierno entendía el espíritu de algunas proposiciones. Sin embargo, agregó que las que, por ejemplo, contenían beneficios tributarios, no eran acogidas considerando, entre otras cosas, la intención de apoyar a distintos sectores por vía del gasto público.</p> <p>Igualmente señaló que otras proposiciones se estimaban inconvenientes, operativamente complejas, o no tenían unidad de materia con el proyecto de ley.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones y atendidos los interrogantes planteados por los ponentes y coordinadores, el Presidente levantó la sesión indicando que la siguiente semana se continuaría revisando el proyecto de ley y las proposiciones específicas con los coordinadores y ponentes.</p> <p>5. Reunión de 19 de septiembre de 2022</p> <p>Se da inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de dicha cartera y el Director de la DIAN. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, hizo referencia a la metodología de la reunión, indicando que se iniciaría con la presentación del articulado con los ajustes propuestos, de conformidad con las propuestas allegadas por los congresistas y el análisis realizado por el ministerio.</p> <p>Objeto (artículo 1º). Frente a este artículo se indicó que no se habían presentado proposiciones por los H. Congresistas y, por este motivo, el texto del artículo no presentaba ninguna modificación.</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2º). En relación con este artículo se precisó que, si bien existían proposiciones para modificar el mismo, no se estimaban procedentes por lo discutido anteriormente, y, en consecuencia, no se presentaba ningún cambio al texto del artículo.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores resaltamos la importancia de incluir aclaraciones a la terminología contenida en el artículo, en particular para evitar confusiones en la limitación de rentas exentas por concepto de pensiones, y, así, evitar que su interpretación fuera interpretada de manera equivocada.</p> <p>Al respecto, se aclaró que la terminología contenida en el artículo respondía a un lenguaje técnico y que el mismo estaba conforme con la técnica legislativa.</p> <p>Una vez escuchadas las explicaciones y el contenido del artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos observaciones o comentarios adicionales frente al artículo 2 del texto radicado.</p>

<p>Tarifa dividendos y participaciones percibidos por personas naturales residentes (artículo 3º). Frente a este artículo se indicó que la propuesta presentada suponía conservar el texto del artículo según el proyecto radicado sin modificaciones. Lo anterior, se perjuicio de aclarar que las propuestas e inquietudes manifestadas por los diferentes congresistas se recogieron a partir de la alternativa del descuento tributario que se había planteado.</p> <p>Para tal efecto, y por solicitud de varios de los coordinadores y ponentes, se procedió a dar lectura completa al nuevo artículo contentivo del referido descuento aplicable respecto de la renta líquida gravable de dividendos y participaciones.</p> <p>Al respecto, varios ponentes y coordinadores indicamos que podría evaluarse nuevamente retornar a una tarifa fija del 15% o progresiva hasta el 16%, estimando el impacto que podría generarse sobre los accionistas.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público precisó que con esta alternativa se mantenía la progresividad y aquellos pequeños accionistas que únicamente percibían ingresos por dividendos no estarían sometidos a impuestos cuando los mismos no excedieran de \$10 millones de pesos. Los accionistas que recibirían montos superiores a la cifra mencionada pagarían en promedio una tasa aproximada del 20%. Así mismo, señaló que con la alternativa del descuento únicamente se reducía el recaudo aproximadamente en 240 mil millones de pesos mientras que con la alternativa de una tarifa fija del 15% el menor recaudo aproximado era del orden de los \$910 mil millones de pesos.</p> <p>Concluidas las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales frente al artículo 3.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones percibidos por sociedades extranjeras y personas naturales no residentes (artículo 4º). En relación con el artículo 4, se indicó que por consistencia con lo anteriormente expuesto se conservaba sin modificaciones.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios.</p> <p>Renta líquida gravable (artículo 5º). Frente a este artículo, que determina la renta líquida gravable, se indicó que se habían presentado varias proposiciones por parte de los H. Congresistas que fueron acogidas parcialmente, en el sentido de eliminar del mismo la expresión "ganancias ocasionales" a fin de desmontar la unificación de rentas líquidas gravables en ese caso.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores manifestaron estar de acuerdo con el ajuste descrito.</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6º). En relación con este artículo, se manifestó que hasta el momento se conservaba sin modificaciones frente al texto radicado.</p> <p>Sobre el particular, algunos ponentes y coordinadores solicitamos tener en cuenta la propuestas planteadas en materia de dependientes, deducción en adquisiciones de bienes o servicios y aportes voluntarios a pensiones.</p>	<p>Frente a estos puntos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que las referidas medidas generaban un impacto considerable en el recaudo, como era el caso de la deducción en adquisición de bienes y servicios que podría causar un menor recaudo aproximado de \$444 mil millones. Sin embargo, el detalle del impacto se estaba calculando y era necesario calibrarlo de mejor manera para evitar que pudiera afectarse la progresividad que pretendía el texto originalmente radicado. Se señaló que se haría una propuesta más razonable en términos de costos para dependientes y ahorro pensional voluntario.</p> <p>Concluidas las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios complementarios frente al artículo 6.</p> <p>Retención en la fuente de personas naturales (artículos 7º y 8º). En relación con el contenido de estos artículos se explicó que estos correspondían a simples armonizaciones con los demás ajustes propuestos en el texto radicado por lo que no se estimaba procedente su modificación.</p> <p>En relación con estos artículos, los ponentes y coordinadores estuvimos de acuerdo con no modificarlos.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9º). En relación con este artículo se explicó que presentaba los siguientes cambios: i) ampliación de los sujetos pasivos de la sobretasa para institucionales financieras a otras entidades del sector, ii) aumento de la tarifa de 3 a 5 puntos adicionales, iii) establecimiento de una temporalidad por 5 años, del año 2023 al año 2027, iv) establecimiento de una sobretasa permanente de 5 puntos adicionales, aplicable a determinadas entidades del sector extractivo y v) establecimiento de una tarifa reducida en el impuesto sobre la renta para las personas jurídicas que desarrollen actividades de ecoturismo y agroturismo, bajo criterios específicos.</p> <p>Al efecto, se dio lectura completa a los respectivos ajustes.</p> <p>Los ponentes y coordinadores realizamos unos comentarios, solicitudes y observaciones en relación con las modificaciones planteadas al artículo, consistentes en: i) la destinación específica de las sobretasas, ii) la temporalidad de las mismas, iii) la tributación de las administradoras de fondos de pensiones, iv) la deducibilidad de las regalías, v) la relación de estas sobretasas con el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, vi) la sujeción a la sobretasa de las actividades de exploración de hidrocarburos y minería, y vii) los requisitos para acceder a la tarifa reducida para las actividades de ecoturismo y agroturismo.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino para aclarar los planteamientos mencionados anteriormente, de la siguiente manera: por una parte, aclaró que ninguna de las sobretasas tendría destinación específica y que la sobretasa para instituciones financieras se estaba ajustando para que fuera temporal. Por su parte, explicó que la sobretasa a ciertas entidades del sector extractivo tenía como finalidad reemplazar la eliminación de la prohibición de deducir las regalías, decisión que sometía a consideración de los honorables congresistas. También manifestó acoger algunos comentarios presentados sobre la eliminación de las actividades de exploración que se proponía gravar con dicha sobretasa.</p>
<p>A su turno, mencionó que el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro continuaba, pero con ajustes en los umbrales y su tarifa.</p> <p>Finalmente, expresó que se evaluaría el ajuste propuesto a la redacción de la disposición relativa al beneficio de la tarifa reducida para actividades de ecoturismo y agroturismo, sobre los requisitos para acceder al mismo.</p> <p>Finalmente se señaló que con los ajustes indicados anteriormente se recogían 9 proposiciones presentadas por H. Congresistas de la Comisión Tercera.</p> <p>Concluida esta intervención, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales frente al artículo 9.</p> <p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10º). Frente a este artículo se explicó que se realizaron algunas precisiones para armonizarlo con el régimen aduanero y con lo indicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Se indicó que para conservar la tarifa establecida en el artículo los usuarios de zona franca debían cumplir con un umbral máximo de ventas al territorio nacional o entre zonas francas.</p> <p>Así mismo, se indicó que se excluyeron de dicho requisito algunos usuarios de zona franca que, por su naturaleza, no pueden cumplir con el mismo, como es el caso de los usuarios operadores y las zonas francas costa afuera.</p> <p>Por su parte, se destacó que se conservaba la transición de 1 año para dar cumplimiento al mencionado requisito y se estableció que los usuarios que incumplieran lo dispuesto en este artículo por 3 años consecutivos serían expulsados del régimen y perderían los respectivos beneficios.</p> <p>Agregó el Ministro que las zonas francas uniempresariales quedarán cobijadas por la misma norma.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales.</p> <p>Tarifa dividendos o participaciones recibidos por sociedades nacionales (artículo nuevo). Una vez concluida la revisión de los artículos anteriores, se dio lectura completa a un artículo nuevo que establece la modificación al artículo 242-1 del Estatuto Tributario, relativo a la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por sociedades nacionales, a fin de aumentar la tarifa del 7.5% vigente al 10%, por consistencia con los ajustes y demás disposiciones contenidas en el proyecto de ley sobre dividendos.</p> <p>Tarifa dividendos o participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras (artículo nuevo). En este mismo orden de ideas, con el propósito de armonizar las tarifas aplicables en materia de dividendos y participaciones, se dio lectura completa a un artículo nuevo que establece un ajuste al artículo 246 del Estatuto Tributario, relativo a la tarifa especial para dividendos y participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, para aumentarla del 10% al 20%, por consistencia con la tarifa contemplada en el proyecto de ley radicado para las sociedades extranjeras.</p>	<p>En relación con estos artículos, algunos ponentes y coordinadores presentamos interrogantes sobre el motivo por el cual la tarifa de los dividendos o participaciones recibidas por sociedades nacionales era inferior a las otras tarifas y si esto no conducía a abusos por parte de los contribuyentes.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público señaló que era inferior al ser una retención que luego era trasladable al contribuyente persona natural, quien era el beneficiario final del dividendo. En consecuencia, no era utilizado para estructuras abusivas.</p> <p>Concluida esta intervención, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios complementarios.</p> <p>Utilidad en la enajenación de acciones que cotizan en una Bolsa de Valores de Colombia (artículo nuevo). Iniciada la revisión de los artículos comprendidos en el Capítulo denominado "Otras disposiciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios", se da lectura al citado título y a un artículo nuevo que se propone incorporar para modificar el artículo 36-1 del Estatuto Tributario, que consagra el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, cuando dicha enajenación no supere el 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad.</p> <p>Lo anterior, con el fin de restringir el ámbito de aplicación del beneficio allí previsto disminuyendo el referido umbral de 10% a 3% en favor de pequeños accionistas, en lugar de derogarlo, según la propuesta inicial.</p> <p>Sobre este punto, algunos ponentes y coordinadores consideramos que se debe revisar el artículo a fin de asegurar que no beneficie a los capitales más grandes sino a los pequeños inversionistas.</p> <p>Limite a los beneficios y estímulos tributarios (artículo 11º). En relación con las modificaciones sobre este artículo, se indicó que las mismas correspondían a ajustes de forma y de lenguaje necesarios para precisar su contenido, los cuales fueron aceptados por coordinadores y ponentes.</p> <p>Deducción de impuestos pagados y otros (artículo 12º). En relación con este artículo se indicó que los cambios correspondían esencialmente a proponer un eventual retiro del párrafo que consagra la prohibición de deducir las regalías en el impuesto sobre la renta, de forma consistente con el establecimiento de una sobretasa a ciertas entidades del sector extractivo, según lo que se definiera.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos nuestras preocupaciones sobre la eliminación de la prohibición de deducir las regalías, considerando la pérdida significativa que ello supone en el recaudo y con las metas planteadas.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos nuestras preocupaciones sobre la eliminación de la prohibición de deducir las regalías, considerando la pérdida significativa que ello supone en el recaudo y las metas planteadas.</p>

<p>Al respecto, otros manifestaron la importancia de llegar a consensos sobre este punto, a partir, entre otros, de un análisis del balance del impacto agregado del proyecto.</p> <p>Readquisición de acciones (artículo nuevo). Se procedió con la lectura y explicación de un nuevo artículo que propone adicionar un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, con el objetivo de establecer que las operaciones de readquisición de acciones en cabeza de una sociedad generan renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios y accionistas, a fin evitar ciertos abusos.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios.</p> <p>Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida (artículo 13°). Frente a este artículo se manifestó que no se realizaba ninguna modificación frente al texto radicado.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos observaciones adicionales.</p> <p>Ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares (artículo 14°). En relación con este artículo se indicó que se proponía eliminarlo del texto radicado, en razón a los ajustes planteados frente al desmonte de la unificación de rentas líquidas en el caso de ganancias ocasionales, para la aplicación de una tarifa diferencial fija, superior a la vigente. Lo anterior, en línea con la inclusión de un artículo nuevo al proyecto de ley, como se presenta más adelante, que propone modificar el respectivo artículo 317 del Estatuto Tributario, para aumentar del 20% al 35% la tarifa aplicable sobre estos ingresos ocasionales.</p> <p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios.</p> <p>Ganancias ocasionales exentas (artículo 15°). En relación con el artículo se señaló que no era procedente ningún ajuste a su contenido.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos comentarios con relación al contenido del artículo.</p> <p>Utilidad en la venta de la casa o apartamento (artículo 16°). Frente a este artículo, se explicó que la modificación del mismo correspondía a un aumento en el monto de la exención aplicable, junto con el mantenimiento de los requisitos de reinversión en otra vivienda de habitación, establecidos actualmente en la norma vigente.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Tarifas de ganancias ocasionales (artículos 17°, 18°, 19° y artículo nuevo). Con respecto a estos artículos se explicó que los ajustes correspondían a los aumentos de tarifas fijas al 15%, en concordancia con el desmonte de la unificación de rentas líquidas para las ganancias ocasionales. En el caso de las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas y apuestas y similares se indicó que se incorporaba un nuevo artículo al</p>	<p>proyecto de ley, con el objetivo de aumentar la respectiva tarifa al 35%, según lo anteriormente explicado.</p> <p>En este punto se dio lectura a los mencionados artículos.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores realizamos unos comentarios, solicitudes y observaciones en relación con las modificaciones propuestas a los artículos, llamando la atención sobre el impacto en el recaudo de estas modificaciones.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino para confirmar que la pérdida en el recaudo por efecto de estas modificaciones es de alrededor 3,3 billones de pesos.</p> <p>Concluida esta intervención, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios complementarios frente a estos artículos.</p> <p>En este punto de la reunión, intervino el Ministro, José Antonio Ocampo Gaviria, para aclarar que lo presentado hasta el artículo 19 correspondía al primer bloque de artículos discutidos con los coordinadores y ponentes, e hizo un recuento de algunos puntos que quedaron pendientes de concretar, a saber, dependientes, ahorro voluntario de pensiones y no deducibilidad de regalías.</p> <p>Impuesto al patrimonio - sujetos pasivos y hecho generador (artículos 20° y 21°). Continuando con el segundo bloque de artículos, frente a estos artículos se indicó que no se realizaba ninguna modificación al texto del artículo radicado.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Impuesto al patrimonio - base gravable (artículo 22°). En relación con el artículo, relativo a la base gravable del impuesto al patrimonio, se aclaró que las modificaciones propuestas en el artículo se dirigen a establecer una transición por los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2026 para la aplicación del valor intrínseco como valor patrimonial de acciones que no coticen en bolsa de valores, e incluir precisiones relacionadas con el sujeto obligado a declarar tratándose de otros derechos diferentes a acciones.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Impuesto al patrimonio - tarifa (artículo 23°). Frente a este artículo, se indicó que se realizaban exclusivamente unos ajustes de forma para precisar los umbrales y corregir un error mecanográfico, en la tabla de tarifas del impuesto al patrimonio.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios u observaciones.</p> <p>Impuesto al patrimonio – causación, administración y control y procedimiento (artículos 24°, 25° y 25°). Frente a estos artículos, se indicó que no se realizaba ninguna modificación al texto del artículo radicado.</p> <p>Una vez concluida la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores presentamos algunos comentarios en relación con las fechas de</p>
<p>declaración y pago del impuesto, la posibilidad de darle al impuesto un carácter temporal, y la evaluación de algunas reglas especiales, los cuáles fueron aclarados y resueltos.</p> <p>Finalmente, se reiteró que se está trabajando en una propuesta que permita mitigar el posible impacto negativo del impuesto sobre las empresas emergentes (comúnmente denominadas <i>start-ups</i>), dadas las particulares de su modelo de negocio.</p> <p>En este punto, el Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión y se citaba para la próxima semana.</p> <p>6. Reunión de 26 de septiembre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de dicha cartera, indicando que en esta sesión se procedería con la presentación de los ajustes adicionales sobre los artículos leídos y concertados en la reunión anterior, a partir de comentarios y solicitudes realizadas por los ponentes y coordinadores, para luego continuar con la revisión de los demás artículos.</p> <p>Así, en primer lugar, se procedió a presentar los siguientes artículos con los ajustes que recogen las solicitudes y comentarios de los distintos ponentes y coordinadores, que fueron aceptados para su inclusión en el texto definitivo de la ponencia, sin perjuicio de algunas precisiones adicionales solicitadas:</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6°). En relación con este artículo, se procedió a la lectura y explicación de los cambios introducidos al numeral 3 del artículo, en atención a las proposiciones y comentarios formulados, relacionados con el incremento del límite global de beneficios tributarios de la cédula general y del beneficio para los dependientes.</p> <p>En relación con estos ajustes, algunos ponentes y coordinadores solicitamos que nos informaran del impacto en el recaudo que podrían tener estas modificaciones.</p> <p>Frente a esta solicitud el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que el impacto en el recaudo podría ser aproximadamente de un billón de pesos.</p> <p>Concluidas las intervenciones, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales y el artículo fue aceptado con los ajustes planteados.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9°). Frente a este artículo se explicó la modificación al alcance del beneficio de tarifa reducida para servicios de ecoturismo y agroturismo, donde se aclaró que el mismo aplicaría para los municipios de hasta 200.000 habitantes y/o para los municipios PDET.</p> <p>En relación con estos ajustes, algunos ponentes y coordinadores solicitamos que nos informaran si este beneficio aplicaba a determinadas regiones. Al respecto, otros ponentes y coordinadores afirmamos que su intención era beneficiar a los municipios más pequeños y que estábamos de acuerdo con las modificaciones planteadas. Una vez manifestadas estas aclaraciones, los ponentes y coordinadores aceptamos los cambios y el artículo propuesto.</p>	<p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10°). Se dio lectura del artículo y se explicó que la modificación consistía en precisar la redacción y establecer un umbral máximo de ingresos por ventas al territorio aduanero nacional, como requisito para el cumplimiento del plan de internacionalización y de ventas, de forma gradual.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores nos referimos a la proposición radicada relacionada con la prórroga de contratos de arrendamiento de inmuebles de titularidad de la Nación que se encuentran en zonas francas, frente a lo cual se aclaró que la misma no resultaba procedente ni tenía unidad de materia con el proyecto de ley, por lo que no debía ser incluida en el mismo.</p> <p>Por lo demás, en relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales.</p> <p>Límite a los beneficios y estímulos tributarios para personas jurídicas (artículo 11°). Atendiendo las solicitudes de los H. Congressistas, en relación con este artículo, se informó que se acogían las propuestas dirigidas a aumentar el límite a los beneficios y estímulos tributarios del 3% al 5%.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos el artículo con sus modificaciones.</p> <p>No contribuyentes del impuesto sobre la renta (artículo nuevo). Se dio lectura completa al artículo y se explicó que la propuesta consiste en incluir un nuevo artículo que adicione 3 incisos al artículo 23 del Estatuto Tributario, con el propósito de aclarar que los sujetos listados como no contribuyentes que perciban ingresos provenientes de actividades comerciales estarán sometidos al impuesto sobre la renta a una tarifa de 20%. Lo anterior, sin perjuicio del tratamiento tributario aplicable a las donaciones realizadas a estos sujetos.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores planteamos ciertas preocupaciones sobre gravar los ingresos provenientes de actividades comerciales, en los términos del artículo propuesto, puesto que, podría interpretarse que se gravan actividades desarrolladas para su propósito esencial, como, en el caso de las iglesias, el culto y la beneficencia. Con fundamento en lo anterior, se propuso ajustar la redacción para aclarar que no se afectarían dichos propósitos.</p> <p>Deducción por inversiones y donaciones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (artículo nuevo). Conforme lo anunciado anteriormente, se procedió a la lectura y explicación de las modificaciones relacionadas con el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, dirigidas a armonizar las respectivas disposiciones en concordancia con la propuesta de eliminación del descuento sobre los mismos conceptos, contenido en el artículo 256 del mismo Estatuto, así como con la necesidad de establecer que el CONFIS es el órgano que aprueba el monto destinado a estos beneficios.</p> <p>En relación con este nuevo artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos comentarios adicionales, siendo aceptado.</p> <p>Impuesto al patrimonio - base gravable (artículo 22°). En relación con el artículo, relativo a la base gravable del impuesto al patrimonio, se dio lectura y se señalaron los ajustes</p>

<p>propuestos al texto del mismo, donde se incluyen reglas de transición para la aplicación del valor intrínseco de las acciones que no cotizan en bolsa de valores, así como reglas especiales para el caso de sociedades emergentes innovadoras.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores solicitamos aclaración sobre el sistema para la actualización del valor de los bienes raíces.</p> <p>Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que para efectos del impuesto sobre la renta la legislación tributaria vigente permite la actualización del avalúo de inmuebles de dos maneras: i) a partir del incremento que anualmente reconoce el Gobierno nacional por medio de reglamento, o, ii) a partir del avalúo declarado para fines del impuesto predial y en la declaración del impuesto sobre la renta. Por su parte, se precisó que el método de valoración de inmuebles para efectos del impuesto al patrimonio no se está modificando y se reiteró que la renta líquida por comparación patrimonial aplica cuando se presentan incrementos injustificados en el patrimonio.</p> <p>Concluidas las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales a los cambios y aceptamos los ajustes propuestos.</p> <p>Impuesto al patrimonio - tarifa (artículo 23º). Frente a este artículo, se inició un debate sobre la alternativa de establecer este impuesto como temporal, así como de crear un nuevo umbral y tarifa marginal para los patrimonios superiores a \$10.000.000.000 de pesos.</p> <p>Considerando las necesidades de recaudo y la importancia de mantener la progresividad, se consideró la opción de crear una nueva tarifa, correspondiente al 1,5% sobre patrimonios superiores a \$10.000.000.000 de pesos, con carácter temporal, por 4 años.</p> <p>Concluidas las intervenciones de los ponentes y coordinadores y el consenso de los mismos se propuso la redacción de esta nueva tarifa temporal.</p> <p>En este punto, la Presidenta de las Comisiones Terceras mencionó que, culminada la revisión del primer bloque de artículos, existen consensos y se aceptan los artículos del 1 al 26, con los ajustes comentados, salvo los artículos 10, 11, 23 y el artículo nuevo sobre no contribuyentes del impuesto sobre la renta, sujetos a algunas precisiones adicionales.</p> <p>Precisado lo anterior, se procedió con la presentación y discusión de los artículos restantes, así:</p> <p>Régimen SIMPLE (artículos 27º y 28º). En relación con el artículo 27 se procedió a dar lectura completa al mismo y se explicó que los ajustes introducidos se concretan en la eliminación del grupo 3 de tarifas para los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales. Lo anterior, con el fin de lograr que los contribuyentes que tienen capacidad económica contribuyan adecuadamente y no se beneficien injustificadamente del régimen SIMPLE.</p> <p>Al respecto, los ponentes y coordinadores reiteramos que el SIMPLE debe ser un instrumento de formalización y que no puede afectarse con cambios que desincentiven el</p>	<p>acceso al mismo. Lo anterior, considerando que continuamos en una economía muy informal, en particular en ciertos sectores.</p> <p>En este sentido, se solicitó a la DIAN la revisión de nuevas propuestas para el fortalecimiento del régimen SIMPLE, para decidir sobre el texto definitivo de este y del artículo 28 siguiente.</p> <p>Impuesto al carbono (artículo 29º). Frente a este artículo se indicó que no se verifican modificaciones al texto radicado por el Gobierno nacional.</p> <p>En esta oportunidad algunos ponentes y coordinadores indicamos que resulta problemático continuar con la destinación específica de este impuesto, considerando que actualmente no se están ejecutando estos recursos que podían ser utilizados por el Gobierno nacional, proponiendo la eliminación de esta destinación específica.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público indicó que se revisaría esta propuesta.</p> <p>Impuesto al carbono – base gravable (artículo 30º). En relación con este artículo se indicó que la única modificación consistía en la eliminación del tratamiento de las declaraciones presentadas sin pago.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores indicamos que resulta necesaria la revisión de las tarifas establecidas en el artículo, atendiendo el aumento de los precios de la gasolina y su impacto en los índices de inflación. Para el efecto se propuso conservar por el año 2023 las tarifas vigentes para el año 2022, para el gas natural, la gasolina y el ACPM, retomando su actualización a partir del año 2024.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público indicó que se realizarían los ajustes correspondientes para materializar esta solicitud de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (artículos 31º al 33º). Frente a estos artículos se manifestó que no se incluían modificaciones a los mismos, salvo por la eliminación del tratamiento de las declaraciones presentadas sin pago.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores señalamos que era necesaria una armonización de este impuesto con las disposiciones de la Ley 2232 de 2022.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público indicó que se intentaría efectuar la armonización solicitada por los ponentes y coordinadores.</p> <p>Por lo demás, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales y, en consecuencia, fueron aceptados los artículos, sin perjuicio de la revisión solicitada.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro (artículos 35º al 42º). Frente a este artículo se indica que se elimina el oro como bien gravado con el impuesto, y, en consecuencia, se realizan los ajustes necesarios para reflejar dicho cambio tanto el título del Capítulo que contiene el mismo, como en los respectivos artículos.</p>
<p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos una preocupación relacionada con la sujeción al impuesto del carbón de coquerías, puesto que, el mismo correspondía a un producto que se había sometido a un proceso industrial y no era un material extraído para su venta. Por lo que se solicitaba la revisión de la eliminación del mismo del impuesto o la reducción de las tarifas al 10%, 12% o 15%.</p> <p>Frente a estas preocupaciones el Ministro de Hacienda y Crédito Público señaló que la eliminación del carbón de coquerías implicaría una reducción en el recaudo esperado de un billón de pesos. Así mismo, anotó que la alternativa de eliminación de este bien del impuesto implicaría un aumento de la tarifa al 25% para los otros bienes. Sin embargo, indicó que se procedería a revisar el impacto con las tarifas señaladas por los ponentes y coordinadores.</p> <p>Por su parte, en cuanto a los artículos 40 y 41 se indicó que las modificaciones atienden a precisiones en materia de administración del impuesto, que se requieren para hacerlo viable operativamente.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos comentarios complementarios.</p> <p>Impuestos saludables (artículos 43º al 54º). En relación con este bloque de artículos se indicó, en primer lugar, que uno de los principales cambios atiende a la necesidad de articular los impuestos respectivos de forma independiente del impuesto nacional al consumo dada su naturaleza propia, creando un título aparte en el Estatuto Tributario para adicionar los respectivos artículos, y modificando su denominación y régimen procedimental y sancionatorio aplicable.</p> <p>Así mismo se aclaró que dicho ajuste conlleva la eliminación de los artículos 45 a 54 del texto radicado, que quedan recogidos en la nueva propuesta con algunas precisiones técnicas.</p> <p>En este sentido, se dio lectura completa a cada uno de los artículos propuestos con sus ajustes.</p> <p>Empezando por el artículo 513-1, se precisó que este incluye, entre otras cosas, la descripción de los bienes gravados, la identificación de los mismos por subpartidas arancelarias y sus excepciones.</p> <p>Algunos coordinadores y ponentes realizamos preguntas y comentarios relacionados con el alcance, naturaleza y excepciones al impuesto que recae sobre las bebidas ultraprocesadas azucaradas.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a aclarar los interrogantes y a precisar las bebidas que se encontrarían gravadas con el texto propuesto y aquellas que se exceptúan.</p> <p>Sobre el artículo 513-4, relativo a la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, se aclaró que las tarifas se aplican sobre la base de gramos de azúcar por cada 100 mililitros.</p>	<p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores señalamos que existe una preocupación relacionada con la gradualidad fijada en el texto propuesto, en atención a que no se otorga un periodo para que los productores ajusten sus prácticas y su efecto en los consumidores. Al respecto, se citó una proposición radcada por algunos ponentes y coordinadores consistente en fijar una progresividad también en los gramos por mililitro gravados.</p> <p>Posterior a las intervenciones de los ponentes y coordinadores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a indicar que se revisaría esta proposición y se propondría un ajuste de la tarifa para recoger la respectiva gradualidad.</p> <p>En relación con el artículo 513-5 se indicó que los cambios al artículo consisten en precisar aspectos sobre la causación, particularmente, en la producción como hecho generador del impuesto.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores señalamos la problemática frente a los escenarios de donación de estas bebidas gravadas, puesto que, desincentivaría estas donaciones al someterlas a tributación. Sin embargo, otros ponentes y coordinadores manifestamos que su desgravación podría ser usada como instrumentos de abuso por algunos contribuyentes y su fiscalización resultaría muy compleja.</p> <p>Con respecto al artículo 513-6 se indicó que incluye la descripción de los alimentos gravados con el impuesto a los comestibles ultraprocesados y con azúcares añadidos, la identificación de los mismos por subpartidas arancelarias y sus excepciones.</p> <p>Algunos coordinadores y ponentes realizamos comentarios relacionados con el alcance de los alimentos gravados y sus excepciones.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a aclarar los interrogantes y a precisar las características y alcance de los alimentos que se encontrarían gravados con el texto propuesto.</p> <p>Posteriormente, luego de dar lectura a los artículos 513-7 a 513-9 se procedió a explicar su contenido. Frente a estos artículos, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios.</p> <p>En cuanto al artículo 513-10, luego de ser leído y explicado en su totalidad, algunos ponentes y coordinadores mencionamos nuevamente la problemática frente a los bienes donados, gravados con el impuesto. En los mismos términos del artículo 513-5, otros ponentes expresamos que su eliminación podría ser utilizada como instrumento de abuso y los problemas que ello generaba de cara a la fiscalización.</p> <p>Luego de la lectura de los artículos 513-11 a 513-13, se aclaró que estas disposiciones corresponden a normas comunes aplicables a los impuestos saludables, que contemplan las medidas necesarias para su administración y control, frente a los cuales los ponentes y coordinadores no realizamos observaciones complementarias.</p> <p>Finalmente, se aclaró que el artículo 44 sería modificado para establecer la sanción por no declarar en el caso de estos impuestos saludables, el cual también fue aceptado por ponentes y coordinadores con sus modificaciones.</p>

<p>Sede efectiva de administración (artículo 55°). Frente a este artículo, se indicó que no se realizaba ninguna modificación al texto del artículo radicado. Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, siendo aceptado.</p> <p>Presencia económica significativa (artículos 56°, 57°, 58° y 61°). Frente a este bloque de artículos, se señaló que se eliminaba el artículo 56 del texto radicado con el propósito de desligar el criterio de presencia económica significativa de la tributación de los establecimientos permanentes.</p> <p>En este mismo orden de ideas, se procedió a dar lectura y a explicar las modificaciones que se proponía introducir a los artículos 57, 58 y 61, indicando que los cambios obedecen a la necesidad de fijar criterios objetivos para la configuración de la presencia económica significativa en el país en los casos de venta de bienes a clientes en Colombia y de prestación de servicios digitales. Así mismo, se informó que la disposición busca establecer la opción de presentar una declaración tributaria en el país y liquidar un impuesto a la tarifa del 5% sobre los ingresos brutos de estos sujetos, en lugar de la retención en la fuente del 10% aplicable sobre los pagos o abonos en cuenta que se deriven de esta circunstancia.</p> <p>Frente a estos artículos, los ponentes y coordinadores planteamos unos comentarios en relación con los compromisos internacionales (OCDE y TLC), la opción de tributar a una tarifa del 5% sobre ingresos brutos y el desestímulo que puede representar este gravamen para las empresas del exterior.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones de los ponentes y coordinadores, la DIAN procedió a dar respuesta a los interrogantes planteados, indicando que no se estaban afectado los compromisos internacionales al no ser contradictorios con los instrumentos ratificados por el país, y, considerando la inclusión de una disposición donde se establece que estas normas dejarán de aplicar al momento en que un mecanismo internacional, que regule la materia, entre en vigencia.</p> <p>Por su parte, en relación con la tarifa del 5% sobre los ingresos brutos se aclaró que se trata de una alternativa a la cual podrían acceder quienes queden comprendidos dentro de los supuestos de presencia económica significativa; y que, en todo caso, este instrumento no afecta las compañías del exterior, puesto que, es un instrumento para lograr que las mismas tributen en el país por sus ingresos percibidos por clientes colombianos.</p> <p>Ingresos en especie (artículo 59°). Frente a este artículo se señaló que los ajustes correspondían a unas precisiones menores en la terminología para hacerlo viable técnica y jurídicamente.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, siendo aceptado.</p> <p>Estimación de costos y gastos de la cédula general (artículo 60°). En relación con este artículo se indicó que no tenía modificación alguna, siendo igualmente aceptado por los ponentes y coordinadores.</p> <p>Intercambio de información entre entidades públicas nacionales y entes territoriales (artículo nuevo). Se dio lectura del artículo nuevo y se explicó que el mismo consistía en</p>	<p>ampliar su ámbito de aplicación a otras entidades con las cuales se podía intercambiar información para mejorar las actividades de fiscalización de las mismas.</p> <p>En esta oportunidad algunos ponentes y coordinadores indicaron la importancia de revisar algunas sanciones e intereses que hacían muy complejo el pago de estas obligaciones tributarias.</p> <p>La DIAN indicó que, atendiendo estas preocupaciones, se podrían plantear propuestas relacionadas con modificaciones a las sanciones por no enviar información.</p> <p>Por lo demás, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios sobre el artículo, el cual fue íntegramente aceptado.</p> <p>Determinación de impuestos a través de facturación (artículo 63°). Frente a este artículo se manifestó que con las modificaciones propuestas se busca precisar el alcance de la disposición de manera que aplique únicamente para los contribuyentes omisos. Así mismo, se indicó que busca precisar el trámite de notificaciones y los instrumentos con los que cuenta un contribuyente para controvertir la factura emitida por la administración.</p> <p>Al efecto, se da lectura al artículo en su totalidad.</p> <p>Así mismo, la DIAN aclaró que en la versión radicada por el Gobierno nacional, el único ajuste consistía en extender la aplicación de la disposición vigente a otros impuestos. Sin embargo, se estimó pertinente realizar modificaciones adicionales al mismo para aclarar, como se indicó, que este instrumento se dirige exclusivamente a los contribuyentes omisos e incorpora mecanismos más claros para controvertir las facturas, atendiendo las garantías del derecho de defensa y el debido proceso, entre otros.</p> <p>Límite al uso de efectivo (artículo nuevo). Frente a este artículo, que proponía modificar el artículo 771-5 del Estatuto Tributario, se dio lectura al mismo y se explicó que pretendía fortalecer algunas medidas tributarias vigentes sobre límites al uso del efectivo.</p> <p>Sin embargo, los ponentes y coordinadores llegamos al consenso de que la norma no se estimaba procedente frente a la realidad económica del país, por lo que manifestamos la decisión de no incluirla dentro del texto del articulado.</p> <p>Control sobre operaciones y montos exentos de GMF (artículo 64°). Frente a este artículo se dio lectura al mismo y se indicó que las modificaciones consistían en precisar las entidades sujetas a la misma, así como otorgar un plazo para la implementación del sistema de información y su aplicación hasta tanto el mismo este en funcionamiento.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos mayores comentarios a las modificaciones planteadas, siendo aceptado el contenido del artículo propuesto.</p> <p>Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN (artículo 65°). En relación con este artículo se indicó que no tenía modificaciones.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores indicamos que al ser un tema de fortalecimiento institucional de la DIAN debía explicarse su unidad de materia con el proyecto de ley y, en caso de conservarse, era necesario que se incorporara la obligación de presentar un</p>
<p>informe semestral a las Comisiones Terceras del Congreso de la República con los avances y resultados de las gestiones adelantadas.</p> <p>Al respecto, la DIAN aclaró que la disposición tiene plena relación con el proyecto de ley en cuestión, en cuanto está directamente ligada a la capacidad de la entidad para fiscalizar y mejorar los procesos de liquidación y cobro de los impuestos, lo que redundará en una mejor gestión en la lucha contra la evasión y en el recaudo.</p> <p>Ampliación de planta de la DIAN (artículo nuevo). Se dio lectura al artículo nuevo y la DIAN procedió a explicar la necesidad de la disposición para dar cumplimiento a las funciones de la administración tributaria.</p> <p>En los mismos términos del artículo 65, algunos ponentes y coordinadores reiteramos la importancia de contemplar una obligación de presentar un informe semestral a las Comisiones Terceras del Congreso de la República de los resultados de esta gestión.</p> <p>Facultades extraordinarias para la expedición del régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías (artículo nuevo). Frente a este artículo se explicó que su necesidad estaba atada a la declaratoria de inexistencia del régimen sancionatorio por parte de la Corte Constitucional, lo cual hacía imperioso el establecimiento de un nuevo régimen sancionatorio aduanero.</p> <p>Con relación a este artículo, algunos ponentes y coordinadores indicamos que es un tema de vital importancia.</p> <p>A su turno, se propuso contemplar la conformación de una subcomisión de parlamentarios que acompañen el proceso de construcción de dicho régimen.</p> <p>Delitos tributarios (artículos nuevos). En relación con estas propuestas de artículos se indica que corresponden al fortalecimiento de los delitos tributarios y su necesidad para cumplir con los fines del Estado.</p> <p>Varios de los ponentes y coordinadores manifestamos algunas preocupaciones frente al texto presentado, así como formulamos algunos comentarios en cuanto a la competencia de otras Comisiones del Congreso de la República para conocer del asunto, a la unidad de materia con el presente proyecto de ley y a la pertinencia de impedir la extinción de la acción penal por pago a partir de cierto monto. En este sentido, se expresó la ausencia de voluntad para incluir los respectivos artículos, sin perjuicio de pedir a la DIAN evaluar las observaciones planteadas y realizar una exposición más detallada del asunto.</p> <p>De minimis (artículo 66°). En relación con esta medida, se indicó que, acogiendo la proposición presentada, se procedió a la eliminación del correspondiente artículo del proyecto de ley, debido a las dificultades operativas advertidas para su fiscalización.</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos nuestra aceptación para que se retire el artículo del texto del articulado.</p> <p>IBC independientes (artículo 67°). Frente a este artículo se indicó que no presenta modificaciones y el mismo es necesario para otorgar seguridad jurídica a los trabajadores</p>	<p>independientes frente a las bases para la liquidación de sus aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos mayores comentarios en relación con este artículo y manifestamos su aceptación.</p> <p>Estudios con enfoque de género (artículo 68°). En relación con este artículo, se señaló que no se modificaba. Los ponentes y coordinadores manifestamos aceptarlo.</p> <p>Tasa de interés moratorio (artículo 68°). En relación con este artículo, se indicó que establece la reducción temporal de la tasa de interés moratoria para beneficiar a los contribuyentes que tienen obligaciones pendientes con la administración tributaria, con un impacto positivo en el recaudo.</p> <p>Al respecto, algunos ponentes y coordinadores comentamos sobre la posibilidad de reducir la sanción en un 80%, así como la extensión de la medida a las obligaciones tributarias de los entes territoriales.</p> <p>Régimen Tributario Especial (artículos nuevos). Frente a estos artículos se explicó que estos consisten en medidas para beneficiar a los contribuyentes del Régimen Tributario Especial, en cuanto buscan ampliar o precisar los plazos para remitir o presentar cierta información.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores solicitamos aclaración de los sujetos a quienes, dentro del régimen tributario especial, les aplicarían estos beneficios.</p> <p>La DIAN aclaró que se extienden a todos aquellos que se encuentran dentro del régimen sin discriminación alguna.</p> <p>Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente (artículo nuevo). En relación con este artículo, se indicó que tiene como finalidad eliminar la consecuencia de ser consideradas como ineficaces las declaraciones de retención en la fuente por valor inferior o igual a 10 UVT que se presenten sin pago.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores recomendamos evaluar incrementar este monto de UVT para mejorar el recaudo esperado con esta medida.</p> <p>Al respecto, la DIAN aclaró que se estudiaría esta propuesta, sin perjuicio de considerar que, a partir de los estudios realizados, el monto de 10 UVT era adecuado.</p> <p>Facilidades para el pago (artículo nuevo). Frente a este artículo se aclaró que su propósito es la descentralización de funciones de manera que determinados funcionarios pudieran suscribir acuerdos de pago con la administración y el mejoramiento de las condiciones para acceder a los mismos.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores recomendamos que fuera analizada la posibilidad de incorporar facilidades para la liquidación de intereses y sanciones, en términos similares a los establecidos en la Ley de Inversión Social.</p>

<p>La DIAN indicó que no era una medida pertinente, considerando los objetivos de este proyecto de ley y que no se estimaba equitativo dar beneficios a contribuyentes que incumplían sus obligaciones.</p> <p>Una vez concluida la intervención de la DIAN, los ponentes y coordinadores manifestamos aceptar el artículo propuesto.</p> <p>En este punto, la Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión y se citaba para el día siguiente.</p> <p>7. Reunión de 27 de septiembre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Viceministro Técnico de dicha cartera y del Director de la DIAN. La Presidenta de las Comisiones Terceras Conjuntas inició indicando que se procedería con la revisión de los artículos pendientes de ajuste, que tenían comentarios adicionales de acuerdo con lo discutido en reunión del día anterior:</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6°). En atención a la proposición presentada por algunos de los congresistas, se dio lectura a un nuevo numeral que se propone adicionar al artículo 336 del Estatuto Tributario, para contemplar una deducción para las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general, por la adquisición de bienes y servicios, siempre que sean soportados con factura electrónica y pagados a través de medios electrónicos.</p> <p>Al efecto, los coordinadores y ponentes manifestamos estar de acuerdo con el contenido de la modificación y con la totalidad del artículo.</p> <p>No contribuyentes del impuesto sobre la renta (artículo nuevo). En atención a las propuestas de algunos congresistas, se dio lectura, para consideración de los ponentes y coordinadores, de la adición de nuevo párrafo al artículo 23 del Estatuto Tributario con la finalidad de aclarar que el tratamiento del impuesto sobre la renta desarrollado en el artículo, aprobado por los ponentes y coordinadores en reunión del 26 de septiembre de 2022, no sería extensible a las actividades benéficas que desarrollan las entidades religiosas.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores dejamos constancia sobre el hecho de que, analizando las actividades de beneficencia desarrolladas por estas entidades no contribuyentes, estas se pueden ver afectadas negativamente con el gravamen. Sin embargo, otros ponentes y coordinadores manifestamos que no se estima adecuado que esas actividades comerciales no se vean sometidas a tributación y que las propuestas inicialmente planteadas habían sido discutidas con distintas comunidades religiosas.</p> <p>Finalmente, se indicó que este cambio viene de un trabajo conjunto con los H. Congresistas y con las comunidades religiosas y que tiene como propósito evitar abusos de este régimen de contribuyentes.</p>	<p>Impuesto al patrimonio - tarifa (artículo 23°). A partir de la discusión entre ponentes y coordinadores en relación con el carácter permanente del impuesto al patrimonio y su tarifa, que tuvo lugar en la reunión anterior, se dio lectura a las modificaciones concertadas, dirigidas a incorporar, con carácter temporal, durante 4 años, una tarifa del 1,5% a partir de un nuevo umbral correspondiente a patrimonios superiores de \$10.000.000 millones de pesos.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, algunos ponentes y coordinadores insistimos en la importancia de darle un carácter temporal al impuesto, así como en replantear el método de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa de valores.</p> <p>Al respecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público recordó que el impuesto tendría un recaudo progresivo por lo que era importante mantener su carácter permanente como en la propuesta original.</p> <p>Aclarado lo anterior, los ponentes y coordinadores manifestaron aprobar el texto del artículo leído y explicado, con los respectivos ajustes.</p> <p>Impuesto al carbono – base gravable (artículo 30°). Se dio lectura a los ajustes propuestos y se explicó que estos se traducen en la modificación de las tarifas aplicables al ACPM, gasolina y gas natural, así como en la suspensión hasta el año 2024 de la actualización de las mismas.</p> <p>Una vez explicados los cambios propuestos, los ponentes y coordinadores estuvimos de acuerdo con los cambios expresando nuestra aprobación para ser incorporados en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (artículo 31°). Una vez leídos los cambios al artículo, se procedió a indicar que los mismos atienden a las proposiciones y propuestas presentadas por los congresistas, dirigidas a armonizar, en lo posible, las disposiciones del impuesto con la Ley 2232 de 2022 que prohíbe la producción y consumo de plásticos de un solo uso.</p> <p>En este sentido, se precisó tanto la definición de plásticos de un solo uso, como los bienes exceptuados utilizados para envasar, embalar o empacar.</p> <p>Los ponentes y coordinadores consideramos que los ajustes corresponden a lo solicitado por lo que los mismos fueron aceptados.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro (artículo 38°). En relación con este artículo se dio lectura al mismo, indicando que fueron recogidos los ajustes propuestos para establecer una tarifa diferencial para el carbón de coquerías.</p> <p>Al respecto, algunos ponentes y coordinadores dejamos constancia sobre las preocupaciones relacionadas con el recaudo esperado del carbón de coquerías y la alta carga tributaria que recaería sobre los contribuyentes que liquidarían este impuesto.</p>
<p>Impuestos saludables (artículo 43°). Se procedió con la lectura de las modificaciones propuestas al artículo 513-4 del Estatuto Tributario, explicando que se ajustaba la tarifa para establecer una la gradualidad en función al gramaje de azúcar añadido.</p> <p>Debatidos algunos puntos, los coordinadores y ponentes solicitaron algunos ajustes adicionales a la tabla de tarifas, de manera que la cantidad de gramos por mililitro se incrementara desde el año 2023.</p> <p>En ese sentido, fue aceptado el ajuste por parte de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN (artículo 65°). En relación con este artículo se recordó que, en atención a las inquietudes manifestadas en reunión anterior, se estableció la obligación de presentar un informe semestral con los resultados de la respectiva gestión. Al efecto, se dio lectura a las modificaciones efectuadas, siendo aceptadas por parte de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Ampliación de planta de la DIAN (artículo nuevo). En el mismo sentido, se dio lectura al inciso incluido, donde se estableció la obligación de presentar un informe semestral de los resultados de esta gestión, siendo aceptado por parte de los coordinadores y ponentes.</p> <p>Facultades extraordinarias régimen sancionatorio (artículo nuevo). En atención a lo solicitado por varios de los congresistas, se incluyó un nuevo inciso para establecer la conformación de una subcomisión parlamentaria para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías, el cual fue íntegramente leído.</p> <p>Sobre el alcance de la disposición, los coordinadores y ponentes indicaron que la misma debía estar integrada por 3 congresistas de cada Cámara y ser designados por los presidentes de cada comisión.</p> <p>Una vez incorporados los ajustes, los ponentes y coordinadores aceptaron el texto propuesto con su modificación.</p> <p>Impuesto al consumo de vehículos (artículos nuevos). En aras de la consecución de nuevos recursos, se planteó el aumento de la tarifa del impuesto al consumo de vehículos de menor y mayor valor, al 16% y al 24%, respectivamente.</p> <p>Discutidos algunos puntos, los coordinadores y ponentes, manifestaron no estar de acuerdo con su inclusión en el texto del articulado.</p> <p>Beneficios tributarios concurrentes (artículo nuevo). En relación con este artículo el Director de la DIAN explicó que las modificaciones consisten en incluir precisiones para evitar que sobre un mismo hecho económico recaigan dos o más beneficios tributarios.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios al mismo y la propuesta fue aceptada.</p> <p>Vigencia y derogatorias (artículo 69°). Se procedió con la explicación de cada una de las modificaciones contenidas en el artículo de vigencia y derogatorias, así: i) se elimina la derogatoria del tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la utilidad en la venta de acciones que cotizan en bolsa y de derivados, ii) se elimina la</p>	<p>derogatoria de los costos presuntos de los cafeteros, iii) se elimina la derogatoria de la renta exenta por primera venta de vivienda VIS/VIP, iv) se adiciona la derogatoria del descuento tributario por inversiones o donaciones en ciencia, tecnología e innovación, v) se elimina la derogatoria de la tarifa de ganancias ocasionales para rifas, loterías y similares, vi) se elimina la derogatoria de los beneficios para librerías y derechos de autor, vii) se deroga la no causación de IVA en la importación de bienes de menos de USD200, viii) se deroga la aplicación del mecanismo de obras por impuestos a ciertos territorios y proyectos, ix) se elimina la derogatoria de los beneficios tributarios para producciones cinematográficas y proyectos del cine en el país, x) se elimina la derogatoria de los beneficios para los combustibles de zonas de frontera, xi) se deroga la norma que contiene las disposiciones en materia de facturación del impuesto mediante facturación, cuyo contenido se adiciona a través de otra norma pertinente, y xii) se incluye la derogatoria de la norma que contempla la destinación específica del impuesto al carbono.</p> <p>En este punto, algunos coordinadores y ponentes intervinieron para referirse al mecanismo de obras por impuestos, indicando que este instrumento se había ampliado de manera desmesurada y no estaba direccionando los recursos a las zonas para las cuales fue creado. En este mismo sentido, intervinieron para solicitar la inclusión de algunos territorios que carecían de vías de acceso, dentro de los cuales se destacaron los Departamentos de Guainía, Vaupés, Amazonas y Vichada, lo cual fue aceptado por estos y se invitó a radicar la proposición correspondiente.</p> <p>Continuó el Director de la DIAN con la exposición sobre la proposición relativa a los delitos tributarios, dando a conocer el alcance y propósito de las respectivas disposiciones, así como aclarando algunos de los aspectos advertidos en anteriores sesiones.</p> <p>Al respecto, los ponentes y coordinadores manifestamos que los umbrales para la aplicación de los delitos eran muy bajos y que no se estimaba conveniente congestionar las cárceles innecesariamente. Así mismo, manifestamos la preocupación relacionada con la confianza otorgada a los profesionales contables para la liquidación de los impuestos de manera correcta.</p> <p>Por su parte, llamaron la atención sobre la importancia de contar con el concepto que debe emitir el Consejo Superior de Política Criminal para la discusión.</p> <p>Continuó el Director de la DIAN con su exposición explicando el delito que se propone crear relacionado con la apropiación indebida de los recursos del Sistema de Seguridad Social y la inclusión de circunstancias de agravación punitiva.</p> <p>Los ponentes y coordinadores insistieron en la necesidad de revisar la procedencia de estos ajustes y su contenido y alcance.</p> <p>En este punto, el Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión y se citaba para el día siguiente.</p> <p>8. Reunión de 28 de septiembre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de dicha cartera, el Director de la DIAN y el Director del Consejo de</p>

<p>Política Criminal del Ministerio de Justicia, Dr. Miguel Ángel González Chaves, como invitado, para continuar con la exposición del articulado correspondiente a los delitos propuestos. Al efecto, dio la palabra a este último para que expusiera sus consideraciones sobre el particular.</p> <p>Al respecto, procedió a manifestar la pertinencia de las disposiciones presentadas, con el efecto disuasivo que conllevan. Particularmente, considero que no extinguir la acción penal a partir de cierto monto era loable, al tiempo que comentó que las penas accesorias se encuentran en línea con la Constitución Política.</p> <p>Frente a los artículos de apropiación de recursos del Sistema de Seguridad Social, consideró que la pena es racional y tiene una relevancia y suficiencia para ser incluido.</p> <p>Por último, estimó pertinentes las circunstancias de agravación incluidas.</p> <p>Luego de discutir y solicitar diversas aclaraciones sobre cada uno de los temas abordados, algunos ponentes y coordinadores solicitaron ajustar el contenido y redacción del articulado, así como conocer el impacto de la norma.</p> <p>En este punto se aclaró que los tipos penales ya se encuentran comprendidos en la legislación vigente, y, en este sentido, lo que se busca es fortalecer su contenido y alcance a partir del establecimiento de elementos como la reincidencia o la extinción de la acción penal hasta cierto monto, entre otros.</p> <p>Tomó la palabra el subdirector de asuntos penales de la DIAN para complementar la explicación de los ajustes normativos planteados, indicando que se busca que los delitos sean más efectivos en aras de proteger el sistema tributario.</p> <p>La Presidenta de las Comisiones Terceras Conjuntas insistió sobre la importancia de contar con concepto del Consejo de Política Criminal.</p> <p>Encontrándose en discusión varios de puntos, la Presidenta solicitó dar lectura y revisar artículo por artículo para avanzar en la aceptación o no aceptación de los mismos. Alternativamente, sugirió posponer la discusión hasta tanto no tener una redacción más clara y el concepto del Consejo de Política Criminal. Finamente, planteo la conformación de una subcomisión para revisar y aclarar las dudas sobre el texto propuesto.</p> <p>Por su parte, el Director del Consejo Superior de Política Criminal recordó que el concepto de dicho ente tiene carácter no vinculante.</p> <p>En este punto de la reunión, la Presidente sometió a consideración de los ponentes y coordinadores si se incluían los artículos o no en el texto de ponencia, frente a lo cual se aceptó realizar una subcomisión para ajustar el texto y presentar un informe a las Comisiones Terceras Conjuntas en la siguiente reunión.</p> <p>Enseguida, la Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión.</p>	<p>9. Reunión del 4 de octubre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Viceministro Técnico de dicha cartera y del Director de la DIAN. El Vicepresidente de la Comisión Tercera indicó que se procedería a presentar los textos adicionales que recogen varias de las propuestas y proposiciones presentadas, para ser sometidos a consideración de los honorables congresistas, y de ser aceptados, para ser incluidos en el texto definitivo de la ponencia.</p> <p>Régimen SIMPLE (artículos nuevos). En consideración a lo solicitado en sesiones anteriores, se procedió a presentar un conjunto de artículos nuevos que contienen medidas de facilitación para acceder al régimen simplificado de tributación – SIMPLE, cuyo objeto es fortalecer y promover el acceso al mismo, en aras de la formalización.</p> <p>En tal sentido, se dio lectura y se explicaron cada una de las medidas contenidas en los respectivos artículos, las cuales se resumen así: i) reducción proporcional de las tarifas del impuesto, ii) establecimiento de la calidad de no responsables de IVA de los contribuyentes personas naturales del régimen SIMPLE cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT, iii) eliminación de la obligación de declarar y pagar anticipos bimestrales para estos mismos contribuyentes, iv) eliminación del requisito sobre encontrarse al día con todas las obligaciones tributarias para acceder al régimen SIMPLE, y v) establecimiento de un descuento tributario del GMF, alternativo al existente por pagos electrónicos, para los contribuyentes de dicho régimen.</p> <p>Los ponentes y coordinadores presentamos interrogantes relacionados con la motivación para excluir las profesiones liberales del régimen SIMPLE. El Director de la DIAN procedió a explicar ampliamente que la motivación radicó en la necesidad de reducir alternativas para que personas con capacidad contributiva se beneficien injustificadamente del régimen SIMPLE, cuando pueden contribuir en mayor medida.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales o complementarios a estos artículos, aceptando su incorporación en el texto de la ponencia definitiva.</p> <p>Gravamen a los movimientos financieros -GMF operaciones de pago electrónicas (artículo nuevo). Se procedió a dar lectura y a exponer la proposición relacionada con establecer que, para efectos del hecho generador del GMF, se considera como una única operación gravada, los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, hasta la dispersión de fondos a los comercios. Al respecto, se aclaró que la proposición asegura un trato homogéneo para los actores de la cadena de pagos, tanto financieros como no financieros, diferentes a los establecimientos de crédito. En particular se asegura que en el flujo de los recursos que ocurre a lo largo de la cadena de pagos, no se genere un doble cobro de GMF cuando actúa un actor no financiero, considerándolo como una sola operación gravada a lo largo de toda la cadena.</p> <p>Los ponentes y coordinadores solicitamos que nos fuera aclarado el alcance y propósito de la medida dado su alto contenido técnico.</p>
<p>Al respecto, se aclaró que lo que se busca es evitar la causación de un doble gravamen sobre los mismos pagos originados en operaciones de pago electrónicas a lo largo de la cadena, para promover el uso de los bancos. Pues, la principal razón por la cual los microempresarios prefieren utilizar el dinero en efectivo se asocia a los altos costos de hacer uso de pagos digitales. En este sentido, se busca fomentar una cultura de mayor legalidad, promover la formalidad y el uso de nuevas tecnologías que incentivan el desarrollo de distintos canales transaccionales y reduzcan el uso del efectivo.</p> <p>En este punto, tomó la palabra el Viceministro Técnico para aclarar que, sin perjuicio de que el lenguaje es técnico, de una lectura cuidadosa es posible extraer su planteamiento principal, siendo, en todo caso, una propuesta cuya viabilidad técnica y jurídica fue revisada por la Unidad de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Precisado lo anterior, ponentes y coordinadores no realizamos apreciaciones adicionales, siendo aceptado el artículo para ser incorporado en el texto definitivo.</p> <p>Por lo demás, se aclaró los distintos artículos se han venido discutiendo desde hace más de 4 semanas y se han revisado en detalle cada uno de ellos.</p> <p>Aporte voluntario (artículo nuevo). Atendiendo al principio de solidaridad, con ocasión de las proposiciones presentadas por algunos ponentes y coordinadores, se dio lectura a un nuevo artículo que se propone incluir, consistente en el establecimiento de un aporte voluntario que podrán realizar los contribuyentes del impuesto sobre la renta.</p> <p>Al respecto, algunos ponentes y coordinadores intervinieron para celebrar esta medida, indicando que a nivel territorial ha tenido una excelente acogida.</p> <p>Por lo demás, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales al texto del artículo, siendo aceptado para su incorporación en el texto definitivo.</p> <p>Impuesto de timbre (artículo nuevo). En relación con la necesidad de contar con nuevas fuentes de ingresos, se sometió a consideración un nuevo artículo que establece el impuesto de timbre sobre documentos que hayan sido elevados a escritura pública, cuando se trate de la enajenación, a cualquier título, de bienes inmuebles cuyo valor sea superior a quince mil (15.000) UVT, y no hayan sido sujetos a este impuesto.</p> <p>Una vez leído y explicado el contenido del referido artículo, los ponentes y coordinadores manifestamos preocupaciones relacionadas con gravar con varios impuestos un mismo acto, proponiendo, entre otros aspectos, incrementar la base de inmuebles sobre la cual recae el impuesto, de 15.000 UVT a 20.000 UVT. Así mismo, se solicitó revisar la tarifa propuesta para, en su lugar, contemplar una posible gradualidad o una tarifa mas baja.</p> <p>Frente a este nuevo artículo, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales, siendo aceptado para su incorporación en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>IVA servicio de transporte de valores (artículo nuevo). Se procedió a dar lectura al nuevo artículo, precisando que la propuesta consistía en gravar con IVA los servicios de transporte de valores.</p>	<p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores indicamos que estábamos conformes con el mismo y, por ello, se aceptaba su incorporación en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>Cuerpo de bomberos – no contribuyentes (artículo nuevo). Frente a este artículo nuevo, se leyó en su integridad la propuesta respectiva, cuya modificación consiste en la inclusión de los cuerpos de bomberos como no contribuyentes del impuesto sobre la renta.</p> <p>La inclusión de este artículo fue aceptada por los coordinadores y ponentes.</p> <p>Tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (artículo 9º). Recogiendo las propuestas de coordinadores y ponentes, se procedió a presentar los ajustes contenidos en el respectivo artículo, los cuales se resumieron en los siguientes puntos: i) establecer tarifas graduales para la sobretasa al sector extractivo, pasando del 10% en 2023 a 5% a partir de 2025, al tiempo que se propone eliminar el impuesto a las exportaciones; ii) establecer una sobretasa a las empresas generadoras de energía a partir de recursos hídricos, de 3 puntos porcentuales por los años 2023 al 2026, considerando el auge para este sector, y iii) establecer un impuesto mínimo global del 15% en armonía con los lineamientos de la OCDE, ajustando la tarifa del 9% para la prestación de servicios hoteleros y parques temáticos de ecoturismo y agroturismo al 15%.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestaron su preocupación por fijar una sobretasa a las generadoras de energía a partir de recursos hídricos por ser la principal fuente de energía del país. Otros ponentes y coordinadores, por su parte, comentario la importancia de esta para generar ingresos necesarios, particularmente, en una coyuntura de bonanza para este sector.</p> <p>Por lo demás, se aclaró que la tarifa reducida para ingresos provenientes de servicios de ecoturismo y agroturismo aplica sobre renta líquida, no sobre la totalidad de ingresos brutos percibidos.</p> <p>Una vez concluida la discusión, los ponentes y coordinadores aceptaron incorporar el artículo en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>Deducción de impuestos pagados (artículo 12º). En relación con este artículo, se dio lectura al mismo y se explicó que el cambio consiste en precisar la prohibición de deducir las regalías, teniendo en cuenta el pago de regalías en especie.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestaron su preocupación sobre el impacto de esta medida, así como el hecho de que seríamos de los pocos países que no permite la deducibilidad de estas erogaciones.</p> <p>Ahora bien, otros ponentes y coordinadores manifestaron que este asunto atiende a la naturaleza de las regalías, por corresponder a una compensación y en otras épocas no han sido deducibles. Adicionalmente, indican que este instrumento es consecuente con la eliminación del impuesto a las exportaciones, que se estima inconveniente. En este mismo sentido, resaltaron H. Congresistas que la tasa efectiva de tributación de estas industrias</p>

extractivas es muy baja y que con la coyuntura actual están recibiendo ingresos considerables.

Frente a este artículo ponentes y coordinadores no presentamos comentarios, aceptando la incorporación del mismo en el texto de ponencia definitiva.

Delitos (artículos nuevos). Luego de la lectura de los respectivos artículos, se procedió a explicar que los mismos reflejan los textos conciliados por los coordinadores y ponentes designados para la revisión y modificación de los mismos.

En relación con los artículos leídos, los ponentes y coordinadores manifestaron varias preocupaciones relativas a los montos para que surja la acción penal, así como la posibilidad de que el Director General de la DIAN pueda iniciar la acción penal.

Adicionalmente, manifestaron que se entiende que la finalidad de la acción penal es el pago.

En relación con la defraudación fiscal, presentaron interrogantes sobre el alcance de este delito. En este punto, uno de los coordinadores procedió a explicar en detalle las modificaciones a cada uno de los artículos, a fin de aclarar algunas de las inquietudes planteadas.

El Presidente de la Comisión Tercera del Senado tomó la palabra para indicar que no es posible continuar con las discusiones sobre estos asuntos, hasta tanto no se cuente con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

Considerando lo anterior, la Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión.

A continuación, se presenta un resumen de las proposiciones analizadas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 207 L223/1995	Incluye dentro del hecho generador del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, a sus derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	N/A	1. Define el impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco. 2. Determina su base gravable y tarifa. 3. Fija una destinación del 60% del componente ad valorem para la creación de un sistema de información, seguimiento y localización de los productos de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 6 L1393/2010.	Modifica la destinación del componente ad valorem, que en la norma vigente se destina exclusivamente a salud (art. 7) para destinar el 60% con el fin de financiar la creación de un sistema de información, seguimiento y localización de los productos de tabaco, derivados, sucedáneos o imitadores y el 40% restante destinado conforme a la Ley 1393 de 2010.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 211 L223/1995	1. Modifica la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado desde el año 2023. 2. Fija como destinación de los ingresos adicionales recaudados por aumento de la tarifa, la estipulada en la Ley 1393 de 2010 (salud).
H.R. José Elecer Salazar López, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Libardo Cruz Casado, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y Otros	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatorias con el fin de eliminar lo siguiente: La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.
H.R. Lina María Garrido Martín	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que se elimine la referencia a los artículos 235-2, 235-3, 235-4, 257-2, 306-1 y 317 del E.T., además de la expresión "los cuales estarán excluidos del IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso primero del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 correspondientes al impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Modifica la tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales para personas naturales residentes, para que sea del 15% y no la que se encuentra señalada actualmente en el artículo 241 del E.T.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Modifica el artículo 242 del E.T. con el fin de que los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones líquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, paguen una tarifa marginal del 12% en aquello que exceda las 300 UVT anuales. 2. Elimina que estos dividendos y participaciones integren la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estén sujetas a las tarifas del artículo 241 del E.T. 3. Establece que la retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o bonos en cuenta por concepto de dividendos, o participaciones será del 10% y no del 20%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	21	294-3	Añade la expresión "el valor de los bienes inmuebles" dentro del concepto que sirve para calcular el patrimonio líquido para términos del impuesto al patrimonio, con el fin de excluir de este impuesto los bienes inmuebles.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo que contempla las facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatoria con el fin de eliminar lo siguiente: Los incisos 2 y 4 del art 36-1, el art 36-3, 66-1, el párrafo transitorio del art 143-1, el numeral 5 del art 207-2, los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del art 235-2, el art 235-3, el art 235-4, los art 28 y 30 de la L98/93, la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACP" contenida en el inciso 1 del art 19 de la L191/95, el inciso 5 del art 46 de la L397/97, el art 97 de la L 633/2000, el art 16 de la L814/2003, el inciso segundo del art 9 de la L1556/2012, art 195 de la L1607/2012, art 365 de la L1819/2016, los arts 180 y 268 de la L1955/2019, el art 30 de la L 2133/2021, arts 37, 38 y 39 de la L 2155/21 y las L 2238/2022 y L 2240/2022.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Modifica el monto exento del impuesto a las ganancias ocasionales por concepto de indemnizaciones por seguros de vida de 3.250 a 9.209 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas, de 35% a 31%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Carbono.	N/A	29	221 y 222, L1819/16	Elimina los art 29 (HG) y 30 (BG y tarifa), los cuales modifican los artículos 221 y 222 de la L1819 de 2016 respectivamente, y que están relacionados con el Impuesto Nacional al Carbono.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	22	295-3	1. Establece que puede restarse el valor de los bienes inmuebles del patrimonio, para determinar la base gravable en el impuesto al patrimonio. 2. Elimina para PN la exclusión de las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de casa o apartamento de habitación.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	20	292.3	Elimina los inmuebles de la lista de bienes poseídos por las sociedades o entidades extranjeras no declarantes del impuesto sobre la renta en el art. de sujetos pasivos del impuesto al patrimonio.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	16	311.1	Modifica el tope de utilidad exenta a 7.000 UVT (las primeras 3.000 UVT en PUB) en la venta de casa o apartamento de habitación para las PN.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta.	N/A	12	115	1. Establece un descuento tributario del 40% del impuesto de industria y comercio efectivamente pagado durante el periodo gravable que tenga relación de causalidad con la actividad económica de la PN. 2. Determinar que este no podrá ser tomado como costo o gasto.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	2	Num. 5 y 10 206	1. Modifica a 2.348 UVT (1.790 UVT en PUB) el monto exento de los pagos de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales. 2. Modifica el límite de la renta exenta del 25% de pagos laborales a 2.105 UVT anuales (790 en PUB).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el tope de las rentas exentas de 1.210 a 4.000 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el art.5.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica la tarifa del impuesto de dividendos y participaciones de personas jurídicas y personas naturales no residentes del 20% al 12%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales para PN extranjeras no residentes del 30% al 15%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica la tarifa de ganancias ocasionales para sociedades nacionales y extranjeras del 30% al 15%. Elimina el artículo 66.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Otras disposiciones.	IVA (De mínimos)	66	Lit. J) 428	
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Modifica la tabla de tarifas marginales de tributación de las personas naturales del artículo 241 del E.T. disminuyendo en 4 puntos porcentuales cada una de las tarifas allí señaladas.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	N/A	Propone la creación de un incentivo tributario consistente en otorgar una tarifa de renta del 15% por 15 años, para aquellas inversiones en plantas nuevas de producción o ampliación de las ya existentes, para producción de fertilizantes y urea.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Sobretasa impuesto predial	Nuevo	N/A	Autoriza a los alcaldes para crear por decreto una sobretasa al impuesto predial durante las vigencias fiscales 2022 y 2023, con destinación específica a la actualización catastral.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Sobretasa impuesto predial	Nuevo	N/A	Establece que los municipios puedan comprometer vigencias futuras con el recado del impuesto predial como consecuencia de la actualización catastral para financiar obras de importancia estratégica para el desarrollo de los municipios.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Exención estampillas e impuestos municipales	Nuevo	N/A	Establece una excepción general de estampillas, tasas e impuestos municipales o departamentales a los contratos y actividades que desarrollen las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, instituciones de educación superior públicas y Empresas Sociales del Estado.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	SAE	Nuevo	N/A	1. Establece que los bienes inmuebles de propiedad de S.A.E. o administrados por el FRISCO de personas naturales o sociedades en proceso de liquidación o liquidadas, sean entregados a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					título gratuito a los municipios donde se encuentran ubicados para que sean desarrollados proyectos de vivienda de interés social o prioritario. 2. Otorga el plazo de un mes a la S.A.E. para transferir los activos a título gratuito, so pena de operar silencio administrativo positivo.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Destinación multas de tránsito	Nuevo	Art. 160 L 769/02	Permite a los organismos de tránsito y transporte financiar gastos de funcionamiento inherentes de nómina de ciertos grupos y agentes de tránsito con cargo de recursos provenientes de multas y sanciones de tránsito.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	Num. 5 206	Modifica el límite en UVT de la renta exenta para pensiones, pasando de 1.790 UVT anuales a 264 UVT mensuales. (3.168 UVT anuales)
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	Num. 5 206	Elimina el límite de renta exenta proveniente de indemnizaciones sustitutivas de pensiones.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 512-35 al ET con el fin de regular el hecho generador del impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado. 2. Define productos calentados del tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina. 3. Determina el sujeto pasivo, la base gravable, tarifa y persona a cargo del impuesto. 4. Establece el precio de venta en el caso de productos importados. 5. Fija como destinación de los recursos recaudados, la implementación de programas de prevención del tabaquismo.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Contribución por sorteos de marketing digital	Nuevo	N/A	1. Crea la contribución por sorteos de marketing digital. 2. Determina el hecho generador, el monto de la contribución, las personas a cargo de esta, la destinación de los recursos recaudados y el tiempo en el que debe ser pagada so pena de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					aplicación de sanciones moratorias. 3. Establece que la aplicación será independientemente del tipo o valor del sorteo.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 211 L223/1995	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado desde el año 2023. 2. Determina que la actualización de la tarifa será anual y conforme al incremento del IPC certificado por el DANE. 3. Fija como destinación de los ingresos adicionales recaudados por aumento de la tarifa, el financiamiento del aseguramiento en salud.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Sanciones por retiro anticipado del ahorro voluntario	Nuevo	N/A	1. Establece la imposibilidad de las entidades financieras u organizaciones de economía solidaria de cobrar a clientes o afiliados, sanciones superiores al 10% del valor ahorrado, en casos de retiro anticipado. 2. Impone el término en el que debe darse respuesta a la solicitud de retiro de ahorros.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL con el fin de determinar que las insituaciones financieras deberán liquidar cinco puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios, en lugar de 3 puntos.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Adiciona un parágrafo 6 al artículo 10 del PL, sobre tarifa para usuarios de zona franca, en el sentido de señalar que el umbral mínimo de exportación debe ser establecido por el Gobierno nacional de forma gradual, considerando los indicadores de exportación de las empresas usuarias de zona franca del año anterior.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Fija un acompañamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la elaboración de los planes de internacionalización.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Modifica el párrafo transitorio del artículo 10 del PL, en sentido que el término para cumplir con el requisito del plan de internacionalización, debe ser de dos años y no de uno.
H.R. Milene Jarava Diaz	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	1. Modifica el monto de las indemnizaciones por seguros de vida que estarán exentos con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, pasando de 3250 UVT a 6600 UVT. 2. Señala que los montos que no superen los 6600 UVT se considerarán ganancia ocasional exenta.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Otro.	Días sin IVA	Nuevo	Art. 37 L2155/2021	1. Modifica la denominación de los "días sin IVA" para en adelante ser "Días para la gente". 2. Precisa que la exención aplica a bienes corporales muebles de producción nacional. 3. Incrementa los periodos de aplicación de 3 a 4 días al año. 4. Hace extensivo el beneficio a los bienes y servicios gravados con el impuesto nacional al consumo.
H.S. Martha Isabel Peralta Epleyu, H.S. Karina Espinosa Oliver, H.S. Gustavo Bolívar Moreno y Otros	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias.	69	N/A	Modifica el inciso primero del artículo de vigencia y derogatoria con el fin de eliminar lo siguiente: La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Incluye un párrafo al artículo 11 del PL referente al límite a los beneficios tributarios, en el sentido que el límite de 3% para los beneficios establecidos en los artículos 126-2 y 257 del ET, no será aplicable cuando se trate de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					la donación de alimentos aptos para el consumo humano y donados a favor de los Bancos de Alimentos legalmente constituidos.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina la palabra "donación" como uno de los momentos en los que se causa el impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Alexander Harley Bermudez Lasso	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias.	69	N/A	Modifica el inciso primero del artículo 69 del PL con el fin de eliminar la derogatoria de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET, referente a la exención para las rentas generadas por la prestación de servicios de ecoturismo y servicios hoteleros respecto de hoteles nuevos y remodelados.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas del (35%), estableciendo tarifas diferenciales según tamaño de empresa y sector económico. 2. Aumenta en 2 puntos la liquidación de la tarifa general del impuesto sobre la renta de las instituciones financieras, hasta el 2030. 3. Adiciona un párrafo 3 que establece que las personas jurídicas diferentes a IF deben liquidar la tarifa general del impuesto sobre la renta en 3 puntos adicionales. 4. Adiciona un párrafo 4 que establece tarifa del 9% para empresas editoriales constituidas en Colombia como PJ donde su objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriatos de carácter científico o cultural.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Modifica los productos exceptuados del impuesto nacional a productos plásticos de un solo uso, para que estén de acuerdo con los establecidos en el párrafo del Art. 5 L2232/22. 2. Excluye los plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar alimentos de la canasta familiar.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	Incluye dentro de la definición de plásticos de un solo uso, el icopor.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	387	1. Incluye las deducciones por dependientes como un elemento para detraer de la base de retención en la fuente con un límite de 1000 UVT anuales. 2. Incluye a las personas del artículo 411 del Código Civil (a los que se deben alimentos) dentro de la lista de dependientes.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Excluye del límite global de rentas exentas y deducciones especiales imputables a la cédula general, la deducción por concepto de dependientes definido en el Art. 387 ET.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Adiciona el icopor dentro de los productos a los cuales se les aplicará el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	Art 222 L1819/16	1. Modifica la tarifa por unidad de los combustibles que se encuentran en la tabla, excepto la tarifa del Carbono. 2. Modifica la aplicación de la gradualidad establecida en el párrafo 6, para el caso del impuesto al carbono. 3. Establece que en los casos de gasolina y ACPM la tarifa empezará a aplicar en 2025.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Renta.	Inversiones de portafolio	Nuevo	18.1	1. Aumenta la tarifa de retención en la fuente de 14% a 33% aplicable a inversionistas de portafolio del exterior domiciliados en una jurisdicción que no esté calificada como paraíso fiscal. 2. Aumenta la tarifa del 25% al 35% para los inversionistas que estén domiciliados en una jurisdicción calificada por el GN como paraíso fiscal. 3. Elimina el literal f) que establece una tarifa de retención del 5% para los valores de renta fija pública o privada o derivados financieros con subyacentes en valores de renta fija.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Incluye dos nuevos umbrales dentro de las tarifas del impuesto al patrimonio. Nuevas tarifas del 1.5% y del 2%.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Renta personas naturales.	N/A	2	num. 5 206	Elimina la reducción propuesta de la renta exenta por pensiones del numeral 5 artículo 206 del E.T.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Elimina las derogatorias de exclusión de IVA, aranceles e INC de combustibles en zonas de frontera, beneficios para el cine y costos presuntos a los cafeteros.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Establece que el impuesto a las bebidas azucaradas iniciará a partir del año 2025.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Incluye dos nuevos umbrales dentro de las tarifas del impuesto sobre la renta para personas naturales. Nuevas tarifas del 41% y del 45%.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Otro.	RUT	Nuevo	555-2	1. Adiciona una casilla para registrar el género de las personas naturales, que incorpora las opciones: mujer, hombre, mujer trans, hombre trans, persona no binaria. 2. Establece que la DIAN actualizará de oficio el RUT ya

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					expedido que no contenga la identificación de género.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Otro.	Declaración de renta	Nuevo	596	Modifica el numeral 2 del artículo 596, incluyendo "registro de género", así: "2. La información necesaria para la identificación, ubicación y registro de género del contribuyente."
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	29	221 L1819/16	Elimina el artículo 29 (hecho generador).
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	30	222 L1819/16	Elimina el artículo 30. (base gravable y tarifa)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49. (hecho generador)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50. (Responsables)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51. (Base gravable)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53. (Causación)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54. (Remisión a normas procedimentales al impuesto al consumo)
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Incluye las ganancias ocasionales dentro de la tarifa del impuesto sobre la renta por dividendos. 2. Establece unas tarifas marginales progresivas que van de 0% al 16%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Elimina el artículo 16. (renta exenta por la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación)
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43 a 54	N/A	Elimina los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54. (impuestos saludables)
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Título	Título	N/A	Modifica el título del Proyecto de Ley, agregando "y la paz", así: "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad, la justicia social y la paz, y se dictan otras disposiciones"

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Sandra Yaneth Jaimes Cruz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina la palabra "obscos" de los productos gravados con el impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso y H.S. Enrique Cabrales Baquero y otros	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Elimina la derogatoria de la exclusión de IVA, Aranceles e INC de combustibles en zonas de frontera.
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.S. Julián Gallo Cubillos y otros	Otro.	Incentivos movilidad	Nuevo	N/A	Extiende los beneficios contemplados en los artículos 3 al 7 de la Ley 1964 de 2019 (beneficios tributarios y no tributarios para los carros eléctricos), para los vehículos de transporte Flex Fuel o de combustible flexible, de producción, importación o ensamblaje que circulen en el país.
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.S. Julián Gallo Cubillos y otros	Otro.	FNCE	Nuevo	N/A	Establece una limitación a los beneficios tributarios de la Ley 1715 de 2014 (beneficios a la generación de energía por medio de FNCE) en suelo permitido para el desarrollo agrícola o zonas protegidas por las CAR.
H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Elimina las derogatorias de las ZESE y los días sin IVA.
H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta	Otro.	IVA	Nuevo	424	Elimina del artículo 424 del E.T., bienes excluidos de IVA, "los dispositivos anticoncepcionales femeninos".
H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta	Otro.	IVA	Nuevo	477	Adiciona al artículo 477 del E.T., como bienes exentos de IVA, "los dispositivos anticoncepcionales femeninos".
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	66-1	Elimina la derogatoria del costo presunto de los cultivos de café.
H.S. Liliana Esther Bilar Castilla	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Elimina el artículo 16 del PL. (Renta exenta proveniente de la utilidad en la venta de casa o apartamento)
H.S. Liliana Esther Bilar Castilla	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina del artículo 11 de los beneficios y estímulos tributarios, el beneficio contenido en el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008 (deducción del 200% sobre el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a empleadores que ocupen trabajadoras mujeres víctimas de la violencia comprobada).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Incluye dentro de los bienes excluidos del impuesto a los plásticos de un solo uso, los paquetes para alimentos de la canasta familiar. 2. Establece que el DANE certificará anualmente los alimentos que hacen parte de la canasta familiar.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece que la tarifa de dividendos de personas naturales residentes no sea la tarifa del Art. 241 ET sino 15%.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Incluye un parágrafo al artículo 314 del E.T., (tarifa de ganancias ocasionales de personas naturales) en la cual fija que si la ganancia ocasional en la utilidad por venta de inmuebles rurales es superior a 1.090 UVT, la tarifa del impuesto será del 15%.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Incluye dentro de los bienes excluidos del impuesto a los plásticos de un solo uso los paquetes para alimentos de la canasta familiar. 2. Establece que el DANE certificará anualmente los alimentos que hacen parte de la canasta familiar.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Excluye del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos los productos tradicionales o típicos colombianos, productos de fabricación ancestral o artesanal como bocadillos, obleas, cocadas y marjales blancos.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin de que no se deroguen los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2019 (días sin IVA).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993. (derechos de autor y literarias).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el numeral 2 del artículo 235-2 del E.T. (Incentivo al campo colombiano)
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo al campo colombiano	Nuevo	235-2	Modifica el numeral 2 del artículo 235 del Estatuto Tributario con el propósito de que el incentivo tributario para el desarrollo del campo colombiano sea aplicable a sociedades que hayan iniciado su actividad económica a partir de diciembre de 2024 y no desde diciembre de 2022, así como el plazo que llenen las sociedades para presentar en el Ministerio de Agricultura su proyecto de inversión para determinar su viabilidad, para que sea a diciembre de 2024 y no a diciembre de 2022.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo producción nacional - IVA	Nuevo	Art. 37 L.2155/21	Establece que el día sin IVA será de 3 días al año eliminando la expresión "podrán ser hasta" del artículo 37 de la Ley de Inversión Social.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo producción nacional - IVA	Nuevo	Art. 38 L.2155/21	1. Establece que los bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas estén registrados como bien o producto objeto de fabricación nacional por parte de productor de bienes nacionales ante el Ministerio de Comercio. 2. Aumenta de 80 a 100 UVT los bienes e insumos para el sector agropecuario como bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo producción nacional - IVA	Nuevo	Art. 39 L.2155/21	Establece que los bienes cubiertos que se deben entregar al consumidor final o recogidos sea dentro de 10 días -en lugar de 2 semanas- siguientes contados a partir de la fecha en la cual se emitió la factura.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Determina que la tarifa del impuesto a dividendos será aplicable a las personas naturales sin residencia fiscal en el exterior. 2. Modifica la retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos del 20% al 15%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica la tarifa de dividendos para sociedades extranjeras y PN no residentes para que aumente gradualmente así: Para el 2023 del 13%, para el 2024 del 16% y a partir del 2025 del 20%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta el umbral de la limitación global para rentas exentas y deducciones especiales de 1.210 UVT a 2000 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta.	N/A	12	115	Establece que el contribuyente podrá tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el 50% del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. (en los mismo términos de la norma vigente).
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el valor evento de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las PN, pasando de las primeras 3000 UVT a 7500 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica el valor de la tarifa sobre ganancias ocasionales para sociedades y entidades nacionales pasando de una fija de 30% a un aumento gradual anual, así: Para el año 2023 13%, 2024 16% y a partir del año 2025 el 20%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Determina que la tarifa del impuesto a las ganancias ocasionales, será aplicable a las personas naturales residentes en el país que no tengan residencia fiscal en el exterior.
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa única aplicable en el impuesto a la ganancia ocasional para personas naturales sin residencia en el país, pasando del 30% a una de aumento

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López	Patrimonio.	N/A	21	N/A	gradual así: 2023 15%, 2024 20% y a partir del año 2025 del 25%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el hecho generador del impuesto al patrimonio, pasando de un patrimonio líquido de 72.000 UVT a 79.000 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica los numerales 1 y 2 del párrafo 3 del artículo que regula la base gravable del impuesto al patrimonio. 1. Establece que tratándose de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la bolsa de valores, la base gravable será su valor de adquisición y no el intrínseco. 2. Elimina la definición de valor intrínseco. 3. Determina que respecto a las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la bolsa de valores, la base gravable será el valor de adquisición, eliminando la referencia que se hacía al valor de cotización al último día de cierre del mercado.
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	55	12-1	Modifica el concepto de sede efectiva de administración. 1. Incluye adjetivos calificativos a la definición de sede efectiva de administración: Lugar donde se tomen decisiones estratégicas comerciales y de alta gestión. 2. Elimina la referencia a que las decisiones deben tomarse en el día a día. 3. Modifica el concepto de administradores por "altos directivos" y de actividades diarias por "de alta dirección".
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	N/A	Modifica el escenario previsto en el numeral 1 de la inicitiva, en el sentido de establecer que la presencia económica significativa se configurará cuando la persona no residente obtenga ingresos brutos de 50.000 UVT - no de 31.300 UVT, o más durante el año gravable.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	58	24	Modifica el numeral 10 del artículo 58 del PL, con el fin de determinar que se considerarán ingresos de fuente nacional, los dividendos o participaciones de colombianos residentes sin residencia fiscal en el exterior.
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	59	N/A	Modifica el valor de los ingresos en especie que deben reportarse respecto del impuesto sobre la renta y complementarios, pasando del valor del mercado al valor de "tal pago".
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	62	607	1. Determina que los obligados a presentar la declaración de activos en el exterior, lo harán considerando su valor de adquisición. 2. Modifica el volumen del valor patrimonial de los activos pasando de 3.580 UVT a 8.000 UVT.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 207 L223/95	1. Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco con el fin de incluir el consumo de productos de tabaco calentado. 2. Determina que tratándose de los sistemas de electrónicos de administración de nicotina y sistemas generales sin nicotina, el hecho generador será el consumo de la solución líquida que se calienta por estos sistemas.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 211 L223/95	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a partir del año 2023. 2. Establece tratándose de cigarrillos, tabacos y cigarrillos, una tarifa diferente para los años 2023 y 2024 y que a partir del año 2025 aquella se incremente en un 70% del precio de venta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	N/A	1. Define el impuesto al consumo de sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. 2. Determina su base gravable y tarifa. 3. Fija una destinación del 60% del componente ad valorem para el fortalecimiento del Plan Nacional de Salud Rural contemplado en el acuerdo de paz y el 40% restante conforme a lo estipulado en la Ley 1393 de 2010.
H.R. Agmeth José Escaf Tijerino	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que no se derogue el artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (deducción por inversión o donación proyectos cinematográficos), el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (contraprestación valor de gastos realizados en la producción de obras audiovisuales), el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (deducción por inversión o donación en proyectos cinematográficos).
H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.R. Alexander Bermúdez Lasso y H.R. Camilo Avila Morales	Carbono.	N/A	Nuevo	N/A	Modifica el artículo de 35 de la Ley 2169 de 2021 (que deroga el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019 y modifico el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016) que establece la destinación específica del impuesto al Carbono para las vigencias fiscales desde 2023 en adelante, para modificar dicha destinación.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica la no causación del impuesto nacional de productos plásticos de un solo uso, para establecer que este no se causa cuando se de cumplimiento en los años 2023 y 2024 a las obligaciones consagradas en la Resolución 1407 de 2018, modificada por la Resolución 1342 de 2020. Para el año 2025 la no causación está supeditada al cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley 2232 de 2022.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica la tarifa de dividendos o participaciones recibidos por personas naturales residentes a 20%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina la expresión: "de dividendos y participaciones y la ganancia ocasional gravable", con el fin de generar consistencia con el articulo ya que propone tarifas planas para dividendos y ganancias ocasionales del 20%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Establece una tarifa del 20% sobre las ganancias ocasionales de las sociedades y entidades nacionales y extranjeras.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Establece una tarifa de 20% sobre las ganancias ocasionales de las personas naturales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el artículo 6° del proyecto de ley, que modifica el numeral 3 del artículo 336 del E.T., aumentando el valor de las rentas exentas y deducciones especiales de 1.210 a 1.570 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa marginal del impuesto sobre la renta en función de la renta líquida gravable del 27% (menor a 13.700 UVT) y 35% (mayor a 13.700 UVT) y
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta.	N/A	12	115	Establece que los contribuyentes pueden aplicar un descuento tributario del 50% por ICA pagado (a propuesta del PL es tratar el ICA como deducible).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el umbral del límite a los beneficios tributarios, incrementándolo del 3% al 5% de la renta líquida gravable.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Modifica el hecho generador del impuesto al patrimonio, aumentando el umbral para su causación, de 72.000 UVT a 131.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Modifica las tarifas del impuesto al patrimonio para establecer la tarifa del 0,5% a partir de las 131.000 UVT y del 1% a partir de las 210.000 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Carbono.	N/A	30	222 L1819/16	Reduce las tarifas de todos los bienes gravados con el impuesto al Carbono.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	2	num. 7 y 9 206	Elimina los numerales 7 y 9 del artículo 206 del ET. (Renta exenta del 50% de los gastos de representación de los Magistrados y 50% de los gastos de representación de los rectores de universidades públicas).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para fortalecimiento institucional DIAN).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	Num 4, art. 235-2	Elimina la derogatoria de los beneficios de renta exenta asociadas a VIS y VIP (Num. 4 Art. 235-2): (a) utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y VIP; (b) utilidad en la primera enajenación de viviendas VIS y VIP; (c) utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana; (d) los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios (Art.16 L.546/99).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Crea el impuesto de normalización tributaria, a cargo de contribuyentes del impuesto sobre la renta o regímenes sustitutos que tengan activos omilidos o pasivos inexistentes. (Define estos dos). 2. Establece que se causa por la posesión de activos omilidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2023. 3. Establece como base gravable el valor del costo fiscal histórico de los activos o el auto avalúo comercial. El precio de adquisición. Para los pasivos inexistentes el valor fiscal o valor reportado en la última declaración de renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					4. Establece una tarifa del 19%. 5. Establece que este impuesto no es deducible en el impuesto sobre la renta. 6. Establece beneficio para los recursos omilidos del exterior que sean repatriados efectivamente con vocación de permanencia antes de 31 de diciembre de 2023, su BG será el 50% de los recursos omilidos.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que no habrá lugar a comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por declaración de activos omilidos o pasivos inexistentes. Además establece que no habrá sanción en el impuesto sobre la renta, IVA, precios de transferencia, información exógena, ni en la declaración anual de activos en el exterior, tampoco generará acción penal, ni infracción cambiaria.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que la normalización de activos no implica legalización de activos ilícitos o relacionados con el lavado de activos o financiación al terrorismo.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que se podrán sanear activos que hayan sido objeto de normalizaciones tributarias pasadas incluyendo como BG las sumas adicionales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Establece que el nuevo impuesto de normalización se someterá a las normas sobre declaración, pago y administración del impuesto al patrimonio. 2. Establece que se declarará, liquidará y pagará en una declaración independiente hasta el 28 de febrero de 2023. 3. Establece que este impuesto estará sujeto a anticipo del 50% que se pagará en 2022. 4. Establece que la DIAN podrá desconocer toda operación cuyo propósito sea eludir.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 (Tarifa especial para dividendos recibidas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					por personas naturales residentes).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Elimina el artículo 4 (Tarifa especial para dividendos recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 (renta líquida gravable).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Carbono.	N/A	29	221	Elimina el artículo 29 (impuesto nacional al Carbono).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Carbono.	N/A	30	222	Elimina el artículo 30 (base gravable y tarifa).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina el artículo 35 (Hecho generador, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina el artículo 36 (Sujeto pasivo, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	Elimina el artículo 37 (Base gravable, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	Elimina el artículo 38 (Tarifa, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	Elimina el artículo 39 (Causación, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	Elimina el artículo 40 (Exigibilidad y declaración, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	Elimina el artículo 41 (Sujeto activo, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	643	Elimina el artículo 42 del Proyecto de ley que adiciona el numeral 12 del artículo 643 al ET relacionado con la sanción por no declarar en el caso del impuesto a las exportaciones de petróleo, crudo, carbón y oro.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta.	N/A	12	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 115 del ET (Artículo 12 del PL- deducción de impuestos pagados) sobre la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalia de que trata los artículos 360 y 361 de la C.P en el impuesto sobre la renta.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otras disposiciones.	IBC- Trabajadores independientes	67	N/A	Elimina el artículo 67 del Proyecto de ley que trata sobre el Ingreso Base de Cotización de los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes diferentes a prestación de servicios personales.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Incluye una destinación específica de la sobretasa a las instituciones financieras así: (i) dos de los puntos serán destinados a la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terciaria; (ii) 1/2 punto para la financiación de proyectos y programas de acceso y mejoramiento de la vivienda urbana y rural en condiciones dignas; (iii) 1/2 punto para la financiación de proyectos dirigidos a ampliar la cobertura de acceso a internet fijo. 2. Establece que el Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como su mecanismo de ejecución.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					inmuebles o unidades inmobiliarias que sean nuevas construcciones de viviendas de personas de la 3ra edad (mínimo 45 unidades), con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT, e inicien operaciones entre los años 2020 y 2026. Per 10 años 2. Establece que no se aplicará el límite del 40% a las rentas exentas de las personas naturales que presten servicios hoteleros en el momento de la construcción de nuevos hoteles o de la remodelación y/o ampliación. 3. Establece que la tarifa no será aplicable a moteles y residencias.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	Establece una exención en el IVA para las semillas y frutos para la siembra, los abonos de origen animal, vegetal, mineral y/o químicos, insecticidas, raticidas y demás anti roedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, sistemas de riego, aspersores y goteros para sistemas de riego, guadañadoras, cosechadoras, trilladoras, partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, concentrados y/o medicamentos para animales, alambres de púas y cercas y los demás que reglamente el GN.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la tarifa general aplicable a personas jurídicas pasando del 35% al 30%. 2. Establece excepciones para esta tarifa respecto de las micro, pequeñas y medianas empresas obligadas a pagar el impuesto sobre la renta y complementarios, fijando una tarifa diferencial del 20% para micro y pequeñas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece tarifa diferencial del 9%, para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o se remodelen o se amplíen en municipios de hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (ii) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o en hoteles se remodelen y/o amplíen en municipios = 0 + a 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2018 dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 10 años. (iii) Nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y muelles náuticos que se construyan en municipios hasta de 200 mil habitantes, dentro de los 6 y 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (iv) Servicios prestados en parques temáticos que se remodelen y/o amplíen dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia la Ley por un término de 10 años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al 33% de sus activos; (v) Servicios prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor que inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2026 y cuenten con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT (mínimo 45 u) o los que hayan iniciado antes de 1 de enero de 2020 y hayan realizado remodelaciones durante 2020 a 2026, que su valor no sea inferior al 50% del valor de adquisición del inmueble remodelado; (vi) las utilidades en la primera enajenación de predios.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					empresas y del 25% para medianas.
H.S. Juan Sammy Merheg Marun	Mecanismos de lucha contra la evasión.	N/A	63	616-5	1. Determina que la DIAN podrá establecer la facturación del impuesto sobre la renta y complementarios, IVA e impuestos nacionales al consumo una vez haya vencido el término para declarar. 2. Modifica la forma de notificación de la factura electrónica del impuesto, mediante remisión al correo electrónico registrado en el RUT del contribuyente y en los demás casos, de la forma establecida en el artículo 565 del ET. 3. Establece que en los eventos en los que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, el término de 2 meses para que declare y pague conforme al sistema de liquidación del impuesto, se contabilizará desde la notificación de la factura.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Contraprestaciones aeroportuarias	Nuevo	Art. 151 L2010/2019	Establece que los recursos que se produzcan por la contraprestación aeroportuaria, podrán ser priorizados por las entidades territoriales, para la construcción y mejoramiento de vías, construcción y/o operación de infraestructuras de servicios conexos y la implementación de servicios de transporte público colectivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina la referencia del artículo 158-1 del ET (deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación) de la lista de beneficios que se propone limitar.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juliana Aray Franco	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina la modificación que se pretende respecto del numeral 5 (renta exenta de pensiones) y el párrafo 3 (requisitos para la renta exenta de pensiones) del artículo 206 del ET.
H.R. Juliana Aray Franco	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina a los siguientes productos de la lista de bienes que se propone gravar con el impuesto al consumo de productos comestibles ultraprocesados: 1. Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos. 2. Embudidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos. 3. Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Incluye dos nuevos umbrales dentro de las tarifas del impuesto sobre la renta para personas naturales. Nuevas tarifas del 43% y del 45%.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	1. Incluye un párrafo 1 al art. 241 en el que define la tarifa efectiva de tributación para PN y extranjeras residentes y asignaciones y donaciones modales como la relación entre el impuesto sobre la renta líquida gravable y los ingresos brutos correspondientes a la cédula general, la cédula de pensiones, la cédula de dividendos y participaciones y los ingresos por ganancias ocasionales en el país y en el exterior. 2. Establece que se presume que la tarifa efectiva de tributación no puede ser inferior al 3% del total de los ingresos brutos en el año 2023, 3,5% en 2024, 4% en 2025 y al 4,5% en 2026. 3. Establece que las tarifas efectivas de tributación se aplican

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Incluye dentro del límite global a las deducciones de las personas naturales una deducción adicional de 26 UVT por dependiente. 2. Incluye un párrafo 1, en el que se define que se entiende por dependientes en 6 literales: a) hijos menores de 18 años, b) hijos de 18 a 23 años, c) hijos mayores de 23 años, d) padres con ingresos menores de 260 UVT, e) hermanos que dependan económicamente del contribuyente, f) cónyuge o compañero(a) que no trabaja y con ingresos menores de 260 UVT.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Proceso de recuperación de cartera DIAN	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo al ET para que la DIAN pueda estructurar paquetes de deuda, con el fin de colocarlos entre inversionistas. 2. Indica que los títulos emitidos (colocación y características) serán definidos y aprobados por el Director de la DIAN y no requerirán autorización de la Superintendencia Financiera. 3. Establece que en los títulos emitidos, los inversionistas sustituirán a la DIAN en los derechos de pago, pero no en las obligaciones de cobro y que las decisiones de pago de la DIAN serán definitivas -cosa juzgada.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Pago del IVA recibido y no facturado	Nuevo	N/A	Establece que el contribuyente que facture el IVA deberá causarlo y pagarlo en la fecha que recibe el pago respectivo. Lo anterior,

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					observando el sistema de pago electrónico definido por la DIAN.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	IVA estudios enfoque de género	Nuevo	N/A	Ordena realizar una revisión de los productos gravados con IVA que afecten a mujeres vinculadas con la maternidad y el cuidado de personas dependientes. Los resultados deben presentarse al cabo de los 6 meses de la promulgación de la ley.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Sobretasa al exceso de utilidades	Nuevo	N/A	Establece sobretasa del 10%, sobre el impuesto sobre la renta a las 4 primeras empresas que superen al menos 5 puntos porcentuales la utilidad neta del conjunto del subsector de la economía a partir de un listado elaborado por la Superintendencia de Sociedades.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Prelación legal de créditos	Nuevo	N/A	Establece que las obligaciones tributarias y obligaciones con entidades públicas tendrán prelación de pago en procesos judiciales.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Estimación y publicación de GINI	Nuevo	N/A	Establece la publicación del GINI por parte de DIAN, sobre la concentración de ingreso y patrimonio; DIAN y el IGAC, sobre las propiedades rurales y urbanas; Superintendencia Financiera, sobre la propiedad accionaria.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Propone que las sociedades nacionales cuyos ingresos brutos sean inferiores a 150.000 UVT y que no opten por el SIMPLE tengan una tarifa en el impuesto sobre la renta del 20%. 2. Determina que no podrán acogerse a esta tarifa los profesionales independientes y empresas de consultoría.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	4	245	Establece que la retención en la fuente sobre el valor bruto será equivalente al 20% del valor total de los dividendos o participaciones a favor de las sociedades y entidades extranjeras y personas naturales no residentes, así como para las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					personas naturales y sociedades nacionales.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos	Nuevo	Art. 207 L 223/95	Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco, que está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos	Nuevo	Art. 221 Ley 223/95	1. Modifica la tarifa del impuesto al tabaco a partir del año 2023, que para los cigarrillos, tabacos, cigarros o cigarrillos será de \$8.400 por cada cajetilla de veinte unidades y de \$669 por cada gramo de picadura, rapé o chinú. 2. Determina que las tarifas a partir del año 2024 se actualizarán de acuerdo al IPC en 4 puntos.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos	Nuevo	N/A	1. Establece la base gravable de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco, que a partir del 1° de enero de 2023 corresponderá al precio de venta al público certificado anualmente por el DANE. 2. Determina que la tarifa del impuesto ad valorem al consumo de sucedáneos o imitadores de producto de tabaco será del 150% de la base gravable y que la Dirección General de Apoyo Fiscal de Ministerio de Hacienda certificará el precio de venta con base en la información del DANE y la inflación. 3. Establece una destinación específica del componente ad valorem, 60% para un sistema de información, seguimiento y control de los productos derivados del tabaco y el 40% restante se destinará de acuerdo con la Ley 1393 de 2010.
H.S. Efraín José Copeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bilar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. Daniel Restrepo Camona, H.R. Juliana Aray	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece la tarifa marginal del impuesto de los dividendos para personas naturales residentes en dos umbrales: 1. >0 hasta 300 UVT una tarifa marginal de 0% y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí					2. >300 UVT en adelante una tarifa marginal de 15%.
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa del 9% en el impuesto sobre la renta y complementarios para las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico, en los términos de la Ley 98 de 1993. Lo anterior, condicionado a un aumento progresivo de pago de regalías a los autores.
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Exención transitoria IVA hoteles	Nuevo	N/A	Establece una exención transitoria de IVA hasta 31 de diciembre de 2026, para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia, condicionado a el registro nacional de turismo.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	14	306	1. Establece una tarifa de retención en la fuente del 12% para las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. 2. Determina que los premios en especie tendrán el valor que se les asigne en el plan de premios, el cual no puede ser inferior al valor comercial, en este caso la retención podrá cancelarse dentro de los seis meses siguientes a la obtención del premio, previa constitución de garantía.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina la expresión: "de dividendos y participaciones y la ganancia ocasional gravable", con la finalidad de desmontar la unificación de rentas líquidas gravables.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Carbono.	N/A	30	222	Establece que el impuesto al Carbono será descontable de IVA para los productores de bienes exentos (art. 477 del ET).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar lo siguiente: El artículo 66-1, los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del art 235-7, los art 28 y 30 de la L98/93, la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACP" contenida en el inciso 5 del art 46 de la L391/97 y el art 97 de la L 633/2000, el art 16 de la L814/2003, el inciso segundo del art 9 de la L1556/2012, art 195 de la L1607/2012, los arts. 180 y 268 de la L1955/2019, las L 2238/2022 y L 2240/2022.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Establece que los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes, estarán gravados a unas tarifas marginales del 10%, 15% y 20%. 2. Modifica el parágrafo del artículo, con el fin de establecer que el impuesto sobre la renta, será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una reducción gradual de la tarifa general para las personas jurídicas, así: 35% 2023, 34% 2024, 33% 2025, 32% 2026 y 30% desde el 2027 en adelante.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el umbral del límite a los beneficios y estímulos tributarios, incrementándolo del 3% al 5% de la renta líquida gravable.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Modifica el monto de rentas exentas por indemnizaciones en seguros de vida, pasando de 3.250 UVT a 5.300 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Establece una tarifa de ganancias ocasionales para sociedades y entidades nacionales y extranjeras del 12%.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Establece que la tarifa de dividendos de personas naturales residentes no sea la tarifa del Art. 241 ET sino 15%.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Modifica la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales residentes de las tarifas del artículo 241 al 12%.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales extranjeras sin residencia del 30% al 15%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina las modificaciones propuestas en relación con la renta exenta de pensiones e indemnización sustitutiva, aumenta la renta exenta por pagos laborales de 790 UVT anuales a 1.500 UVT anuales y elimina la modificación del parágrafo 3 del artículo 206 del ET (extender la renta exenta de pensiones del numeral 5 del art. 206 del ET a las pensiones de organismos multilaterales).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del proyecto de ley. (Unificación de rentas líquidas gravables)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.					
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el monto que estará exento de la utilidad generada en la venta de la casa o habitación respecto de las personas naturales, pasando de 3.000 UVT a 4.500 UVT.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica la tarifa única aplicable sobre las ganancias ocasionales de las sociedades nacionales y extranjeras, pasando del 30% al 20%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa única aplicable a las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, pasando del 30% al 20%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Añade un parágrafo al artículo que desarrolla el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso, con el fin de determinar que la medida debe armonizarse con la Ley 2322 de 2022 (sobre plásticos de un solo uso), en la que se contempla un proceso de transición con planes de reconversión productiva y adaptación laboral de las empresas del sector.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Bebidas ultraprocadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina la referencia a "en cualquier" y la partida arancelaria 20.09.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Comestibles ultraprocados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del proyecto de ley (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocados y con alto contenido de azúcares añadidos)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	Establece una exención transitoria de IVA hasta 31 de diciembre de 2024 para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Establece como excluidos de IVA los siguientes bienes con sus partidas y sub partidas arancelarias: (i) Vehículos dedicados a gas y sus componentes con motor de funcionamiento exclusivo con gas natural. (ii) Vehículos eléctricos y sus componentes.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA el servicio de carga para vehículos eléctricos.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Exención IVA	Nuevo	477	Añade un numeral dentro del artículo de bienes exentos de IVA con derecho a compensación (477 ET) y establece como exenta de IVA la comercialización de insumos químicos destinados a la potabilización de agua y al tratamiento de agua residual que sean adquiridos por personas inscritas en el registro único de prestadores de servicios públicos domiciliarios.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Incentivo a la movilidad sostenible	Nuevo	N/A	1. Establece que las PJ que adquieran vehículos nuevos entre los años 2023 a 2026 y que cuenten con gas natural vehicular como energético podrán deducir anualmente del impuesto de renta a cargo el valor de la inversión. 2. Establece como exentos del IVA, los vehículos a gas natural vehicular, los equipos y los cilindros de gas para instalaciones en vehículos. 3. Establece en un párrafo que las entidades territoriales deberán crear incentivos complementarios (exoneración de pique y placa) para promover e incentivar el transporte sostenible con tecnologías a base de GNV.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos del PGN. 2. Límite el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción en gastos destinados a viáticos, gastos de viajes, papelería, gastos de impresión, publicidad, etc., y la racionalización de los gastos de funcionamiento. 3. Determina que el Gobierno Nacional propondrá al Congreso una reducción de un porcentaje no inferior al 5% anual durante los 4 próximos años, de las transferencias incorporadas en el PGN.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	GMF	Nuevo	879	Establece como exento del GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el Gobierno nacional o autoridades del orden departamental y/o municipal, mecanismos de estabilización o compensación entregados por el Gobierno nacional, en el desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	1. Elimina de la lista de bienes gravados con el impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, las siguientes partidas arancelarias: (i) 02.01 Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos. (ii) 19.05.90.90.00. Ponqués y tortas, Bizcochos y pasteles de dulce, Merengues, Bizcochos y pasteles de dulce. 2. Modifica la descripción del producto en la partida 16.02 (Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre) por "Solo embutidos".
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Excluye del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso a los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar los alimentos en donde se busca proteger la inocuidad del producto.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Subsidios y contribuciones para los servicios públicos domiciliarios	Nuevo	N/A	Establece que las tiendas y panaderías de barrio y vecinales quedarán como suscriptoras de la categoría "tienda y panadería vecinal" y su contribución será igual a cero para efectos del pago de los servicios públicos domiciliarios.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	GMF	Nuevo	879	Añade un párrafo al artículo de exenciones del GMF (879 ET) y menciona a los movimientos financieros de cualquier monto provenientes de créditos destinados a proyectos agropecuarios otorgados por entidades financieras reconocidas por la Superintendencia Financiera.
H.R. Irma Luz Herrera Rodriguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo Garcia y H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive.	Otro.	Austeridad y eficiencia en el gasto	Nuevo	N/A	1. Establece que, durante los 4 años a partir de la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno nacional annuallymente reglamente mediante decreto un Plan de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-1	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones gráficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece 4 rangos de tarifas diferenciales en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: 35% para empresas grandes, 30% para empresas medianas, 25% para empresas pequeñas y 20% para micro empresas, a partir de 2023. 2. Establece una tarifa progresiva del 20% para el año 2023, del 25% para el año 2024, del 30% para el año 2025 y del 35% para el año 2026, para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o se remodelen o se amplíen en municipios de hasta 200 mil

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o en hoteles se remodelen y/o amplíen en municipios hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2018 dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 10 años. 3. Establece una tarifa diferencial del 9% para servicios prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor que inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2026, por 10 años.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina la modificación de la renta exenta por indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina el artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo del café) y los numerales 3 (Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles dentro de los 15 años sig.) 4 (Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los 15 años sig.) y 5 (Servicio de ecoturismo certificado por el MIAmbiente o autoridad competente, por un término de 20 años) del artículo 270-2 (Otras rentas exentas).
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Facultades extraordinarias	Nuevo	N/A	1. Faculta al Presidente para que en virtud del numeral 10 del art 150 CP, de facultades extraordinarias al DNP y DAPRE para que dichas entidades realicen el levantamiento, actualización y verificación de los beneficiarios de programas sociales, para así focalizar y destinar adecuadamente las ayudas a la población que requiere priorización. 2. Establece que el Gobierno nacional en cabeza del MHCP o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					entidad que designe, diseñará e implementará instrumentos que evalúen los resultados de los programas del emprendedor por el Gobierno nacional y eficiencia del gasto.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	Nuevo	N/A	1. Establece que el MHCP administre el impuesto al consumo de bebidas endulzadas, azucaradas y los ultra procesados dando aplicación a los procedimientos establecidos en el ET, para la fiscalización, determinación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones. 2. Establece una destinación específica para el impuesto al consumo de bebidas endulzadas, azucaradas y los ultraprocesados, así: 50% a la red pública hospitalaria departamental y municipal; 25% para financiar la política pública para el control y manejo de obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas y el 25% a programas y proyectos de inversión en salud pública de los departamentos y el Distrito Capital.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Fomento actividad turística	Nuevo	N/A	Establece que los beneficios establecidos en el artículo 40 (exención transitoria pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico) y artículo 45 (exención pago IVA servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia) de la Ley 2068/20, estarán vigentes hasta 31 de diciembre 2023.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Beneficios tributarios sector turismo	Nuevo	N/A	Deroga de manera gradual y progresiva de los beneficios tributarios previstos para el sector turismo con el fin de que los servicios previstos en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET, correspondientes a servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles, hoteles remodelados y servicios de ecoturismo, estén gravados de manera gradual y progresiva, así:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					una tarifa del 20% en 2023; en 2024 con una tarifa del 30% y que sea derogado a partir de 2025.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Racionalización de beneficios tributarios	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que defina las razones específicas para obtener exenciones y descuentos tributarios con procedimientos para evaluar resultados específicos, con el fin de racionalizar los beneficios tributarios que se otorgan en el país.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Modifica el artículo 314 del ET (artículo 18 del PL) con el fin que la tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales sea del 15% para el 2023; del 20% para el 2024; del 25% para el 2025 y a partir del 2026 la tarifa será del 30%.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Impuesto de renta iglesias	Nuevo	23	1. Establece que no serán contribuyentes del impuesto de renta, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por MININTERIOR con respecto a las actividades destinadas al oficio religioso, el culto, educación o beneficencia. 2. Establece como obligación a cargo del Gobierno nacional reglamentar en un término menor a 6 meses las actividades de las iglesias y confesiones religiosas que serán sujetos a lo propuesto y no deban contribuir con el impuesto de renta.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Impuesto de renta iglesias	Nuevo	16	Adiciona a las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por MININTERIOR para que sean contribuyentes del impuesto de renta cuando sus actividades no sean el oficio religioso, el culto, la educación o la beneficencia.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Simple	Nuevo	879	Adiciona un numeral al artículo 879 del E.T con el fin que se exonere del GMF a las personas jurídicas que se encuentren acogidas bajo el régimen simple siempre y cuando estén al día con la declaración y pago de impuestos y cumplan sus demás obligaciones tributarias dentro de los plazos previstos por la ley.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina en relación con el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas las siguientes partidas arancelarias: 2101.11.00.10 y 2101.11.00.90 referentes a café soluble liofilizado con granulometría de 2.0-3.0 mm y los denominados los demás (extractos, esencias y concentrados).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina del inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 43 del PL la expresión "bebidas tipo café".
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Otro.	Incentivo al campo colombiano	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 46-2 al E.T, para que no constituya renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el Gobierno nacional o por las autoridades de orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público (fiscales o parafiscales) en desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o a estabilizar el precio de venta.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Otro.	Incentivos económicos para proteger al sector rural	Nuevo	879	Adiciona un nuevo numeral al artículo 879 del ET con el fin de exonerar del GMF los recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el Gobierno nacional o por las autoridades de orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público (fiscales o parafiscales) en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Modifica el capítulo 12 del título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), así: "De la defraudación y evasión tributaria, omisión de activos, inclusión de pasivos inexistentes, omisión de agente retenedor y apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral". (antes: Capítulo XII: De la sustracción de cosa propia a su utilidad social o cultural)
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 434A al código penal (omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) 2. Establece que la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes en las declaraciones tributarias por un valor igual o superior a 1000SMMLV incurrirá en prisión de 48 a 108 meses. 3. Establece que el valor de los activos omitidos o declarados por un menor valor será establecido con las reglas de valoración patrimonial de activos del ET, y el de los pasivos inexistentes será el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración. 4. Establece que, si el valor fiscal de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 SMMLV, pero inferior a 5.000 SMMLV las penas se incrementarán en una tercera parte, cuando superen este tope la pena se incrementará en la mitad. 5. Establece que, en el caso de sociedades u otras entidades, las sanciones serán impuestas en igual medida a todos los partícipes del delito. 6. Establece que la acción penal podrá iniciarse por petición del Director de la DIAN.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					7. Establece que la acción penal se extinguirá cuando el responsable realice los pagos respectivos y no se le hubiese otorgado principio de oportunidad en los 5 años anteriores y no haya sido beneficiario de archivo, resolución inhibitoria, preclusión o cesación de procedimiento por pago en los 5 años anteriores a la liquidación oficial. Adicionalmente por pago cuando el activo omitido o pasivo inexistente sea mayor a 2.500 SMMLV.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 434B al código penal (defraudación o evasión tributaria). 2. Establece que siempre que la persona que estando obligada a declarar no declare, o que en su declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, o incurra en conductas fraudulentas, evasivas, elusivas o abusivas, que generen menor valor a pagar o mayor saldo a favor superior a 20 SMMLV e inferior a 2.500 SMMLV, definidos por liquidación oficial, será penalizado de 36 a 60 meses de prisión. 3. Establece que cuando el valor sea superior a 2.500 SMMLV e inferior a 5.000 SMMLV la pena se incrementará en una tercera parte. 4. Establece que cuando el valor sea superior a 5.000 SMMLV la pena se incrementará en la mitad. 5. Establece que, en el caso de sociedades u otras entidades, las sanciones serán impuestas en igual medida a todos los partícipes del delito.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					6. Establece que la acción penal podrá iniciarse por petición del Director de la DIAN. 7. Establece que la acción penal se extinguirá cuando el responsable realice los pagos respectivos y no se le hubiese otorgado principio de oportunidad en los 5 años anteriores y no haya sido beneficiario de archivo, resolución inhibitoria, preclusión o cesación de procedimiento por pago en los 5 años anteriores a la liquidación oficial. 8. Establece que la acción penal no se podrá extinguir por pago cuando el valor sea mayor a 2.500 SMMLV.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Modifica el artículo 434C del Código Penal (Omisión del Agente Retenedor o Recaudador), deroga el artículo 402 vigente. 2. Precisa en el inciso 2 del artículo que la sanción recae sobre quien no consigne las sumas dos meses después del vencimiento de la fecha para presentación y pago de las declaraciones de IVA y del impuesto al consumo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 434D al código penal (Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral). 2. Establece un nuevo delito que sanciona la apropiación indebida de los recursos de la seguridad social. a. Recae sobre quien descuente los aportes de sus trabajadores o contratistas por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. b. El recaudo no se consigne en los dos meses siguientes a la fecha para realizarlos o realice maniobras fraudulentas para la apropiación de recursos por un monto superior a 100 SMMLV. c. Incurrir en prisión de 36 a 60 meses.
H.R. Livi Katherine Miranda Peña	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que las instituciones financieras deberán liquidar una sobretasa de 5 puntos porcentuales y no 3%.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 66-1 del ET (Costos presuntos de calculotres)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-1	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones gráficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina del inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 43 del PL la expresión "bebidas tipo café"

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Establece como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para el beneficiario, los ingresos recibidos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación entregados por el Gobierno nacional, en el desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Otro.	GMF	Nuevo	879	Establece como exento del GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por Gobierno nacional o autoridades del orden departamental y/o municipal, mecanismos de estabilización o compensación entregados por el Gobierno nacional, en el desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Otro.	IVA servicios por operadores postales	Nuevo	476	Establece una exclusión de los giros de dinero efectuados por medio de operadores postales a los servicios excluidos de IVA por servicios de transporte público terrestre, fluvial o marítimo.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina artículo 3 (tarifa dividendos PN)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Elimina artículo 4 (tarifa dividendos P.J. extranjeras y PN no residentes)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa progresiva de la sobretasa al sector financiero en virtud de su renta líquida gravable que inicia desde el 0% hasta el 3%
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el método de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa en el impuesto al patrimonio, del valor intrínseco al valor de adquisición

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina el artículo 43 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	44	N/A	Elimina el artículo 44 del PL (Responsables del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del PL (Base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Elimina el artículo 46 del PL (Tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Elimina el artículo 47 del PL (Causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	48	N/A	Elimina el artículo 48 del PL (Remisión normativa a normas del impuesto nacional al consumo)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50 (Responsables)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51. (Base gravable)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Elimina el artículo 52. (Tarifa)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53. (Causación)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54. (Remisión a normas procedimentales al impuesto al consumo)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina la derogatoria de los numerales 3 (Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles dentro de los 15 años sig.), 4 (Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los 15 años sig.) y 5 (Servicio de ecoturismo)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					certificado por el MiAmbiente o autoridad competente, por un término de 20 años) del artículo 270-2 (Otras rentas eventuales)
H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Añade un parágrafo al artículo de facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN y establece que dentro de las facultades de regulación de administración y gestión conferidas al Presidente, se realizará la ampliación de planta de personal, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y el Estudio Técnico Ampliación de Planta de la DIAN.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	1. Establece la creación del impuesto de normalización tributaria a partir del 2023, como un impuesto complementario al impuesto de renta. 2. Establece que el impuesto estará a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. 3. Establece que la causación se dará por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 10 de enero de 2023. 4. Establece que la base gravable será: i) el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos conforme al Título II del Libro I ET o avalúo comercial, el cual deberá ser como mínimo al del costo fiscal del activo omitido. ii) el precio de adquisición del bien para efectos de determinar su costo fiscal. 5. Establece que las estructuras creadas para transferir los activos omitidos, no serán reconocidas y la base gravable de calculará por el costo fiscal de los activos subyacentes. 6. Para pasivos inexistentes, la base gravable será el valor fiscal de los pasivos inexistentes, de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					acuerdo al Título I del Libro I ET o último valor reportado en la declaración de renta.
H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce	Otro.	ICA	Nuevo	260-7	1. Establece que para patrimonios autónomos en procesos de litigación inscritos en el Registro Nacional de Valores de Emisores -RNVE, y de patrimonios autónomo con más de 100 fideicomitentes y/o beneficiarios, la sociedad fiduciaria cumplirá con obligaciones formales y sustanciales frente a los impuestos territoriales, por cuenta de los tenedores de títulos o fideicomitentes y/o beneficiarios, pero únicamente frente a las actividades, ingresos o bienes del patrimonio autónomo. 2. Establece que, para el ICA, la obligación de declarar podrá ser cumplida mediante declaración por cada periodo fiscal y por municipio, consolidando todos los ingresos del patrimonio autónomo, conforme la periodicidad y los formatos establecidos en cada municipio en donde se pague el impuesto. 3. Determina que dicho pago se realizará con cargo al patrimonio autónomo.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	4	245	1. Modifica la tarifa del impuesto de renta para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras, del 20 al 15%. 2. Adiciona parágrafo estableciendo que el impuesto en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					comento, será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta de dividendos o participaciones.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la sobretasa al sistema financiero de 3 a 5 puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios. 2. Establece para las instituciones financieras una liquidación de dos puntos porcentuales adicionales a la tarifa del impuesto de renta, para los años 2022, 2023, 2024 y 2025, siendo en total, 42%.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 del PL (Tarifa dividendos PN residentes).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta.	N/A	12	115	Elimina el artículo 12 del PL (Impuestos deducibles).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el límite global de las deducciones especiales y rentas exentas para personas naturales, aumentando a 3.125 UVT anuales.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Modifica las ganancias ocasionales exentas para inmuebles del causante, nuevamente dividiendo entre inmuebles urbanos y rurales y estableciendo una exención de 6.500 UVT.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	1. Modifica la ganancia ocasional exenta en la utilidad por la venta de vivienda aumentándola a 5.250 UVT. 2. Establece unas tarifas diferenciales por la venta del inmueble a ciertos meses siguientes a su "consecución".
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	20	N/A	Elimina el artículo 20 del PL (Sujetos pasivos del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Elimina el artículo 21 del PL (Hecho generador del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el artículo 22 del PL (Base gravable del impuesto al patrimonio).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Elimina el artículo 23 del PL (Tarifa del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	24	N/A	Elimina el artículo 24 del PL (Causación del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	25	298-2	Elimina el artículo 25 del PL (Administración y control del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	26	298-8	Elimina el artículo 26 del PL (Artículo 298-8 del ET) referente a la remisión de las normas a las que se somete el impuesto al patrimonio.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el parágrafo del artículo 32 del PL con el fin de que también sean excluidos del impuesto sobre plásticos de un solo uso, los alimentos lácteos o cárnicos y sus derivados.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Modifica el artículo 49 del PL con el fin de excluir como hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados a la carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o despojos; embudidos y productos similares en carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias con base a esos productos.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	1. Modifica el artículo 30 del PL (Artículo 222 de la Ley 1819 de 2016) correspondiente a la base gravable y tarifa del impuesto nacional al Carbono con el fin de establecer que la tarifa corresponderá a 20.500 COP por tonelada de Carbono equivalente en lugar de 17.800 COP. 2. Modifica los valores de la tarifa por unidad de combustible serán así: (i) Fuel oil será a \$208; (ii) ACPM \$180; (iii) Jet fuel \$175; (iv) kerosene \$175; (v) gasolina \$158; (vi) gas licuado de petróleo \$115; (vii) gas natural \$36. 3. Establece que la tarifa por tonelada de Carbono equivalente

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					se ajustará a 1 de febrero al IPC del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a 3 UVT. En la norma se encuentra a 1 UVT. 4. Adiciona un parágrafo 7 para que la tarifa del impuesto al Carbono por unidad de combustible en los departamentos del Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y los municipios de Sipí, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Iro, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó para que los combustibles mencionados en el inciso 1 sean tarifa \$0.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. El artículo 126 del E.T. 2. Los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del E.T. 3. La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995. 4. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997. 5. El artículo 16 de la Ley 814 de 2003. 6. El artículo 365 de la Ley 1819 de 2016. 7. El numeral 2 y los literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2.
H.R. Milene Jarava Diaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el artículo 32 del PL con el fin de que se excluya del impuesto de plásticos de un solo uso a los productos básicos de la canasta familiar.
H.R. Milene Jarava Diaz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 52 del PL con el fin de que los recursos generados por el impuesto nacional al consumo de productos comestibles

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ultraprocesados y con alto contenido de azúcar añadido serán destinados a la financiación de proyectos y programas que tengan como principal objetivo garantizar la seguridad alimentaria en todo el territorio nacional priorizando a aquellas regiones con los indicadores más bajos en la materia.
H.R. Milene Jarava Diaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Añade un parágrafo 2 al artículo 32 del PL para que los recursos generados por concepto del impuesto nacional sobre los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, serán destinados a la financiación de proyectos y campañas de descontaminación por plásticos de fuentes hídricas.
H.R. Julián Peinado Ramirez	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Añade un inciso artículo 2 del PL con el fin de que quienes reciban un pago anual por los conceptos que se señalan en el artículo de hasta 3.157 LVT no tengan que pagar por exenciones o por que la tasa impositiva sea cero.
H.R. Julián Peinado Ramirez	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Elimina el parágrafo 5 propuesto para el artículo 240-1 del E.T. 2. Elimina el parágrafo transitorio propuesto para el artículo 240-1 del E.T. 3. Propone un nuevo parágrafo transitorio que establezca que el GN deberá expedir los lineamientos para la formulación, aprobación e implementación del Plan de Internacionalización dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. 4. Determina que los lineamientos deberán contener por lo menos, el umbral mínimo de exportación individualizado por sector o industria y la determinación de un plazo que no podrá ser inferior a dos años para empezar a cumplirlo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julián Peinado Ramirez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. Números 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2 (rentas eventuales). 2. artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (exención derechos de autor y nuevas librerías). 3. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención industria cinematográfica). 4. artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 5. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (certificado de inversión audiovisual en Colombia). 6. artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 7. artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Julián Peinado Ramirez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. Números 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2 (rentas eventuales). 2. artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (exención derechos de autor y nuevas librerías). 3. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención industria cinematográfica). 4. artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 5. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (certificado de inversión audiovisual en Colombia). 6. artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (beneficio por donación o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					inversión en industria cinematográfica). 7. artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz	Otras disposiciones.	Importaciones que no causan impuesto sobre las ventas	66	Lit. j) 428	Elimina de la parte inicial del literal, la referencia a los bienes objeto de tráfico postal, para posteriormente determinar que estará exceptuada la importación de aquellos, cuando ingresen mediante una red oficial de correos sin importar su origen.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz y Otro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina de la lista de bienes cuya exportación se propone gravar a los siguientes: - Coques y semicoques de hulla, lignito o turba, incluso aglomerados; carbón de retorta, identificados con la partida arancelaria 27.04.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz.	Otro.	Bienes exentos de IVA	Nuevo	477	Modifica la partida 96.19 del artículo 477 del ET, a efectos de incluir otros bienes de higiene menstrual dentro de la exención del impuesto sobre las ventas con derecho a compensación y devolución.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, Wilder Ibersen Escobar Ortiz y H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta.	Deducción de impuestos pagados y otros.	12	115	Modifica el parágrafo primero del artículo, para establecer que a los titulares mineros y comercializadores que hayan aplicado deducciones al impuesto sobre la renta considerando la contraprestación económica por regalías, se les aplicará un desmontaje gradual en el porcentaje de deducción así: - 2023 100%, 2024 80%, 2025 60%, 2026 40%, 2027 20% y 2028 0%.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Elimina la especificación de tarifa "general" al impuesto sobre la renta para personas jurídicas, para formular unas tarifas diferenciales dependiendo del tamaño de las empresas. 2. Incluye un parágrafo transitorio en el que determina que, para la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					clasificación de las empresas, el GN deberá expedir la reglamentación respectiva, considerando aspectos como ingresos brutos, patrimonio líquido, etc. 3. Adiciona en el parágrafo 2, una destinación específica para la sobretasa, concretamente, para la financiación de carreteras y vías de la red vial terciaria y programas para promover la vida en el campo y la productividad agropecuaria. 4. Agrega un parágrafo 3 en el que se establece que, en los casos de disolución, liquidación o escisión con fines de defraudación para obtener la aplicación de menores tarifas, los socios o accionistas que lo hubieren facilitado, deberán responder solidariamente ante la DIAN por el valor del impuesto o sanciones que se tendrían que haber declarado o pagado. 5. Incluye un parágrafo 4, con el fin de establecer que la tarifa del 9% para el sector turismo aplicará hasta el periodo gravable 2025 y que a partir del año 2026 aplicarán las disposiciones en la propuesta.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina del artículo de límite a los beneficios y estímulos tributarios, el beneficio contenido en el artículo 52 del ET (incentivo a la capitalización rural).
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz y Otro	Otro.	Conciliación en materia tributaria y ambiental.	Nuevo	N/A	Establece los requisitos para que las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales puedan conciliar las obligaciones pendientes por concepto de tasa retributiva L99/1993.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica totalmente el artículo 9 con el fin de establecer tarifas diferenciales para el impuesto de renta de personas jurídicas, en consideración del tamaño empresarial. 2. Fija rangos para la definición del tamaño empresarial, determinados por los ingresos de actividades ordinarias y el sector económico.
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y Otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL con el fin de determinar que las instituciones financieras deberán liquidar cinco puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios, en lugar de 3 puntos.
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Adiciona la derogatoria de los artículos 894, 895, 896, 897, 898 del ET relacionados con el régimen de compañías holding en Colombia, en el impuesto sobre la renta y ganancias ocasionales.
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las ganancias extraordinarias a personas jurídicas.	Nuevo	N/A	1. Establece de manera transitoria por 6 años (2022 a 2026) un impuesto a las ganancias extraordinarias para PJ (empresas o explotaciones que presenten balances a la Superintendencia de Sociedades y/o Superintendencia Financiera) que reciban beneficios del comercio, industria, minería, explotación agropecuaria o cualquier actividad económica establecida en el CIU. 2. Establece como hecho generador la percepción de utilidades superiores al 200% de la ganancia del año anterior. 3. Establece como tarifa el 10% del exceso entre el año 1 y el del año 1-1.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					establecidos en el Decreto 1054 de 2019 (prórroga el término declaratoria de existencia de las ZF).
H.S. José Alfredo Marín Lozano	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina las obleas.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Modifica el Capítulo 12 del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código penal).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434A L.599/00	Modifica el artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434B L.599/00	Modifica el artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Reubica el artículo 402 en el artículo 434C. Omisión de agente retenedor.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Adiciona el artículo 434D. Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Adiciona el artículo 434E. Circunstancias de agravación punitiva.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	1. Adiciona el inciso 9 al artículo 83 del código penal. 2. Establece que en los delitos de los artículos 434A, 434B y 434C el término de prescripción de la acción penal se suspende con la suscripción de un acuerdo de pago.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	L.599/00	Adiciona la derogatoria del artículo 402 del Código Penal debido a su incorporación en el Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julián Peinado Ramírez	Renta personas naturales.	Deducción por dependientes	Nuevo	387	1. Modifica el numeral 2, aumenta la edad de los hijos del contribuyente de 23 años a 25 años. 2. Modifica en el numeral 3, disminuye la edad los hijos del contribuyente de 23 años a 18 años en situación de dependencia económica por factores físicos o psicológicos.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL con el fin de determinar que las instituciones financieras deberán liquidar cinco puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios, en lugar de 3 puntos.
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	Art. 30 L. 98/93	Elimina la derogatoria del art. 30 de la Ley 98 de 1993 (librerías).
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Otro.	Objeto	1	N/A	Adiciona un inciso segundo al artículo "El gasto público social que trata la presente ley tendrá un enfoque y/o prioridad en la educación pública superior y en el bienestar de las personas mayores".
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina la derogatoria del art. 66-1 del ET (determinación costo mano de obra del cultivo del café).
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina la derogatoria del art. 235-2 del ET (incentivo para el desarrollo del campo colombiano).
H.S. Arturo Char Chaljub, H.R. Wadiliv Alberto Manzur Imbett, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzon, H.S. Carlos Fernando Motoa Solarte y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Agrega un parágrafo 6 al artículo 10 del PL, para garantizar la continuidad de la actividad exportadora del país en zonas francas extendiendo por un término de 30 años los contratos de arrendamiento sobre las áreas de propiedad del Estado donde se ubican las ZF de Barranquilla, Cartagena y Palmaseca. 2. Establece que los operadores incrementarán el arrendamiento en un 10% para el primer año de extensión del contrato y los demás años se actualizará con el IPC. 3. Agrega que las ZF deberán cumplir con los requisitos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Remesas	N/A	321	1. Adiciona el artículo 321 (derogado en el ET). 2. Señala que el impuesto de remesas se liquidará así: a) Cuando se trate de utilidades obtenidas en Colombia por sociedades u otras entidades extranjeras mediante sucursales, el impuesto se aplicará a las utilidades comerciales del respectivo periodo gravable a la tarifa del 20%. b) Cuando se trate de intereses, comisiones, honorarios, regalías, arrendamientos, compensaciones por servicios personales o de explotación de toda especie de propiedad industrial o de Know How, prestación de servicios técnicos, se aplicará una tarifa del 7%. c) Explotación de películas, se aplicará una tarifa del 7%. d) Explotación de programas de computador, se aplicará una tarifa del 7%. e) Rentas de sociedad o entidades extranjeras sin domicilio en el país, personas naturales sin domicilio en Colombia, originadas de contratos llave en mano, se aplicará una tarifa del 1%. f) Las demás transferencias de rentas o ganancias ocasionales se aplicará una tarifa del 1%.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Gastos tributarios información	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP-DIAN tienen la responsabilidad de calcular y publicar el listado de beneficiarios de los gastos tributarios con el fin de brindar información cualitativa y cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Gastos tributarios información	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP-DIAN tienen la responsabilidad de calcular y publicar el listado de beneficiarios de los gastos tributarios con el fin de brindar información cualitativa y cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales.

RESUMEN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	N/A	Establece un pago complementario de renta por tarifa diferencial entre países, comparando las tasas de tributación en renta de sociedades para establecer si la tasa en las jurisdicciones de las sucursales es inferior a las tasas establecidas en Colombia, para que la empresa matriz colombiana deba contribuir con una tarifa de renta compensatoria por el diferencial entre las dos tasas.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Otro.	Facturación electrónica	Nuevo	616-1	1. Adiciona un parágrafo 5 al art. 616-1 que establece que el sistema de facturación aplica a operaciones realizadas por los contribuyentes del sector agrícola cuando los ingresos brutos superen 7.000 UVT. 2. Determina que no se requerirán documentos electrónicos y podrán soportarlo con representaciones gráficas de las facturas emitidas por los obligados a facturar. 3. Establece para el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos directamente al productor, para la procedencia de costos y gastos solo se requerirá documentos de soporte electrónicos cuando las operaciones superen los 7.000 UVT. 4. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7000 UVT.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Establece la supresión del hecho generador del café soluble liofilizado, con granulometría de 2.0 - 3.0 mm y los demás extractos, esencia y concentrados.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Otro.	Incentivos económicos protección sector rural	Nuevo	46-2	y la eliminación de la expresión "bebidas tipo_café" del inciso 2° del parágrafo 1°.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Otro.	Exenciones del GMF	Nuevo	879	Establece como exento de GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el GN con cargo a los recursos de origen público encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.S. Liliana Esther Bizar Castilla, H.R. Nicolás Antonio Bargull Cubillos, otros	Otro.	IVA base gravable especial	Nuevo	462-1	Establece que el servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de vigilancia privada pasará de excluido a gravado con IVA.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.S. Liliana Esther Bizar Castilla, H.R. Nicolás Antonio Bargull Cubillos, otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la sobretasa al sector financiero de 3 a 5 puntos. 2. Establece que los 5 puntos adicionales serán liquidados hasta 2026. 3. Establece que a partir de 2027 las instituciones financieras deberán liquidar 3 puntos adicionales a la tarifa general del impuesto sobre la renta.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.S. Liliana	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que las compañías del sector hidroeléctrico deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa general del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Esther Bizar Castilla, H.R. Nicolás Antonio Bargull Cubillos, otros					Impuesto sobre la renta hasta el 2026.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Elimina de la lista de bienes gravados a la tarifa del 5% de IVA a las preparaciones de los lijos utilizados para la alimentación de animales. (Parlida 23.09)
H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	IVA	Nuevo	424	Incluye dentro de la lista de bienes excluidos de IVA a las preparaciones de los lijos utilizados para la alimentación de animales. (Parlida 23.09)
H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Otro.	Renta líquida gravable	Nuevo	336	Adiciona un parágrafo al artículo 336 ET (renta líquida gravable de la cédula general en el impuesto sobre la renta de personas naturales) y establece que las rentas percibidas por los congresistas de la república bajo cualquier concepto salarial, primas especiales, o gastos de representación, estarán sometidas a la tarifa del 40%.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica la tarifa aplicable a los dividendos o participaciones aplicables a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que para la fecha de su muerte eran residentes dejándola en el 15%.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Otro.	Días sin IVA	Nuevo	N/A	1. Determina que el Gobierno nacional organizará 2 días sin IVA al año en los meses de febrero y agosto con el fin de estimular el consumo de productos elaborados por la industria nacional. 2. Relaciona los productos que se verán beneficiados con la medida: - Prendas de vestir.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Complementos de vestuario. - Aparatos electrónicos para el hogar. - Artículos para la práctica de deportes. - Objetos para entretener a las personas. - Artículos para el desarrollo de actividades pedagógicas. - Bienes e insumos del sector agropecuario. 3. Establece que el Gobierno nacional debe determinar los mecanismos de control para que el beneficio se transfiera a los consumidores.
H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Gilma Diaz Arias, H.R. Cesar Cristian Gomez Castro, H.R. Luis David Suarez Chadid, H.R. Jhon Edgar Perez Rojas, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Julian Peinado Ramirez, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle y otros.	Otro.	Obras por impuestos en otras zonas del país.	Nuevo	N/A	1. Establece que lo regulado en el artículo 800-1 del ET (obras por impuestos) aplicará en todos los municipios del país por un periodo de 4 años, para disminuir las brechas de desigualdad e inequidad, y fortalecer la reactivación económica y social de todas las zonas del país. 2. Señala que la Agencia de Renovación del Territorio deberá llevar una lista actualizada de las iniciativas susceptibles de viabilidad técnica y presupuestal, para conformar el banco de proyectos. 3. Determina que tendrán prioridad los proyectos de mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Wilber Iberson Escobar Ortiz, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano y Otro.	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	800-1	Modifica el inciso segundo del artículo 800-1 ET, con el fin de incluir dentro de los proyectos que deben ser priorizados aquellos relacionados con infraestructura productiva rural (vías, depósitos, infraestructura industrial alimentaria, etc.), y energía limpia en áreas rurales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Wilder Ibersson Escobar Ortiz, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano, H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y otros.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	1. Determina que las disposiciones contenidas en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020, modificado por el inciso 4 del artículo 65 de la Ley 2155 de 2021, se prorrogará por 2 años a partir de la entrada en vigencia de la ley. 2. Establece una prórroga especial para las disposiciones del artículo 45 de la Ley 2068 de 2020, modificado por el inciso 4 del artículo 65 de la Ley 2155 de 2021, así: Para el año 2023 los servicios de alojamiento y hospedaje turístico tendrán un IVA con tarifa diferencial del 5% descontable y/o compensable. 3. Para el año 2024 los servicios de alojamiento y hospedaje turístico tendrán un IVA con tarifa diferencial del 10% descontable y/o compensable.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.R. Wilder Ibersson Escobar Ortiz, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano y H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Adiciona un párrafo al artículo que determina el hecho generador en el impuesto al consumo de productos comestibles ultraprocesados, a efectos de excluir la producción artesanal de productos comestibles.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera y Otro.	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	1. Modifica el título propuesto al artículo, a efectos de establecer que las facultades extraordinarias también serán para la modernización de la DIAN. 2. Establece unas pausas a tener en cuenta en el plan de fortalecimiento y modernización, así: - Análisis de capacidades institucionales. - Justificación del presupuesto. - Diseño de un modelo de gestión. - Precisión sobre la evolución de la administración tributaria. - Simplificación de las obligaciones tributarias. - Modernización del régimen sancionatorio.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julio Cesar Triana Quintero, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y H.R. Mauricio Parodi Diaz.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	- Simplificación y coordinación del sistema tributario en los niveles nacional, departamental y municipal. - Estrategias de educación fiscal. 3. Determina que el plan de modernización deberá contar con metas a corto, mediano y largo plazo, y una identificación del dinero requerido para cumplir cada objetivo, meta, actividad, tarea, responsables y las principales fuentes de financiación del Estado y el presupuesto público.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas naturales.	N/A	2	206	1. Incluye a las asignaciones de retiro dentro de aquellas rentas que estarán gravadas cuando excedan de 1790 UVT. 2. Establece que las indemnizaciones sustitutivas de pensiones y devoluciones de saldos de ahorro pensional, estarán gravadas sólo en la parte que exceda de 7.000 UVT en la misma vigencia fiscal.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	Establece una tarifa diferencial para el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, definida bajo los criterios del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 957 del 2019, para micro (15%), pequeñas (20%), medianas (25%) y grandes empresas (35%).
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 16 de la Ley 814 de 2003 y del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (beneficios tributarios a la donación o inversión en la producción cinematográfica).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Milene Jarava Diaz	Otras disposiciones.	Importaciones que no causan impuesto sobre las ventas	66	Lit. j) 428	Elimina de la parte inicial del literal, la referencia a los bienes objeto de tráfico postal, para posteriormente determinar que estará exceptuada del impuesto a las ventas, la importación de aquellos, cuando ingresen mediante una red oficial de correos sin importar su origen.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Otro.	Impacto fiscal de las normas	Nuevo	Art. 7 L.819/2013	1. Incluye un inciso al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que regula lo referente al impacto fiscal de los proyectos de ley, con miras a determinar que respecto de los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales (vigentes y futuros), debe realizarse un análisis previo del costo beneficio. 2. Establece que el MFMP debe contener una presentación de estos estudios realizados por el MINCP en conjunto con la Oficina de asistencia técnica presupuestal del Congreso. 3. Adiciona un párrafo a la norma en el que determina que la DIAN debe garantizar la publicación de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Reserva de las declaraciones tributarias	Nuevo	583	Adiciona un párrafo al artículo 583 del E.T sobre la reserva de las declaraciones tributarias, con miras a establecer que la DIAN deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera anual, durante el segundo semestre del año, en un portal accesible al público.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Anonimización de datos	Nuevo	N/A	Determina el deber de la DIAN de realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos a su cargo desde la vigencia fiscal del año 2020 en adelante.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Anonimización de datos	Nuevo	N/A	Establece que en el proceso de anonimización de datos, la DIAN deberá observar los lineamientos establecidos por el DANE para el tratamiento de datos en el marco de los Sistemas Estadísticos Nacionales y su código de buenas prácticas.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Anonimización de datos	Nuevo	N/A	1. Determina que la DIAN contará con un año a partir de la expedición de la ley para disponer de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias 2020, 2021 y 2022. 2. Establece que la DIAN deberá presentar un informe sobre los resultados del proceso de anonimización ante las comisiones económicas del Congreso de la República.
H.S. José David Name Cardozo y H.S. Mauricio Gómez Amin.	Otro.	Transferencias al sector eléctrico	Nuevo	Par. 3 Art.45 L.99/1993	1. Modifica el párrafo 3 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 que determina que en la transferencia allí regulada está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético de la tasa por utilización de agua, a efectos de establecer que la tarifa incrementará gradualmente dependiendo de la capacidad instalada en la planta hidroeléctrica. 2. Establece una destinación de los recursos recaudados (subsido del servicio de energía en estratos 1 y 2). 3. Determina que el recaudo estará a cargo del Centro Nacional de Despacho y que no podrá ser trasladada al usuario final.
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 66-1 del ET (costo de la mano de obra en el cultivo de café).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Determina que los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes que hubieren sido considerados como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, estarán sujetos a una tarifa especial del impuesto sobre la renta así: - De 0 a 300 UVT tendrá una tarifa de 0%. - Superiores a 300 UVT tendrá una tarifa de 15%.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Modifica el porcentaje del límite para la aplicación de rentas exentas y deducciones especiales, pasando de 40% a (39% o 38%). 2. Determina que para los ingresos superiores a 5.203 UVT anuales, podrán restarse todas las rentas exentas y deducciones especiales siempre que no excedan de 1.210 UVT anuales.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Determina que estarán exceptuadas de la tarifa general para personas jurídicas, a las micro y pequeñas empresas a las cuales les establece una tarifa fija del 20% a partir del 2023 y a las medianas empresas, a las cuales les fija una tarifa del 25% a partir del 2023. 2. Establece que las instituciones financieras liquidaran los 3 puntos adicionales sobre la tarifa general hasta el periodo gravable 2025.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Elimina el parágrafo 5 del artículo propuesto, que determinaba que la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las zonas francas unipersonales aplicable sería la prevista en el artículo 240, a partir del 1 de enero de 2023. 2. Establece que el término para cumplir con el requisito de contar con un Plan de Internacionalización será de 2 años en lugar de 1.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	1. Establece que la exención de la utilidad generada en la venta de casa o apartamento de habitación estará sujeta al hecho que la totalidad de los dineros recibidos cumplan con las condiciones previstas en el artículo 90 ET, y la totalidad del dinero se utilice para la reposición de la casa o apartamento de habitación. 2. Incluye un parágrafo para determinar que en los casos que no se cumpla con los requisitos anteriores, se deberá pagar ganancia ocasional por el 10% de la utilidad. 3. Adiciona un parágrafo en el que fija que el tratamiento especial solo aplicará para la casa o apartamento de vivienda de la persona natural declarante del impuesto sobre la renta y complementarios.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el parágrafo 3 del artículo 22 del PL radicado, que establece reglas especiales para la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Carbono.	N/A	30	Art.222 L.1819/2016	Modifica la tarifa aplicable respecto del ACPM por galón pasando de \$208 a \$152.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina de los productos que serán gravados con el impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados la "Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos" y lo sustituye por embudidos identificados con la partida arancelaria 02.10.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria de la Ley 2238 de 2022 (ZESE BUENAVENTURA).
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del literal b) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (utilidad en la primera

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Plan de modernización tecnológica.	Nuevo	N/A	enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario). Determina que el GN deberá diseñar un plan de modernización tecnológica de la DIAN y los parámetros mínimos que deberá contener.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.	Nuevo	L.223/1995	1. Establece el impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores, aplicable a las soluciones líquidas con o sin nicotina, incluyendo los cigarrillos desechables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión. 2. Determina que este impuesto estará igualmente cedido a los Departamentos y el Distrito Capital, en proporción al consumo de los productos gravados.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.	Nuevo	Art. 207 L.223/1995	Incluye dentro del hecho generador del impuesto al tabaco, el consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 208 L.223/95	Modifica el artículo 208 de la Ley 223 de 1995 (racionalización tributaria) con el fin de incluir como sujeto pasivo o responsable del impuesto a los cigarrillos, a los distribuidores de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto a cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores	Nuevo	L.223/95	Adiciona el artículo 210A a la Ley 223 de 1995 con el fin de establecer la base gravable del impuesto de los derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco, de la siguiente manera: 1. La base gravable estará conformada por un componente específico y uno ad-valorem. 2. La base gravable del componente específico

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					corresponderá a la cantidad (en peso) o volumen de productos expresados en gramos o mililitros de contenido. 3. La base gravable del componente ad-valorem será el precio de venta al público de los combustibles de tabaco calentado, de otros productos de tabaco consumidos mediante las modalidades sin combustión y de las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas en cigarrillos electrónicos desechables, derivados, sucedáneo o imitadores. 4. El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo, así como, realizar todas las gestiones necesarias para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. 5. Establece que las PN y PJ de cualquier orden o naturaleza que sean domiciliarias o residentes en el territorio nacional, estarán obligadas a suministrar al DANE todos los datos necesarios para efecto de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo, so pena de incurrir en sanciones y multas.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto a cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores	Nuevo	Art. 211 L.223/95	1. Modifica el artículo 211 de la Ley 223 de 1995 referente a la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, con el fin de incluir el componente ad-valorem y a los cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores. 2. Modifica la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos para que: 2.1. Respecto de los cigarrillos, tabacos, cigarras y cigarrillos sea de \$8.400 en 2023 por cada cajetilla de 20 unidades o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					proporcionalmente a su contenido (en la Ley 223 se establece \$ 1.400 en 2017 y \$ 2.100 en 2018). 2.2. La tarifa por cada gramo de picadura, rape o chimú sea de \$ 669 en 2023 (en la Ley 223 establece que será de \$90 en 2017 y \$167 en 2018). 2.3. Adiciona a las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas en cigarrillos electrónicos desechables, derivados, sucedáneos o imitadores fijando que su tarifa será de \$ 223 en 2023 por mililitro de solución líquida o fracción. 2.4. Determina que, para los consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco o nicotina consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas en cigarrillos electrónicos derivados, sucedáneos o imitadores, el impuesto ad-valorem será del 10% de la base gravable. 3. Establece que la tarifa se actualizará anualmente a partir del 2024 en un porcentaje equivalente al IPC más 4 puntos.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillo	Nuevo	Art. 209 L.223/95	Modifica el artículo 209 de la Ley 223 de 1995, con el fin que la causación del impuesto al consumo de cigarrillos incluya a los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillo	Nuevo	L. 223/95	Adiciona un artículo a la Ley 223 de 1995, correspondiente a norma de remisión, con el fin de que lo que no se encuentre regulado en la Ley en materia de deberes y obligaciones por parte de los sujetos pasivos del impuesto al consumo de cigarrillos, se regirá por lo dispuesto en la Ley 223 de 1995, la Ley 1762 de 2015, la Ley 1819 de 2016 y en el E.T.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Simple	Nuevo	904	Modifica el artículo 904 del E.T. relacionado con el hecho generador y la base gravable del Régimen Simple de Tributación con el fin que su base gravable - que actualmente está integrada por la totalidad de los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios percibidos en el año gravable anterior, se les reste una única renta exenta equivalente al 10% de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios anuales.
H.S. Norma Hurtado Sánchez	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Adiciona un inciso al artículo 46 del PL (tarifa bebidas ultraprocesadas azucaradas) con el fin de establecer que a partir del año 2023, del recaudo del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, 50 puntos sean destinados al fondo de salvamento y garantías para el sector salud previsto en el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011.
H.S. Norma Hurtado Sánchez	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Adiciona un inciso al artículo 52 del PL (tarifa de los productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos) para que a partir del año 2023, del recaudo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, 50 puntos sean destinados al Fondo de Salvamento y garantías para el sector salud previsto en el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011.
H.S. Norma Hurtado Sánchez	Otro.	Pago de servicios y tecnologías de usuarios no afiliados en prestación de servicios de salud	Nuevo	Art. 236 L.1955/2019	1. Modifica el artículo 236 de la Ley 1955 de 2019 (PNL 2018-2022) relacionado con el pago de servicios y tecnología de usuarios no afiliados al SGSSS, con el fin de que se puedan utilizar recursos provenientes del 50% a cargo del Gobierno nacional establecidos en el artículo 91 de la Ley 1704 de 2014 para el pago de atención en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					salud de población migrante en las zonas fronterizas del territorio nacional. 2. Establece que el GN hará los arreglos pertinentes para reglamentar las instrucciones de distribución de esos recursos.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Norma Hurtado Sánchez	Otro.	IVA	Nuevo	468	Modifica el artículo 468 del E.T. (Tarifa general del impuesto sobre las ventas) con el fin de que el 0,5% del recaudo del impuesto sobre las ventas se destine a la financiación del aseguramiento en el marco del sistema general de seguridad social en salud de los cuales el 7% se destinará a la atención en salud de la población migrante en un lapso de 10 años.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Fondo de Salvamento y Garantías para el sector salud (FONSAET)	Nuevo	N/A	1. Crea el Fondo de Salvamento y Garantías para el sector salud (FONSAET) como un fondo cuenta sin personería jurídica administrado por MINSALUD cuyo objeto será el pago de las obligaciones que no fue posible pagar por las empresas sociales del estado intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud. 2. Determina que se financiará hasta por el 20% del gasto operacional y que en el caso de las empresas sociales liquidadas se pagará hasta el monto que determine el Ministerio de Salud.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Carlos Alberto Carriño Marín, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rocero y otros	Otro.	Impuesto de Industria y Comercio	Nuevo	Art. 39 L.14/83	Modifica el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 (fortalecimiento de los fisco territoriales) referente a gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas de sal para que se incluyan las asignaciones directas para el municipio y se incluya la expresión "siendo las regalías compatibles con el cobro de impuestos a la explotación de recursos no renovables".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del Proyecto de Ley.
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del Proyecto de Ley (artículo 331 del E.T. Renta gravable líquida).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 del PL (Artículo 242 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Elimina el artículo 4 del PL (Artículo 245 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el artículo 10 del PL (Artículo 240-1 del E.T. Tarifa para usuarios de zonas francas).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del PL (Artículo 259-1 del E.T. Límite a los beneficios y estímulos tributarios).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Elimina el artículo 6 del PL (Artículo 336 del E.T. Renta líquida gravable de la cédula general).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas juridicas.	N/A	11	N/A	Modifica el artículo 11 del PL (Artículo 259-1 del E.T. Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de excluir el artículo 257 del E.T para que lo dispuesto en ese artículo no esté sujeto al limite de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Renta personas juridicas.	N/A	11	N/A	Modifica el artículo 11 del PL (Artículo 259-1 del E.T. Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar las referencias que se hacen a los artículos 107-2, 158-1 y 257-1 del E.T, para que lo dispuesto no esté sujeto al limite de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, y H.S. Miguel Uribe Turbay	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Elimina el artículo 17 del PL (Artículo 313 del E.T. Tarifa unica sobre las ganancias ocasionales)
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	12	115	1. Elimina el parágrafo primero del artículo 12 del PL, que establece la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalo de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, respecto del impuesto sobre la renta. 2. Determina igualmente que no podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina el artículo 35 del PL (Hecho generador del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina el artículo 36 del PL (Sujeto pasivo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	Elimina el artículo 37 del PL (Base gravable del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	Elimina el artículo 38 del PL (Tarifa del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	Elimina el artículo 39 del PL (Causación del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	Elimina el artículo 40 del PL (Exigibilidad y declaración del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	Elimina el artículo 41 del PL (Sujeto activo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	643	Elimina el artículo 42 del PL (Sanción por no declarar el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina la derogatoria del numeral 2 artículo 35 del PL (incentivo para el desarrollo del campo).
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención industria cinematográfica). 2. Artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 3. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (certificado de inversión audiovisual en Colombia). 4. Artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica)."
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993. (derechos de autor y librerías).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACP" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los literales a), b), c) del numeral 4 del artículo 235-2 (rentas exentas).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	Elimina el artículo 31 del PL (Definiciones del impuesto plásticos de un solo uso).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Elimina el artículo 32 del PL (Creación del impuesto plásticos de un solo uso).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Elimina el artículo 33 del PL (No causación del impuesto plásticos de un solo uso).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	34	643	Elimina el artículo 34 del PL que adiciona el numeral 11 al artículo 643 al E.T., relacionado con la sanción por no declarar en el caso del impuesto plásticos de un solo uso.
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50 del PL (Responsables del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesus Echeverria de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51 del PL (Base gravable del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Elimina el artículo 52 del PL (Tarifa del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53 del PL (Causación del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54 del PL (Remisión a normas procedimentales al impuesto al consumo).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina el artículo 43 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	44	N/A	Elimina el artículo 44 del PL (Responsables del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del PL (Base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Elimina el artículo 46 del PL (Tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Elimina el artículo 47 del PL (Causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	48	N/A	Elimina el artículo 48 del PL (Remisión normativa a normas del impuesto nacional al consumo).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante y H.S. Miguel Uribe Turbay	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Eliminar la derogatoria del artículo 66-1 del E.T (costo presuntivo de los cultivos de café).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 (incentivos inversiones en hidrocarburos y minería).
H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. El artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca). 2. Las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022 (ZESE Buenaventura y Barrancabermeja).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Elimina el artículo 16 del PL (Renta exenta por la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Elimina el artículo 9 del PL (Tarifa impuesto de renta personas jurídicas).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el artículo 10 del PL (Tarifa impuesto de renta personas jurídicas usuarios zona franca).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del PL (Límite beneficios y estímulos tributarios).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Pimiento y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure					
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Establece que a partir del año 2024, se aplicará la renta exenta por la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez y H.R. Juan Carlos Wills Ospina	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el literal b) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (utilidad en la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario).
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Modifica el monto de ganancia ocasional exenta de 6.500 UVT a 7.700 UVT en la venta de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el monto de ganancia ocasional exenta de 3.000 UVT a 7.500 UVT de la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación de las personas naturales.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Saray Elena Robayo Bochara, H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero y otros	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Establece para personas naturales que adquieran bienes y/o servicios, una deducción del 10% del valor de las adquisiciones con un límite de 240 UVT en el respectivo año gravable, sin que guarde relación de causalidad con su actividad productora de renta, siempre que: i) No haya sido solicitada como costo, deducción, impuesto descomponible, INCRGO, renta exenta o descuento tributario. ii) La operación esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa y haya sido pagada a través de medios electrónicos o tarjeta de crédito o débito. iii) La factura electrónica de venta haya sido expedida por un sujeto obligado a expedirla.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Establece que la deducción no estará limitada y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Saray Elena Robayo Bochara, H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero y otros	Otro.	Registro Nacional de Compradores de Café	Nuevo	N/A	1. Crea en cabeza de la DIAN el registro nacional de compradores de Café para identificar a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la compra y/o venta de café pergamino seco, café húmedo y café en cereza. 2. Establece que solo podrán realizarse transacciones con compradores inscritos. 3. Establece que los compradores inscritos podrán deducir como costo las compras de café.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Informe anual de gastos tributarios	Nuevo	N/A	Establece que la DIAN rendirá un informe anual de gastos tributarios por sector ante las comisiones económicas del Congreso.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Informe anual de la reforma tributaria	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP rendirá un informe anual con la evaluación económica de la aplicación de la presente Ley ante las comisiones económicas del Congreso.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	PL territoriales	Nuevo	N/A	Establece que el Gobierno Nacional, se comprometerá a presentar ante el Congreso un proyecto de Ley con el objeto de modernizar y fortalecer las finanzas y el sistema tributario territorial.
H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que las personas jurídicas pertenecientes al sector farmacéutico que tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT, deberán liquidar 4 puntos adicionales al impuesto sobre la renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Amando Antonio Zabaraín D'Arce	Otro.	Bienes exentos de IVA	Nuevo	477	Elimina de la lista de bienes exentos de IVA: 1) Prolaminas y vitaminas, 2) antibióticos, 3) Glándulas y demás órganos para usos operatéricos, heparina y sus sales y demás sustancias humanas o animales, 4) Sangre humana, sangre animal, profilácticos, antisueros y productos similares, 5) medicamentos constituidos por productos mezclados entre sí para la venta al por menor, 6) Medicamentos para la venta al por menor, 7) Guatas, gasas, vendas y artículos análogos impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas.
H.R. Amando Antonio Zabaraín D'Arce	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Añade a la lista bienes excluidos de IVA: 1) Prolaminas y vitaminas, 2) antibióticos, 3) Glándulas y demás órganos para usos operatéricos, heparina y sus sales y demás sustancias humanas o animales, 4) Sangre humana, sangre animal, profilácticos, antisueros y productos similares, 5) medicamentos constituidos por productos mezclados entre sí para la venta al por menor, 6) Medicamentos para la venta al por menor, 7) Guatas, gasas, vendas y artículos análogos impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas.
H.R. Amando Antonio Zabaraín D'Arce	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Establece un periodo de transición así: i) Para el año 2023 la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas será de 50%. ii) Para el año 2024 la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas será de 75% de lo establecido en el artículo.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/16	Elimina en el impuesto al Carbono la no causación para el carbón de coque y establece que se causa para el carbón térmico de consumo interno.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	Establece una tarifa gradual del impuesto al Carbono para el carbón así: 2023+ 0%; 2024+ 0%; 2025+ 20%; 2026+ 20%; 2027+ 40%; 2028+ 40%; 2029+ 60%; 2030+ 60%; 2031+ 80%; 2032+ 80%; 2033+ 100%.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Carbono.	N/A	40	N/A	Establece que el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro se declarará y pagará semestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez, H.S. Sandra Yaneth James Cruz y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Establece que para los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante para gasolina de vehículos y biocombustibles para uso en motores Diésel o ACPM, en reemplazo del plan de internacionalización deberán implementar un Plan Bienal de Contribuciones para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	ICA municipal al sector financiero	Nuevo	Art. 43 L.14/1983	1. Establece que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pagarán el tres por mil anual sobre la base gravable del impuesto municipal de industria y comercio. 2. Establece que los Bancos, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que definan como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones financieras, pagarán hasta el 10 por mil sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	Art. 16 L.814/03 Art. 9 L.1556/12	Elimina la derogatoria del artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica) y del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (contraprestación y estímulo a la producción de obras audiovisuales en Colombia).
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Beneficios tributarios Turismo	Nuevo	N/A	Establece un descuento del 35% en el pago del impuesto sobre la renta y una exclusión en IVA para empresas prestadoras de servicios turísticos que tengan como domicilio o desarrollen sus operaciones en municipios objeto de PDET o pertenecían al SIVAP.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del Proyecto de Ley. (Renta exenta para pensiones de jubilación, invalidez, vejez, sobrevivientes y riesgos profesionales, indemnizaciones sustitutivas de pensiones; Renta exenta del 25% de pagos laborales).
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 del Proyecto de Ley. (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida)
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	1. Establece que las indemnizaciones por seguros de vida, estarán gravadas en el monto que supere 12.500 UVT. 2. Establece que las indemnizaciones por seguros de vida que no superen las 12.500 UVT serán consideradas como ganancia ocasional exenta.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece que las personas jurídicas que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable igual o superior a 120.000UVT deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta. 2. Establece que la totalidad de las instituciones financieras deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Elimina el artículo 15 del PL (artículo 307 E.T. Ganancias ocasionales exentas).
H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg	Otro.	Amnistía DIAN	Nuevo	N/A	Faculta al MHCP y a la DIAN para otorgar una amnistía general de intereses corrientes y de mora, sanciones y demás costas sobre las deudas en mora que tengan los contribuyentes desde el 2010 hasta la fecha, para personas jurídicas y naturales, de los impuestos sobre la renta, IVA y patrimonio.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. María del Mar Pizarro García y H.S. Gustavo Bolívar Moreno.	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	1. Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso a favor de las personas naturales por actividades ordinarias provenientes de transferencias a través de entidades financieras, tarjeta débito o crédito o a través de proveedores de servicios de pago no estarán sujetos a retención en la fuente a título de renta o ICA. 2. Establece que los pagos inferiores a 10.000 UVT provenientes de transferencias a través de entidades financieras no estarán sujetos a retención en la fuente a título de renta o ICA.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del PL (artículo 331 del E.T Renta Líquida Gravable).
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Modifica la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes y establece que los dividendos y participaciones provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional ya no integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y no estarán sujetas a la tarifa del Art. 241 E.T. 2. Establece una tarifa marginal en rangos de >0 hasta 300 Tarifa 0% Impuesto 0; >300 en adelante, tarifa del 15%, Impuesto

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Comesibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	(dividendos en UVT menos 300UVT x 15%). Elimina de la lista de bienes gravados con el impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, las siguientes partidas arancelarias: (i) 16.01 Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos. (ii) 16.02 Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre. (iii) 18.06.10 Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que a partir del año 2017, las rentas previstas en los numerales 3, 4, 5 y 7 Art. 207-2 y Art. 1 Ley 939 de 2004, los servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen, en los nuevos hoteles que se construyan y los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing) de inmuebles construidos para vivienda, estarán gravadas a la tarifa del 9%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que a partir del año 2017, las rentas previstas en los numerales 3, 4, 5 y 7 Art. 207-2 y Art. 1 Ley 939 de 2004, los servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen, en los nuevos hoteles que se construyan y los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing) de inmuebles construidos para vivienda, estarán gravadas a la tarifa del 9%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Comesibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Adiciona un párrafo al artículo 52 del PL con el fin que la tarifa del impuesto al consumo de productos comesibles ultraprocesados sea gradual, así:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas naturales.	N/A	5	331	(i) para el año 2023 sea de 0%; (ii) Para el año 2024 sea del 50% de la tarifa plena; (iii) A partir del 2025 la tarifa es plena.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Elimina el artículo 5 del PL (artículo 331 del E.T. Renta Líquida Gravable).
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 18 del PL con el fin de que la tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales sea del 15% y no la que está establecida en el artículo 241 del E.T.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Modifica el artículo 69 del PL, correspondiente a vigencias y derogatorias con el fin que de que se excluyan de las disposiciones derogadas los artículos 57-1, 66-1 y los numerales 2, 4 y 5 del artículo 235-2 del E.T.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el artículo 46 del PL, con el fin de que la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas se implemente de forma gradual así: 1. Para el año 2023 el contenido por azúcar menor a 4g la tarifa por cada 100ml será de \$0; el contenido por azúcar mayor a 4g y menor a 8 g la tarifa será \$9; el contenido de azúcar mayor o igual a 8g la tarifa será de \$17. 2. Para el año 2024 el contenido por azúcar menor a 4g la tarifa por cada 100ml será de \$0; el contenido por azúcar mayor a 4g y menor a 8g la tarifa será de \$18; el contenido por azúcar mayor o igual a 8 será de \$17.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	IVA	Nuevo	424	Adiciona un numeral 17 al artículo 424 del ET (bienes excluidos de impuesto del IVA) con el fin de que las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y eléctricas sean excluidas y no causen el impuesto sobre las ventas.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Modifica el artículo 468-1 del ET para que se eliminen las partidas 87.11 y 87.12 para que no sean gravadas con la tarifa del 5% del impuesto sobre las ventas correspondientes a las motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda los 50 UVT y bicicletas y bicicletas eléctricas (incluidos triciclos de reparto) cuyo valor exceda los 50 UVT.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otros	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica el artículo 33 del PL, referente a la causación del impuesto de plásticos de un solo uso, para que el certificado de economía circular -CEC- se emita a las empresas que formen parte de un Plan de Gestión de Residuos individual o colectivo para empaques, envases, embalajes y certifiquen el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento de residuos establecidas de acuerdo con el sistema de responsabilidad extendida del productor.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otros	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el artículo 32 del PL en el que se crea el impuesto de plásticos de un solo uso, con el fin de: 1. Establecer que, en el caso de los productos importados, la base gravable se calculará sobre el valor declarado de la mercancía, en pesos CIF. 2. Establece que la tarifa del impuesto sea de 0,00002 en lugar de 0,00005 UVT por cada gramo de envase, embalaje o empaque. 3. Modifica el párrafo del artículo con el fin de que sean

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Otro.	Impuestos territoriales	Nuevo	Art. 54 L.1430/10	excluidos del impuesto los siguientes: (i) los productos de un solo uso deslaminados y usados para contener y conservar alimentos, líquidos y bebidas de origen animal, así como alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados que por razones de asepsia requieren de bolsa o de recipientes de plásticos de un solo uso; (ii) los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar productos de la canasta familiar; (iii) los envases, embalajes o empaques sean exportados a mercados internacionales. 4. Adiciona un párrafo 2 para que el impuesto de plásticos de un solo uso entre en vigencia a partir de enero de 2023.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Otro.	Impuestos territoriales	Nuevo	Art. 54 L.1430/10	Adiciona los párrafos 4 y 5 al artículo 54 de la ley 1430 de 2010 con el fin de: 1. Establecer que las sociedades fiduciarias deberán cumplir con las obligaciones tributarias formales y sustanciales en materia de impuestos territoriales por cuenta de los tenedores de los títulos o de los fiduciarios y/o beneficiarios, pero únicamente con respecto de las actividades, ingresos o bienes que correspondan al patrimonio autónomo. Lo anterior es aplicable a los patrimonios autónomos en proceso de titularización inscritos en el Registro Nacional de Valores y emisores y de patrimonios autónomos que tengan más de 100 fiduciarios y/o beneficiarios que realicen actividades que sean gravadas con el impuesto de industria y comercio. 2. Establece que en el caso del impuesto de Industria y Comercio la obligación formal de declarar podrá ser cumplida a través de una declaración por cada periodo

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					fiscal. El pago del impuesto se realizará con cargo a los recursos del patrimonio autónomo por cuenta de los fideicomitentes y/o beneficiarios que sean contribuyentes del impuesto. 3. Establece que la responsabilidad de la sociedad fiduciaria no se extenderá a las obligaciones tributarias relacionadas con las demás actividades, ingresos o bienes de los tenedores de los títulos de los fideicomitentes y/o beneficiarios las cuales deberán ser cumplidas de acuerdo con la normatividad aplicable. 4. Establece que en los casos de los fondos de capital privado y de los fondos de inversión colectiva el impuesto de industria y comercio se recaudará en su totalidad mediante el mecanismo de retención en la fuente sobre el monto de las distribuciones de utilidades que se originen en ingresos por actividades gravadas. La retención en la fuente se practicará de acuerdo con las tarifas aplicables para cada municipio y en proporción a los ingresos del municipio. 5. Establece que una vez aplicada la retención debida a los fondos de capital y de inversión colectiva los inversionistas no tendrán una obligación formal adicional en los municipios en donde desarrollen sus actividades. La retención constituirá el impuesto definitivo para los inversionistas del fondo y no habrá obligación de presentar declaraciones adicionales con respecto a los ingresos obtenidos en el Fondo.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) la expresión "Los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel o impuesto nacional a la gasolina y al ACPM".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas los numerales 3.4, y 5 del artículo 207-2 del ET (Rentas exentas hoteles y ecoturismo).
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (Deducción cine).
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas el numeral 2 del artículo 235-2 del ET (Incentivo tributario para el campo colombiano).
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Norma Hurtado Sánchez	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Modifica el artículo 46 del PL (Tarifa del impuesto a bebidas azucaradas) para modificar las tarifas: (i) Cuando el contenido de azúcar sea mayor o igual a 4g y menor a 8g la tarifa por 100ml será de \$10 en lugar de 18; y (ii) Cuando el contenido de azúcar sea mayor o igual a 8g la tarifa será de \$20 en lugar de 35.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Norma Hurtado Sánchez	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el artículo 32 del PL (impuesto a plásticos de un solo uso) con el fin de que también sean excluidos del impuesto, los equipos médicos además de los productos empacados, emvasados y embotados correspondientes a la canasta familiar durante 1 año contado a partir del 2023.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica el artículo 43 del PL (Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) con el fin de que se eliminen las partidas arancelarias 2101.11.00.10 y 2101.11.00.90 correspondiente al producto mezcla en polvo. Elimina del concepto de bebida ultraprocesada el café.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Incentivos económicos para proteger el sector rural.	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 46-2 del ET con el fin de que no constituya renta ni ganancia ocasional para el beneficiario, los ingresos recibidos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas al Gobierno nacional o las autoridades del orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público, sean estos fiscales o parafiscales en desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o a estabilizar el precio de venta.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	GMF	Nuevo	879	Adiciona un numeral al artículo 879 del ET (Exenciones del GMF) con el fin de que se establezca como exención del GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas al Gobierno nacional o las autoridades de orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público sean fiscales o parafiscales en desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica el artículo 43 del PL (hecho generador de las bebidas ultraprocesadas).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Expedición factura	Nuevo	616-2	1. Adiciona un parágrafo nuevo al artículo 612-2 del ET con el fin de que el sistema de facturación sea aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes o responsables pertenecientes al sector agrícola únicamente cuando los ingresos brutos del productor en el año gravable inmediatamente anterior superen las 7.000 UVT. 2. Establece que para la precedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, así como de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas para los contribuyentes que pertenezcan al sector agrícola cuyos ingresos no superen las 7.000 UVT, no se requerirán documentos electrónicos. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones que buscan ser derogadas el artículo 66-1 del E.T.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.S. Aida Yolanda Avela Esquivel, H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y otros	Otro.	Donaciones impuesto de renta personas con discapacidad	Nuevo	N/A	1. Establece que los contribuyentes del impuesto de renta podrán hacer donaciones monetarias al estado cuyos recursos se destinarán a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor. 2. Determina que frente a las personas en condición de discapacidad se priorizará a aquellas que pertenezcan a la población socioeconómica más vulnerable y aquellas que posean los grados de discapacidad física más altos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Elimina de la lista de bienes gravados a la tarifa del 5% de IVA (artículo 468-1 ET) las siguientes partidas: 1. 82.01 (bayas, palas, pios etc.) 2. 82.08.40.00.00 (cuchillos y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas y forestales. 3. 84.19.31.00.00 (secadores para productos agrícolas). 4. 84.32 (máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo). 5. 84.34 (únicamente máquinas de ordeñar y sus partes). 6. 84.36.21.00.00 (incubadoras y criadoras). 7. 84.36.29 (Las demás máquinas y aparatos para la avicultura). 8. 84.36.91.00.00 (Partes de máquina o aparatos para la avicultura). 9. 84.38.80.10.00 (descascarillador y despulpadores de café).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Añade al listado de bienes excluidos de IVA a las siguientes partidas: 1. 82.01 (bayas, palas, pios etc.) 2. 82.08.40.00.00 (cuchillos y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas y forestales. 3. 84.19.31.00.00 (secadores para productos agrícolas). 4. 84.32 (máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo). 5. 84.34 (únicamente máquinas de ordeñar y sus partes). 6. 84.36.21.00.00 (incubadoras y criadoras). 7. 84.36.29 (Las demás máquinas y aparatos para la avicultura). 8. 84.36.91.00.00 (Partes de máquina o aparatos para la avicultura). 9. 84.38.80.10.00 (descascarillador y despulpadores de café).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Soat	Nuevo	N/A	Establece que el Gobierno nacional diseñará un mecanismo para focalizar el subsidio de la gasolina a través del SOAT para que las motos, el transporte de carga y el transporte público sigan recibiendo este beneficio.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Aportes voluntarios del impuesto de renta	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo nuevo al libro primero del impuesto sobre la renta y complementarios con el fin de que los contribuyentes puedan realizar aportes voluntarios en calidad de donación sobre este impuesto. 2. Determina que el valor del aporte voluntario podrá ser equivalente hasta un 10% adicional del valor del impuesto de renta y complementarios del período causado.
H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.S. Iván Cepeda Castro, H.R. Pedro José Suárez Vacca, H.R. Marelén Castillo Torres, H.S. Paloma Susana Valencia Lassera, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Gustavo Bolívar Moreno y otros	Renta personas naturales.	N/A	N/A	241	1. Adiciona un párrafo al artículo 241 del ET con el fin de que las rentas percibidas por concepto de trabajo de los congresistas estén sometidas a la tarifa del 40%. 2. Determina que esta sobretasa estará vigente hasta el 19 de julio de 2026.
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 43 del PL (hecho generador bebidas ultraprocesadas) en el que se establece: "Los productos, partidas y sub partidas arancelarias listados en el presente artículo estarán sujetas al impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas ultraprocesadas siempre y cuando tengan azúcares añadidos y/o edulcorantes calóricos".
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Adiciona un párrafo nuevo: "No causará el impuesto la producción y/o importación de los concentrados, polvos y jarabes que constituyan materias primas para la elaboración de bebidas azucaradas ultraprocesadas".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Adiciona un párrafo transitorio, para otorgar un período de transición a los productores e importadores con el objetivo de que puedan efectuar reformulaciones en los productos sujetos al gravamen, hacia productos sustitutos con menor contenido de azúcares añadidos. 2. Establece que para las vigencias 2023 y 2024, la tarifa aplicable será equivalente al 50% de la consagrado en el artículo.
H.R. Milene Jarava Díaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Sustituye el artículo de causación, señalando que mientras entra en vigencia el Certificado de Economía Circular, el impuesto no se causará cuando el sujeto pasivo cumpla las metas de aprovechamiento y/o responsabilidad extendida del productor.
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica el párrafo 4, redacta en plural y agrega que las bebidas líquidas y los concentrados, polvos y jarabes con adición de edulcorantes sin aporte calórico y/o azúcares añadidos, no estarán sujetos al impuesto.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	58	24	Elimina la expresión "así como aquellos que se deriven de la presencia económica significativa en el país".
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	56	20-2	Elimina el artículo 56 del PL (Tributación de los establecimientos permanentes y sucursales).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Elimina el artículo 57 del PL, de Presencia Económica Significativa (PES).
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	61	408	Elimina el artículo 61 del PL, mediante el cual se adiciona un inciso al artículo 408 del E.T que establece la tarifa de retención sobre los pagos o abonos efectuados a personas no residentes con presencia económica significativa.
H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes	Otro.	ICA	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo, para que las PN y PJ que adelanten actividades económicas relacionadas con la siembra de árboles, con el objeto de producir bienes y servicios (madera, aceites, resinas, etc.), o que presten servicios como generación de energía directa e indirecta, reguladores temáticos para cultivos agrícolas y proyectos pecuarios (empresas reforestadoras), paguen ICA en los municipios y/o distritos donde estén sus plantaciones. 2. Agrega un párrafo 1, que señala que para la liquidación del ICA, se aplicarán las condiciones del art. 33 de la Ley 14 de 1983.
H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Elecer Salazar López, H.R. Luis David Suárez Chadid, H.R. Libardo Cruz Casado.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Luis David Suárez Chadid, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria de los literales a), b), c) y d) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Juan Loreto Gómez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	L.1955/19	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Soto, H.R. Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, otros					artículo 266 de la Ley 1955 de 2019 (ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Elecer Salazar López, H.R. Luis David Suárez Chadid, H.R. Libardo Cruz Casado	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Suprime del hecho generador del Producto (Mezclas en polvo), las siguientes partidas o subpartidas arancelarias: 2101.11.00.10 Café soluble instantáneo con granulometría de 2.0-3.0 mm y 2101.11.00.90 Los demás (Extractos, esencias y concentrados).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau.	Otro.	Incentivos económicos para proteger el sector rural.	Nuevo	N/A	Añade el artículo 46-2 al E.T con el fin de establecer que no constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por los contribuyentes por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	207-2	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET (otras rentas exentas servicios hoteleros, servicios ecoturismo).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Incluye un numeral 32 al artículo 879 del ET, con el fin de considerar dentro de las exenciones al GFM: La disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el Gobierno nacional, o las autoridades territoriales, con cargo a recursos de origen público (sean fiscales o parafiscales), en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta, en los términos del artículo 46-2 del ET.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Añade un capítulo denominado "Impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto sobre la renta" al PL.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Crea el impuesto de normalización tributaria, a cargo de contribuyentes del impuesto sobre la renta o regímenes sustitutos que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes. 2. Establece que el impuesto se causa por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2023. 3. Establece como base gravable, el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos o el auto avalúo comercial. En el caso de bienes que son objeto del impuesto, la base gravable será el precio de adquisición. Tratándose de los pasivos inexistentes la base gravable será su valor fiscal o el valor reportado en la última declaración del impuesto sobre la renta. 4. Establece una tarifa del 19%. 5. Establece que este impuesto no es deducible en el impuesto sobre la renta. 6. Establece beneficio para los recursos omitidos del exterior que sean repatriados efectivamente con vocación de permanencia antes de 31 de diciembre de 2023, su BG será el 50% de los recursos omitidos.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Establece que no habrá lugar a comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por declaración de activos omitidos o pasivos inexistentes. 2. Determina que no habrá sanción en el impuesto sobre la renta, IVA, precios de transferencia, información

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					exógena, ni en la declaración anual de activos en el exterior, y que tampoco generará acción penal, ni infracción cambiaria.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que la normalización de activos no implica legalización de activos ilícitos o relacionados con el lavado de activos o financiación al terrorismo.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que se podrán sanear activos que hayan sido objeto de normalizaciones tributarias pasadas incluyendo como base gravable las sumas adicionales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Establece que el nuevo impuesto de normalización se someterá a las normas sobre declaración, pago y administración del impuesto al patrimonio. 2. Determina que se declarará, liquidará y pagará en una declaración independiente hasta el 28 de febrero de 2023. 3. Señala que este impuesto estará sujeto a un anticipo del 50% que se pagará en 2022. 4. Establece que la DIAN podrá desconocer toda operación cuyo propósito sea la elusión de las disposiciones establecidas en el impuesto de normalización tributaria.
H.R. Oscar Hernán Sánchez León, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Elecer Salazar López	Otro.	Exención sector turístico y hotelero	Nuevo	Art. 40 y 45 L.2068/20	Añade un artículo nuevo para prorrogar por 2 años lo dispuesto en la Ley 2068 de 2020, artículos 40 (exención transitoria hasta el 31 de diciembre de 2021, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico a prestadores de servicios turísticos) y 45 (exención IVA para servicios de hotelería y turismo).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del numeral 2 del artículo 235-2 del ET (Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario).
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	L.98/93	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 30 de la Ley 98 de 1993 (Deducción librerías).
H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval	Otro.	RUT	Nuevo	N/A	1. Adiciona una casilla para registrar el género de las personas naturales, que incorpora las opciones: mujer, hombre, mujer trans, hombre trans, persona no binaria. 2. Establece que la DIAN actualizará de oficio el RUT ya expedido que no contenga la identificación de género.
H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval	Otro.	Declaración de renta	Nuevo	596	Modifica el numeral 2 del artículo 596, incluyendo "registro de género", así: "2. La información necesaria para la identificación, ubicación y registro de género del contribuyente."
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET, (exención para las rentas generadas por la prestación de servicios de ecoturismo y servicios hoteleros respecto de hoteles nuevos y remodelados).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del numeral 2 del artículo 235-2 ET (incentivo para el desarrollo del campo).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 30 de la Ley 98 de 1993 (Deducción por inversiones en librerías).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Patrimonio.	N/A	Nuevo	18-1	1. Aumenta la tarifa de retención en la fuente de 14% a 33% aplicable a inversionistas de portafolio del exterior domiciliados en una jurisdicción que no esté calificada como paraíso fiscal. 2. Aumenta la tarifa del 25% al 35% para los inversionistas que estén domiciliados en una jurisdicción calificada por el Gobierno nacional como paraíso fiscal. 3. Elimina el literal f) que establece una tarifa de retención del 5% para los valores de renta fija pública o privada o derivados financieros con subyacentes en valores de renta fija.
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-2	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones gráficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón	Patrimonio.	N/A	Nuevo	296-2	Aumenta el porcentaje de destinación del impuesto al patrimonio de 70% al 85% para la financiación de inversiones en el sector agropecuario.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y H.R. Luis David Suárez Chadid	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina los numerales 7 y 9 del artículo 206 del ET. (Renta exenta del 50% de los gastos de representación de los Magistrados y 50% de los gastos de representación de los rectores de universidades públicas, respectivamente).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Luis David Suárez Chadid	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica la tarifa de dividendos o participaciones recibidos por personas naturales residentes a 20%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Luis David Suárez Chadid	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica la tarifa del impuesto de dividendos y participaciones de personas jurídicas y personas naturales no residentes del 20% al 17%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otros.	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta el umbral de la limitación global para rentas exentas y deducciones especiales de 1.210 UVT a 1570 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece una tarifa diferencial para el impuesto de renta para personas jurídicas dependiendo de la renta líquida gravable anual calculable en UVT. 2. Determina que la sobretasa para instituciones financieras variará dependiendo de la renta gravable y que fluctuara entre 0-3 puntos adicionales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. José Eleicer Salazar López y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el porcentaje límite a los beneficios y estímulos tributarios del 3% al 5%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. José Eleicer Salazar López y otros.	Renta.	N/A	12	116	Incluye un inciso al artículo 12 sobre deducción de impuestos pagados y otros, con el fin de establecer que las micro y pequeñas empresas podrán tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el 50% del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y otros.	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Establece que la tarifa aplicable al impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales residentes, sucesiones de causantes residentes y de los bienes destinados a fines especiales, será del 12%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y otro.	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Modifica el monto de patrimonio líquido que genera el impuesto al patrimonio, pasando de 72.000 UVT a 131.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y otro.	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Modifica la tarifa marginal en rangos de UVT, así: - 0 - 131.000 UVT - 131.000 - 210.000 UVT - 210.000 - en adelante.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otro.	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Establece como exento de GFM, la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Excepción del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, aquellos que se utilicen para guardar productos pre empacados, alimenticios básicos, refrigerados o congelados, tales como, perecederos (carne, pollo y pescado), y cuya reutilización

JUSTITIA SOCIAL Y SEGURIDAD Y OTRAS DISPOSICIONES

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					resulte imposible por el alto contenido de toxicidad.
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Libardo Cruz Casado y otro.	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Añade un inciso al artículo 33 sobre no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, en donde establece que las MIPYMES y grandes empresas que disminuyan la huella de Carbono y demuestren el uso de nuevas tecnologías en sus empaques plásticos para contribuir a la eliminación de los plásticos de un solo uso, podrán ser beneficiarias de lo dispuesto en el artículo 255 del ET (Descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Elimina de la relación de bienes que estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, los siguientes que se encuentran relacionados dentro del producto "Mezclas en polvo": - Café soluble liofilizado con granulometría de 2.0 - 3.0 mm. 2101.11.00.10 - Los demás [Extractos, esencias y concentrados] 2101.11.00.90 2. Elimina de la definición de bebidas ultraprocesadas azucaradas, la referencia a bebidas tipo té o café.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Añade un párrafo al artículo del hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, con el fin de establecer que regirá a partir del año 2025.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otro.	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-1	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones graficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónico a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	1. Modifica el valor sobre el que se calculará la base gravable del impuesto al patrimonio respecto de acciones o cuotas de interés social, pasando del valor intrínseco al valor histórico o de adquisición. 2. Elimina la definición de valor intrínseco.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otros.	Otro.	Incentivos económicos sector rural.	Nuevo	N/A	Añade un artículo al E.T (46-2) con el fin de establecer que no constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por los contribuyentes por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica la fórmula para determinar el impuesto al patrimonio, la variación de rangos en UVT, así: - 0 - 72.000 UVT. - 72.000 - 122.000 UVT. - 122.000 - 260.000 UVT. - 260.000 - 1.300.000. - 1.300.000 - en adelante. 2. Incluye dos nuevas tasas marginales para los rangos adicionales. 3. Modifica lo correspondiente en la columna donde se encuentra la fórmula para calcular el impuesto correspondiente.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina la modificación propuesta respecto del numeral 5 del artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas - pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales).
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Determina que la tarifa aplicable al impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales residentes, sucesiones de causantes residentes y de los bienes destinados a fines especiales, será del 15%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece una tarifa diferencial del 9%, en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o se remodelen o se amplíen en municipios de hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. (ii) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o en hoteles se remodelen y/o amplíen en municipios igual o superior a 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016 dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 10 años; (iii) Nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y muelles náuticos que se construyan en municipios hasta de 200 mil habitantes, dentro de los 6 y 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (iv) Servicios prestados en parques temáticos que se remodelen y/o amplíen dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley por un término de 10 años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al 33% de sus activos. (v) Servicios prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor que inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2026 y cuenten con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT (mínimo 45 unidades habitacionales); o los que hayan iniciado antes de 1 de enero de 2020 y hayan realizado remodelaciones durante 2020 a 2026, que su valor no sea inferior al 50% del valor de adquisición del inmueble remodelado; (vi) las utilidades en la primera

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					enajenación de predios, inmuebles o unidades inmobiliarias que sean nuevas construcciones de viviendas de personas de la tercera edad (mínimo 45 unidades), con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT, e inicien operaciones entre los años 2020 y 2026, por 10 años. 2. Establece que no se aplicará el límite del 40% a las rentas exentas de las personas naturales que presten servicios hoteleros en el momento de la construcción de nuevos hoteles o de la remodelación y/o ampliación. 3. Establece que la tarifa no será aplicable a moteles y residencias.
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides y H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia y otros.	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el tope de utilidad exenta en la venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios pasando de 3.000 UVT a 5.263 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Libardo Cruz Casado y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Renta personas naturales.	N/A	8	388	Elimina los escenarios previstos en la iniciativa, para la no aplicación del límite de deducción establecido en el numeral 2 del artículo 388 del ET.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina de la relación de bienes que estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, los siguientes que se encuentran relacionados dentro del producto "Mezclas en polvo": - Café soluble liofilizado con granulometría de 2.0 - 3.0 mm. 2101.11.00.10. - Los demás (Extractos, esencias y concentrados) 2101.11.00.90.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina de la definición de bebidas ultraprocesadas azucaradas la referencia a bebidas tipo café.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Eliczer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Otro.	Incentivos económicos para proteger el sector rural.	Nuevo	N/A	Añade un artículo al E.T (46-2) con el fin de establecer que no constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por los contribuyentes por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Eliczer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Incluye el numeral 32 dentro de las exenciones al gravamen a los movimientos financieros, así: La disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	Elimina el artículo 30 del PL (Base gravable y tarifa del impuesto nacional al carbono).
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/2016	Elimina el artículo 29 del PL (Determinación del impuesto nacional al carbono).
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica el porcentaje de la tarifa única aplicable a las ganancias ocasionales de las personas jurídicas nacionales y extranjeras, pasando del 30% al 15%.
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Añade un párrafo al artículo del PL que establece el hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, a efectos de establecer la necesidad de evaluar la eficiencia del impuesto, en términos de comportamiento, el cual debe ser elaborado al año siguiente de divulgación de la ley, analizando la elasticidad en el precio de la demanda de este tipo de productos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	2. Determina que la obligación de elaborar el estudio estará a cargo de la DIAN y el MHCP. 1. Elimina del párrafo que determina las exenciones del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, la referencia a "así como aquellos bienes utilizados para envasar, embalar o empacar", con el fin que la exención quede unificada con la referencia inicial de "productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar". 2. Incluye dentro de las exenciones "los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar compresas higiénicas".
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Incluye un inciso al párrafo 2 del artículo 9 del PL (tasa general impuesto sobre la renta para personas jurídicas), en donde establece una destinación específica para el recaudo de la sobretasa aplicable a las instituciones financieras, concretamente, para la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terciaria. 2. Establece que el GN determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para su ejecución.
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Ajusta el valor que debe ser descontado de la base gravable a 72.000 UVT y no 73.000 UVT como se relacionó en el PL.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Entidades del impuesto sobre la renta en el sector religioso.	Nuevo	N/A	1. Establece que las iglesias y confesiones religiosas serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios en los mismos términos que las sociedades nacionales. 2. Determina que las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Interior o por la ley, estarán exentas del impuesto solamente respecto de los ingresos que

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Entidades no contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta.	Nuevo	23	Elimina a las "iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Interior o por la ley", de la calidad de entidades que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Eliczer Salazar López y H.R. Libardo Cruz Casado	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Establece que los dividendos, participaciones y ganancias ocasionales no se tendrán en cuenta al momento de determinar la renta líquida gravable en el impuesto de renta para personas naturales.
H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario).
H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Establece que las pensiones no se tendrán en cuenta al momento de determinar la renta líquida gravable en el impuesto de renta para personas naturales.
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa	Otro.	ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca.	Nuevo	Art. 268 L.1955/2019	Determina que el régimen especial aplicará para sociedades comerciales que se constituyan dentro de la ZESE hasta el 31 de diciembre de 2025.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante.	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario).
H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero	Otro.	Contribuyentes impuesto sobre la renta y complementarios.	Nuevo	23-2	Establece que las administradoras de fondos de pensiones y cesantías serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.
H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	59	N/A	Exceptúa de los ingresos en especie los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de convenciones colectivas de trabajo, celebradas con arreglo al Código Sustantivo del Trabajo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. José Vicente Carreño Castro	Otro.	Exoneración pago de contribuciones parafiscales a favor de los fondos de fomento agropecuario y pesquero.	Nuevo	Ley 101/1993	1. Establece que las sociedades, personas jurídicas, asimiladas y productores rurales que aporten sus producciones a la agroindustria que se desarrolle en zona franca cumpliendo con las normas de sanidad y trazabilidad, estarán exonerados del pago de contribuciones parafiscales a favor de los fondos de fomento agropecuario y pesquero. 2. Determina que el GN en cabeza MHCP y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentarán las condiciones y el procedimiento respectivo.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Otro.	Sistema de facturación	Nuevo	616-2	1. Determina que el sistema de facturación aplicará a las operaciones realizadas por los contribuyentes pertenecientes al sector agrícola, solamente cuando los ingresos brutos del productor en el año inmediatamente anterior, superen 7.000 UVT. 2. Establece que para la aplicación de costos y deducciones para contribuyentes cuyos ingresos no superen las 7.000 UVT, no se requerirán documentos electrónicos. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Elimina de la relación de bienes que estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, los siguientes que se encuentran relacionados dentro del producto "Mezclas en polvo": - Café soluble liofilizado con granulometría de 2.0 - 3.0 mm. 2101.11.00.10.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Los demás [Extractos, esencias y concentrados] 2101.11.00.90. 2. Elimina el primer inciso del párrafo 1 del artículo 43 del PL que determina la definición de bebida ultraprocesada azucarada.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Incluye el numeral 30 dentro de las exenciones al gravamen a los movimientos financieros, así: La disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el artículo 66-1 del E.T. (determinación del costo de la mano de obra en el cultivo de café).
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Bienes que no causan IVA	Nuevo	424	1. Modifica la partida 01.06 con el fin de establecer que serán "los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía". 2. Adiciona el párrafo segundo, en donde establece que, a partir del año 2023, el recaudo en la venta de animales domésticos de compañía se destinará a la financiación de estrategias para la esterilización, principalmente de galos y perros. 3. Establece una relación de los animales que se entenderán como domésticos de compañía.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Servicios excluidos del IVA	Nuevo	476	1. Modifica el numeral 25 a efectos de establecer que estará excluida la "comercialización de animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía". 2. Incluye un numeral 25A en donde relaciona el servicio de faenamiento. 3. Establece una relación de los animales que se entenderán como domésticos de compañía.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Ana Rogelia Monsalve Alvarez, H.S. Julio Elias Chagui Florez, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. José Eleicer Salazar Lopez, H.R. Milene Jarava Diaz, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y otros	Otro.	Rentas de trabajo exentas impuesto sobre la renta y complementarios.	Nuevo	206	Determina que el auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, estarán exentos de ser gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que sean recibidos por el trabajador, eliminando el condicionante de no superar un ingreso mensual promedio en los últimos 6 meses equivalente a 350 UVT.
H.R. Ana Rogelia Monsalve Alvarez, H.S. Julio Elias Chagui Florez, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. José Eleicer Salazar Lopez, H.R. Milene Jarava Diaz, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y otros	Otro.	Exención	Nuevo	207-1	Establece que en los eventos en que el fondo de cesantías transfiera los recursos por solicitud de retiro por parte del trabajador, estas estarán exentas de cualquier tipo de gravamen.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Luis Alberto Alban Urbano, H.R. Germán José Gómez López y H.R. Pedro Baracatua García Ospina	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Ampliación planta de personal - DIAN	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo al título sobre mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria, denominado "El fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario. Ampliación planta de personal DIAN".
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Luis Alberto Alban Urbano, H.R. Germán José Gómez López y H.R. Pedro Baracatua García Ospina	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Ampliación planta de personal - DIAN	Nuevo	N/A	1. Determina que para el año 2023, el GN ampliará la planta de personal de la DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la entidad presente. 2. Establece que en el PGN se hará la apropiación de recursos para la financiación respectiva.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Renta personas jurídicas.	N/A	2	240	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 9 del PL (tarifa general para personas jurídicas) para que el recaudo de la sobretasa a las instituciones financieras se destine a la financiación de crecheros y vías de la Red vial Terciaria, dejando en cabeza del GN las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Elimina el párrafo que determina las exenciones del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					uso, la referencia "y así como aquellos bienes utilizados para envasar, embalar o empacar". 2. Incluye dentro de las exenciones "los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar compresas higiénicas".
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Adiciona un párrafo en el que se establece que al año siguiente de la Ley, se realizará un estudio sobre la elasticidad del precio de la demanda de productos clasificados como bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cabeza de la DIAN y que el MHCP reglamentará.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica la tarifa de ganancias ocasionales para sociedades nacionales y extranjeras del 30% al 15%.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Ajusta el valor que debe ser descontado de la base gravable a 72.000 UVT y no 73.000 UVT como se relacionó en el PL.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA, los servicios de gestión integral de riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescate en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Renta.	N/A	Nuevo	22	Incluye a los cuerpos de bomberos voluntarios, dentro de las entidades que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (derechos de autor y librerías).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Incluye a las "Comercializadoras de café y otros productos agrícolas", dentro de las categorías de las actividades que estarán sujetas en el Régimen Simple de Tributación - SIMPLE.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.	Nuevo	N/A	Adiciona un nuevo capítulo relacionado al impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, y productos similares.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art 207 L.223/95	Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco, que estará constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, y líquidos consumidos mediante cigarrillos electrónicos o dispositivos similares.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art.211 L.223/95	Modifica el art. 211 de la Ley 223 de 1995 (tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado) con el fin de modificar la tarifa que se encuentra vigente para este impuesto, de la siguiente manera: (i) la tarifa para los cigarrillos, tabacos, cigarrillos y cigarrillos sea de \$3.200 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido; (ii) la tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimu será de \$255 y (iii) la tarifa de los productos consumidos mediante modalidades sin combustión, incluidos los líquidos consumidos por medio de cigarrillos electrónicos o dispositivos similares y los consumibles de tabaco sea de \$255 por cada mililitro de líquido y \$255 por cada gramo de tabaco.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.	Nuevo	Art.6 L.1393/10	Modifica el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1393 de 2010 (rentas de destinación específica para la salud) con el fin de establecer que en el caso de los productos consumidos mediante modalidades sin combustión, incluidos los líquidos consumidos por medio de cigarrillos electrónicos y dispositivos similares y los consumibles de tabaco calentado, el componente ad valorem será liquidado y pagado por cada gramo de tabaco

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					o milímetro de líquido según corresponda.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	GMF	Nuevo	872	Modifica el artículo 872 del ET (Tarifa del gravamen a los movimientos financieros) con el fin de establecer una reducción gradual de la tarifa del impuesto al GMF, así: 1. Al 3.5x1.000 en el año 2023. 2. Al 3.0 x 1.000 en el año 2024. 3. Al 2.5 x 1.000 en el año 2025. 4. Al 2.0 x 1.000 en el año 2026. 5. Al 1.5 x 1.000 en el año 2027. 6. Al 1.0 x 1000 en el año 2028.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el artículo 11 del PL (Límite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar al artículo 255 del ET dentro de las disposiciones a la que le son aplicables la fórmula contemplada en el artículo.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Añade un párrafo nuevo al artículo 10 del PL (Tarifa para usuarios de zona franca) con el fin de que los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores; y el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores Diesel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM, en reemplazo del Plan de Internacionalización, estas empresas se comprometerán a contribuir con la reducción de las emisiones GEI en el sector transporte mediante un plan anual aprobado que se construirá a partir del factor de emisión por galón calculado del producto biocombustible, con base en la proyección de crecimiento anual

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					por el autor como bienes que se hayan excluidos del IVA.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	Modifica el inciso segundo del artículo 30 del PL (Base gravable y tarifa del impuesto al carbono) con el fin de adicionar lo siguiente: "En el caso de los productores de bienes de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario, bienes que ese se encuentran exentos del impuesto, puede ser considerado como descontable en el impuesto sobre las ventas".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el párrafo 6, estableciendo una gradualidad de la tarifa: 1. Incluye el año 2025 (0%). 2. Tacha el año 2025 e incluye el 2026 (25%). 3. Tacha el año 2026 e incluye el 2027 (50%). 4. Tacha el año 2027 e incluye el 2028 (75%). 5. Tacha el año 2028 e incluye el 2029 (tarifa plena).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el párrafo, excluye del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso a los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar los alimentos en donde se busca proteger la inocuidad del producto.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Elimina del artículo de causación, el Certificado de Economía Circular y la mención de la reglamentación por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo. 2. Incluye el cumplimiento de metas del Plan de Gestión Ambiental de Residuos de Envasos y Empaques establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de la demanda de combustibles líquidos.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Adiciona un párrafo nuevo al artículo 9 del PL (tarifa general para personas jurídicas) para que las empresas extractivas del sector minero energético liquiden unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2026 siendo en total del 38%. 2. Determina que los puntos adicionales solo serán aplicables a las PJ que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que el recaudo por concepto de la sobretasa se destinará en un 50% a la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terciaria y el 50% restante a la financiación de los mecanismos e instrumentos para garantizar de manera progresiva la alimentación de la población colombiana.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	55	12-1	Elimina el artículo 55 del PL (modificación del párrafo 1 del artículo 12-1 del ET).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Añade la expresión "para las empresas de economía digital" con el fin de delimitar el alcance del artículo 57 del PL.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Bienes excluidos de IVA	Nuevo	424	Añade el numeral 19 al artículo 424 del ET (bienes que no causan el impuesto de IVA) para que sean incluidos las obras de arte original, cuando se realicen directamente

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Deducción de deudas de dudoso o difícil cobro	N/A	145	Modifica el párrafo 1 del artículo 145 del ET, adicionando la expresión: "y por las demás entidades no vigiladas cuyos ingresos provengan al menos de un 90% de la explotación de los servicios financieros que ofrezcan" luego de: "Serán deducibles por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida).
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Modifica el hecho generador del impuesto al patrimonio, aumentando el umbral para su causación, de 72.000 UVT a 131.600 UVT.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Incentivo a la creación de nuevos empleos	Nuevo	Art. 24 L.2155/21	1. Actualiza la vigencia del incentivo, eliminando la referencia del inciso 4 del año 2022. 2. Elimina del párrafo 7, i) la mención a desempleo "juvenil", ii) el rango de edad de 18 a 28 años y iii) del inciso 2 suprime "jóvenes" trabajadores adicionales.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	Art. 238 L.1819/16	Añade un inciso al numeral 6 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así: "En el evento de no ejecución de las obras y que los recursos se encuentren depositados en la fiducia, junto con los rendimientos que se han generado, no serán aplicables los intereses de mora tributarios".
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Establece como excluido de IVA los computadores personales de escritorio o portátiles, cuyo valor no exceda de 100 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Concurrencia del sector público para el cumplimiento del objeto de la ley	Nuevo	N/A	Establece medidas como contribución concurrente al esfuerzo del sector privado para el cumplimiento de los fines de la ley: 1. Limitación a las reestructuraciones o creación de entidades estatales a costo "0". 2. Reducción de contratos de prestación de servicios, para el efecto, el MHCP presentará un programa de reducción de al menos 10% anual durante 5 años. 3. Vehículos solo para jefe de entidad. 4. Restricción viáticos y viajes. 5. SAE presentará programa de enajenación de activos a su cargo, del 25% de valor de los mismos cada año, durante 4 años. El incumplimiento de las metas se considerará detrimento patrimonial. 6. MHCP presentará un programa anual al Congreso, de los recursos recuperados por el medio de control de repetición y la ANDJE establecerá programas para hacer efectiva la reparación directa de los servidores condenados por delitos contra la administración pública.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	Establece una tarifa del impuesto sobre la renta del 15% para sociedades nacionales y sus asimiladas, establecimientos permanentes de entidades del exterior y PJ extranjeras con o sin residencia en el país que desarrollen actividades de producción primaria agropecuaria o agroindustrial.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Utilidad en la enajenación de acciones	Nuevo	36-1	Adiciona un inciso al artículo 36-1 del E.T. "La utilidad en la enajenación de acciones de propiedad de las entidades públicas es considerada un ingreso no consultivo de renta, ni ganancia ocasional. Este beneficio será trasladable a los socios de accionistas que a su vez sean entidades públicas."

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	1. Establece una exención para determinados bienes corporales muebles de producción nacional, que sean enajenados de manera presencial o no, por cualquier canal y al detal, ubicados en el territorio nacional, hasta por 3 días al año. 2. Determina que el decreto deberá realizarse con 3 meses de anticipación a cada una de las fechas.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	1. Adiciona el numeral 8 de los bienes cubiertos por la exención "Muebles, decoración y hogar cuyo precio de venta por unidad sea igual o superior a 100 UVT, sin incluir el IVA". 2. Cambia el numeral 1 al 5 del parágrafo 1 "Vestuario" y agrega el numeral 8 "Muebles, decoración y hogar". 3. Modifica el parágrafo 2, en el sentido de indicar que, para efectos del cálculo del valor de los bienes, se tomara el precio anunciado por el comerciante, incluidos los descuentos y sobre el precio final se aplicará el beneficio de exención de IVA. 4. Cambia la numeración de los párrafos el 2 a 3 y el 3 a 4.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	1. Establece los requisitos para la procedencia de la exención. 2. Precisa lo siguiente respecto del concepto de unidad: "De igual forma se entiende como una unidad aquellos bienes que por práctica comercial se venden en combos o paquetes".
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	Art. 37 L.2155/21	1. Establece un imperativo "deberán" ser 3 días. 2. Adiciona 2 párrafos, para establecer que antes del 10 enero cada año el Gobierno nacional establecerá las fechas de los 3 días sin IVA y publicará cada año el balance del impacto de la jornada.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugelin Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Exención IVA	Nuevo	Art. 45 L.2068/2020	Establece que la exención transitoria de IVA prevista hasta el 31 de diciembre de 2021 para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia, se establezca nuevamente hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	Art. 46 L.2068/2020	Establece que la exención transitoria de IVA prevista hasta el 31 de diciembre de 2021 para la comercialización de artesanías colombianas, se establezca nuevamente hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugelin Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Tarifa IVA	Nuevo	Art. 43 L.2068/2020	Establece que la tarifa de IVA del 5% prevista hasta el 31 de diciembre de 2022, para los tickets aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, se extienda hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Adiciona el numeral 17 al artículo 424 del E.T, dentro de los bienes que no causan impuesto, incluyen las bicicletas, motos, patines, monopines y palmetas (todas las anteriores eléctricas).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Tarifa IVA	Nuevo	468-1	Elimina del artículo 468-1 (bienes gravados con la tarifa del 5%) las partidas 87.11 Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT y 87.12 Bicicletas y bicicletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda los 59 UVT.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta.	N/A	Nuevo	19-4	1. Modifica el título del artículo 19-4 del E.T por "Regimen especial para las cooperativas", antes tributación sobre las rentas de las cooperativas. 2. Separa en dos literales el inciso primero. 3. Establece que, para el caso de las cooperativas, el beneficio neto será el excedente que es objeto de distribución y estará exento del impuesto de renta cuando: a) se

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					destine según lo establecido en la Ley 79 de 1988 y b) el 20% se destine a financiar programas de educación. 4. Agrega en el parágrafo 2 que a las entidades de que trata el artículo 19-4 sólo se será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 (No reconocimiento Regimen Tributario Especial, por defraudación) y 364-5 (Registro en el Regimen Tributario Especial). 5. Incluye en el parágrafo 3, la referencia al artículo 364-3 (Pérdida de beneficios del Regimen Tributario Especial) y elimina la cita a los artículos 364-1 y 364-5 del E.T.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Establece una tarifa del 10% sobre las ganancias ocasionales de los terrenos e inmuebles de propiedad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de las empresas generadoras y transmisoras de energía.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/2016	1. Adiciona un parágrafo nuevo, que señala que cuando se reglamente el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021, en lo referido al alcance 1, los sujetos pasivos del impuesto al Carbono causarán el tributo de conformidad con las emisiones de GEI causadas. 2. Determina que el Gobierno a través del MHCP, definirá el valor de la tarifa plena estipulada para la emisión por tonelada de dióxido de Carbono equivalente generada efectivamente.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto al consumo de derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco con o sin combustión.	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al título V sobre impuestos saludables, denominado "Impuesto al consumo de cigarrillos, de tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores con o sin combustión".

SISTEMA GENERAL DE BEBIDAS ULTRA PROCESADAS

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto al consumo de derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco con o sin combustión.	Nuevo	Art. 207 L.223/1995	Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco, con el fin de incluir el consumo de sus derivados, sucedáneos o imitadores con o sin combustión.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto al consumo de derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco con o sin combustión.	Nuevo	Art. 211 L.223/1995	Modifica la tarifa del impuesto a partir del año 2023 así: - Para cigarrillos y tabaco de \$8.400 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcional. - Para derivados, sucedáneos o imitadores de tabaco con o sin combustión, \$1.000 por cada mililitro de líquido con o sin nicotina.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Establece una tarifa única para el impuesto al consumo de bebidas ultraprocesadas (20%) sin consideración de los gramos de azúcar.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Elimina de la relación de bebidas que serán gravadas con el impuesto al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, los siguientes productos: -Mezclas en polvo (café y té): 2101.11.00.10 2101.11.00.90 2101.12.00.00 2101.20.00.00 2101.30.00.00 2. Elimina la expresión "bebidas tipo té o café" de la definición de bebida ultraprocesada.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	1. Determina que la base gravable del impuesto al consumo de bebidas ultra procesadas será el contenido de azúcar sin consideración a su cantidad. 2. Establece que respecto de los concentrados, polvos y jarabes descritos en el artículo 512-23, la base gravable será el precio de venta.

SISTEMA GENERAL DE BEBIDAS ULTRA PROCESADAS

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica el umbral tercero de la tarifa del impuesto al patrimonio así: - 122.000 UVT a 230.000 UVT. 2. Adiciona un nuevo umbral en la tarifa del impuesto al patrimonio así: - 230.000 UVT en adelante con una tarifa marginal de 2.0%.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Simple	N/A	27	908	1. Incluye dos nuevos umbrales para las tarifas aplicables a las tiendas pequeñas, mini mercados y petuquerías, así: - 0 a 1.000 UVT - 0.0% - 1.000 UVT a 6.000 UVT: 2.0% 2. Adiciona un nuevo umbral para las tarifas aplicables a las actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte, así: - 0 a 1.500 UVT: 0.0%. - 1.500 UVT a 6.000 UVT: 3.4%. 3. Modifica en consecuencia las bases de anticipo para estos dos escenarios.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Incluye un párrafo nuevo al artículo 2 del PL, en donde determina que para todos los efectos, las pensiones serán las incluidas en el Sistema General de Pensiones y sus regímenes solidarios de prima media y de ahorro individual con solidaridad o las que se definan en la ley.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la sobretasa que deben liquidar las instituciones financieras respecto del impuesto de renta, pasando de 3 a 5 puntos adicionales.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Incluye el numeral 7 del artículo 206 del ET, como objeto de modificación, así: "En el caso de los Magistrados de los Tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales, se considerará como gastos de representación exentos, un porcentaje del 25% de su salario". En la norma vigente el porcentaje es del 50%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Otro.	Sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y Sistemas similares sin nicotina (SSSN)	Nuevo	Art. 211 L. 223/1995	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, disminuyéndola así: \$200 en el 2023 y \$230 en el 2024. 2. Determina la tarifa aplicable a los sistemas electrónicos de tabaco calentado (por cada gramo \$170 en el 2023, \$190 en el 2024 y \$220 en el 2025). 3. Establece la tarifa de los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina (por cada mililitro \$500 en el 2023, \$650 en el 2024 y \$800 en el 2025).
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Otro.	Sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y Sistemas similares sin nicotina (SSSN)	Nuevo	Art. 6 L. 1393/10.	Modifica el párrafo del artículo que determina el componente ad valorem del 10% del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, a efectos de determinar que aplicará en los mismos términos para los consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas consumidas mediante sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y sistemas similares sin nicotina (SSSN).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, a efectos de que esta sea el precio de venta.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Modifica la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, para establecer una tarifa del 20% para aquellas bebidas que tengan más de 4 gramos.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Nuevo	N/A	Adiciona un nuevo capítulo relacionado a la Tasa de seguridad y Convivencia Ciudadana.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otras disposiciones.	Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Nuevo	Art 8. L.1421/2010	1. Establece que los elementos municipales y distritos, a través de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, podrán adoptar la tasa de seguridad y Convivencia ciudadana con destino exclusivo al financiamiento de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para el fomento de la seguridad y convivencia ciudadana. 2. Determina que el hecho generador será la prestación del servicio público de seguridad y convivencia, el desarrollo de actuaciones e inversión en seguridad y convivencia ciudadana, en beneficio de la persona natural o jurídica, directa o indirectamente, a través de la fuerza pública, los organismos de seguridad y policía judicial. 3. Establece que las asambleas y consejos, determinarán la base gravable, el sujeto pasivo, la tarifa y el mecanismo de recaudo, según criterios de progresividad y equidad, de acuerdo con el hecho generador establecido en el punto 2. 4. Determina que la destinación de la tasa será el financiamiento del costo de las actuaciones e inversión en seguridad y convivencia ciudadana y los gastos de funcionamiento e inversión del sistema penitenciario y carcelario, conforme a la ley. 5. Establece que los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, de conformidad con lo previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Carolina Giraldo Boleto, H.S. Jonathan Fenney Pulido Hernández, H.S. Ariel Fernando Avila Martínez, H.R. Catherine Juvinao Clavijo y otros	Otro.	GMF	Nuevo	879	Establece la exención del GMF a los retiros efectuados de cuentas corrientes o de ahorros correspondientes a desembolsos realizados por el ICETEX y transacciones que realice el ICETEX para garantizar el funcionamiento y cumplimiento de su objeto social.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	N/A	Añade un nuevo capítulo al título V (Impuestos saludables) relacionado al Impuesto al Tabaco y Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN).
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 207 L.223/95	1. Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco con el fin de incluir el consumo de productos de tabaco calentado. 2. Determina que tratándose de los sistemas de electrónicos de administración de nicotina y sistemas generales sin nicotina, el hecho generador será el consumo de la solución líquida que se calienta por estos sistemas.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 210 L.223/95	1. Añade que a partir del 1 de enero de 2023, la base gravable para el impuesto para el Sistema Electrónico de consumibles de Tabaco Calentado será constituida por la cantidad de gramos de tabaco que contenga el producto. 2. Añade que la base gravable del Impuesto para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la solución líquida.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 211 L.223/95	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a partir del año 2023. 2. Modifica la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos para que:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2.1. Los cigarrillos, tabacos, cigarras y cigarrillos sea de \$4.000 en 2023, \$5.500 en 2024 y \$6.500 en 2025. (actualmente se establece \$1.400 en 2017 y \$2.100 en 2018). 2.2. La tarifa por cada gramo de picadura, rape o chimu será de \$220 en 2023, \$245 en 2024 y \$285 en 2025 (actualmente se establece que será de \$90 en 2017 y \$167 en 2018). 2.3. Añade que, para los sistemas electrónicos de Tabaco Calentado, la tarifa será por cada gramo de \$220 en 2023 y \$245 en 2025 y \$285 en 2025. 2.4. Añade que para los Sistemas Electrónicos con o sin nicotina, la tarifa será por cada mililitro de líquidos consumidos de \$ 600 en 2023, \$750 pen 2024 y \$950 en 2025. 3. Establece que la tarifa se actualizará anualmente a partir del 2026. 4. Establece que la destinación del componente ad Valorem será del 60% para el Plan Nacional de Salud Rural del Acuerdo Final y del 40% restante será destinado conforme a lo estipulado por la Ley 1393 de 2010.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	56	20-2	Elimina el artículo 56 (Tributación de los Establecimientos Permanentes y Sucursales).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Elimina el artículo 57 (Presencia Económica Significativa).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	61	408	Elimina el artículo 61 (Tarifas para renta de capital y de trabajo).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Añade en el inciso 1 del artículo, la expresión: "que cuenten con azúcares añadidos y/o edulcorantes caloricos". 2. Agrega en la tabla la expresión, "que aporten calorías", a la descripción del producto para las partidas arancelarias 2202.10.00.00 y 2202.99.00.00. 3. Incluye en el inciso 2 del artículo, la expresión: "por acción desplegada por parte del consumidor final". 4. Agrega en el párrafo 1 en lo que se considera bebida ultraprocesada la referencia a "lista para el consumo para el consumidor final" y que el edulcorante natural o artificial "aporte calorías". En la excepción de los derivados lácteos, incluye "siempre que no cuenten con azúcares añadidos y/o edulcorantes caloricos" y adiciona el numeral "4. Las bebidas isotónicas o para deportistas". 5. Incluye en el párrafo 2 al consumidor final y la mención a los edulcorantes "calóricos". 6. Amplia el párrafo 4 y cita otros productos que no estarían sujetos al impuesto por ser edulcorantes sin aporte calórico, y por tanto no se consideran azúcares añadidos. 7. Modifica el párrafo 5, y establece que no causará el impuesto, si consilien materias primas para la elaboración de bebidas azucaradas y en el párrafo 6 incluye lo del párrafo 5 para que en la reglamentación el Gobierno nacional verifique el contenido nutricional con la Ley de etiquetado. 8. Agrega el párrafo 7 y se advierte que los productos listados estarán sujetos al impuesto, solo cuando tengan

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					azúcares añadidos en los niveles señalados en la disposición en donde se señale la tarifa y/o edulcorantes caloricos.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el párrafo 1 del art. 45 del PL incluyendo que en ambos casos la acción de mezclar o diluir, debe ser desarrollada por parte del consumidor final.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el párrafo 3 del art. 30 del PL para incluir los combustibles sostenibles de aviación (SAF).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el párrafo 4 del art. 30 del PL para eliminar al productor de combustible fósil de la no causación del impuesto cuando son exportados.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/16	1. Modifica el párrafo 1 del art. 29 del PL indicando que el impuesto nacional al carbono no se causará para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro ya sea mediante certificación obtenida directamente cuando sean generadores de las emisiones de CO2 o a través del consumidor o usuario final. 2. Determina que la certificación obtenida a través del consumidor o usuario final debe estar sujeta a lo dispuesto en el art. 260-1 del E.T (criterios de transferencia-criterios de vinculación).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Añade en el inciso 1 del artículo 47 del PL señalando que el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	NA	Impuesto se causará a partir del 1 de enero de 2023. 1. Incluye "En la vigencia 2023" y elimina de la tabla el contenido por azúcar (por cada 100 ml) "menor a 4g" y la tarifa "0". 2. Cambia en "Mayor o igual a" de 4g a 10g y "menor a" de 8g a 12g y "Mayor o igual" de 8g a 12g. 3. Incluye una tabla "A partir de la vigencia 2024" contenido por azúcar (por cada 100 ml) "Mayor o igual a 8g y menor a 10g" con una tarifa de \$18 y "Mayor o igual a 10g" con una tarifa de \$35. 4. Incluye un párrafo transitorio, para otorgar un periodo de transición a los productores e importadores para reformular los productos, desde la vigencia 2023, tarifa 25% de lo dispuesto en la tabla: 2024 50%; 2025 75%; 2026 100%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Creación de la Comisión de Asuntos Digitales	N/A	NA	1. Establece la creación de la Comisión de Asuntos Digitales con el fin de evaluar el avance del proyecto sobre la erosión de la Base Imponible y Traslado de los Beneficios BEPS de la OCDE. 2. Establece que la Comisión estará conformada por el MHC/P, DIAN, MCIT, Ministerio de Relaciones Exteriores, y las comisiones económicas del Congreso, la cual se conformará a los 3 meses de entrada en vigencia de la ley y presentará propuestas a los 12 meses. 3. La comisión se encargará de abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, a través de dos pilares y entregará al Congreso informes semestrales de los avances.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Deducción de intereses sobre préstamos educativos ICETEX y para adquisición y arrendamiento de vivienda	N/A	119	Incluye un inciso 3, en el que para los años 2023 a 2025, alternativamente el contribuyente podrá tomar la deducción por arrendamiento de vivienda siempre que se informe a la DIAN el número de cédula de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					arrendador y el valor del contrato, lo cual aplica sólo para un integrante del hogar.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	NA	Modifica el artículo 69 del PL correspondiente a las vigencias y derogatorias con el fin de que no sean derogadas las siguientes disposiciones: 1. Art. 66-1 del E.T. 2. Literales a, b, c y d del numeral 4 del artículo 235-2 del E.T. 3. Los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993. 4. La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995. 5. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997. 6. El art. 16 de la Ley 814 de 2003. 7. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012. 8. El artículo 195 de la Ley 1667 de 2012.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otras disposiciones.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	NA	Añade un nuevo capítulo dentro del Proyecto de ley con el fin de crear y establecer los elementos esenciales del impuesto nacional al consumo de cigarrillos electrónicos y similares.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	NA	crea el impuesto nacional al consumo aplicable a las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos desechables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión en los departamentos y en el distrito capital.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	NA	Establece el hecho generador del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos correspondiente a las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos desechables, los consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión en los departamentos y en el distrito capital.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	NA	Establece el sujeto pasivo y responsable del impuesto al consumo de los cigarrillos electrónicos los productores, los importadores y distribuidores. Establece como responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	NA	Establece la base gravable del impuesto al consumo de los cigarrillos electrónicos que estará conformado por un componente específico y otro ad-valorem, especificado así: 1. La base gravable del componente específico es la cantidad (en peso) o volumen de productos expresados en gramos o mililitros de contenido. 2. La base gravable del componente ad-valorem es el precio de venta al público (PVP) de los consumibles de tabaco calentado, de otros productos de tabaco consumidos mediante la modalidad sin combustión y de las soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas aquellas en cigarrillos electrónicos desechables, sin incluir el impuesto al consumo o al valor agregado o la participación. 3. Establece que el DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					específicos sujetos al impuesto al consumo o participación. 4. Establece que las PN y PJ domiciliadas o residentes en el territorio nacional deberán informar al DANE los datos solicitados para determinar el PVP de los productos sujetos al impuesto al consumo.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	NA	Establece las tarifas del componente específico y ad-valorem del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, correspondiente a: 1. Los consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables, el tipo del impuesto será ad-valorem y la tasa será del 10%. 2. Consumibles de tabaco calentado y otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión, el tipo de impuesto será específico y la tasa será de \$254 por gramo de tabaco. 3. Soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables, el tipo de impuesto será específico y la tasa será de \$254 por gramo de tabaco. 4. Establece que las tarifas del componente específico se actualizarán cada año con el crecimiento del IPC más 6 puntos porcentuales y que la DAF publicará las tarifas actualizadas cada año. 5. Establece que en ningún caso el impuesto pagado por productos extranjeros será inferior al

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					impuesto que se cause por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado producido en Colombia.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece los eventos en los que se causará el impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos: - En el que en el caso de los productos nacionales en el momento en el que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo. - En el caso de los productos extranjeros al momento en el que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otras disposiciones.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece que la fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos será competencia de los departamentos y el Distrito Capital.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece las normas de remisión que serán aplicables para los sujetos activos y pasivos del impuesto frente a lo no contemplado en la Ley, en las que serán de aplicación las reglas contenidas en la Ley 223 de 1995, la Ley 1762 de 2015, la Ley 1816 de 2019 y el Estatuto Tributario.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Modifica el parágrafo del artículo 32 del PL (creación del impuesto a los plásticos de un solo uso) con el fin de que se encuentre excluido del impuesto los productos contemplados en el listado en el parágrafo 5 de la Ley 2232 de 2022 eliminando los demás productos que se encuentran señalados inicialmente el parágrafo del artículo original. 2. Establece que en cualquier caso los plásticos de un solo uso
					utilizados para emvasar, embalar o empaquetar productos tomados por el DANE para la determinación del IPC o canasta familiar, salvo los que se encuentren expresamente prohibidos por el artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, estarán excluidos del impuesto a plásticos de un solo uso.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el tope de las rentas exentas de 1.210 a 4.000 UVT anuales.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Otro.	Tratamiento tributario recursos fondos de pensiones	Nuevo	Art. 135 L.100/93	1. Determina que no se practicará retención en la fuente por parte de cualquier agente de retención, sea PN o PJ y/o entidad de carácter público o privado a los pagos y abonos en cuenta realizados a los fondos de pensiones del Sistema General de Pensiones. 2. Establece que la disposición aplicará inclusive cuando el Fondo sea el beneficiario final y/o le sea trasladada la retención en la fuente a pesar que tengan la calidad de no contribuyente del impuesto de renta.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso y otros.	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Añade dentro de los bienes excluidos del impuesto de ventas IVA a los siguientes: - 29.36 Provitaminas y vitaminas naturales o reproducidas por síntesis y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase. - 29.41 Antibióticos. - 30.01 Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, heparina y sus sales, y las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos. - 30.02 Sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos. - 30.03 Medicamentos constituidos por mezclados entre sí preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor.
					por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor. 30.06 Preparaciones y artículos farmacéuticos.
					dosificar ni acondicionar para la venta al por menor. - 30.04 Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor. - 30.06 Preparaciones y artículos farmacéuticos.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la sobretasa de las instituciones financieras pasando de 3 a 5 puntos adicionales. 2. Determina una destinación específica para la sobretasa, correspondiente a la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terrestre. 3. Establece en cabeza del GN (Ministerio de Transporte) la obligación de determinar las condiciones y forma de asignación de los recursos recaudados.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso y otros.	Otro.	Bienes exentos del IVA	Nuevo	477	Añade dentro de los bienes excluidos del impuesto de ventas IVA a los siguientes: - 29.36 Provitaminas y vitaminas naturales o reproducidas por síntesis y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase. - 29.41 Antibióticos. - 30.01 Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, heparina y sus sales, y las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos. - 30.02 Sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos. - 30.03 Medicamentos constituidos por mezclados entre sí preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor. 30.04 Medicamentos constituidos
					por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor. 30.06 Preparaciones y artículos farmacéuticos.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Añade un parágrafo al artículo 9 que regula la tarifa general para personas jurídicas, en donde determina que las empresas del sector farmacéutico deberán liquidar cinco puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios, disposición aplicable solo a las personas jurídicas con renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y otros.	Otro.	Deducción de deudas de dudoso o difícil cobro.	Nuevo	145	Establece que no serán deducibles los gastos por concepto de provisión de cartera que correspondan a deudas originadas por tarjetas de crédito.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett y Otros.	Otro.	Tratamiento tributario de entidades públicas en contratos suscritos con entidades que ejecuten recursos públicos.	Nuevo	N/A	1. Establece que, para las entidades públicas vigiladas por la Superintendencia Financiera, no constituirá ingreso gravado (para impuestos nacionales, departamentales y municipales), los que deriven de contratos suscritos con entidades que ejecuten recursos públicos con independencia que en los mismos exista una obligación de medio o resultado. 2. Determina que estas entidades podrán disponer de un producto o cuenta en las diferentes entidades marcadas como exentas para el GMF.
H.S. Diela Liliana Benavides Solarte	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias del artículo 66.1 del ET (determinación del costo de mano de obra en el cultivo del café).
H.S. Arturo Char Chaljub, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Establece que la base gravable del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, será el resultado de restarle al peso en gramos del envase,

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					embalaje o empaque de plástico, los gramos aprovechados y reincorporados en cada producto sujeto al gravamen. 2. Determina la tarifa del impuesto en el 0,00001 LVT por cada gramo del envase, embalaje o empaque, con un incremento anual de forma progresiva hasta llegar a 0,00003 LVT en el año 2030. 3. Señala que el impuesto se declarará y pagará anualmente, dentro del mes siguiente a la verificación realizada por la autoridad ambiental competente del cumplimiento de las metas anuales. 4. Establece una exclusión en la aplicación del impuesto, para los productos enlistados en el párrafo de artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, y en todo caso, a aquellos que utilice el DANE para la determinación del IPC o la canasta familiar.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Complementa el inciso segundo del artículo, para determinar que también estarán sujetos al Impuesto Nacional al Consumo de bebidas azucaradas, la producción y primera venta, o la importación de los productos en el cuadro inmediatamente siguiente, correspondientes a concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, por parte del consumidor final, permitan la obtención de bebidas azucaradas. 2. Determina que los productos relacionados en el artículo solo estarán sujetos al impuesto, cuando contengan azúcares añadidos en las cantidades establecidas en la disposición que consagra la tarifa del gravamen por cada 100 mililitros. 3. Agrega en la definición de bebida, que será aquella "apta para el consumo por parte del consumidor final".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					concentrados, polvos y jarabes que constituyan materias primas para la elaboración de bebidas azucaradas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.R. Yamil Hernando Arana Padua, H.R. Juan Loreto Gómez Soto y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	Cap. II Título V	N/A	Modifica el título del capítulo II del Título V del PL así: Impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					4. Establece que la excepción de los derivados de los lácteos aplicará siempre y cuando no cuenten con azúcares añadidos. 5. Exceptúa a las bebidas energéticas y las isotónicas o energéticas para deportistas. 6. Complementa el párrafo 4 del artículo, con el fin de determinar que no se considerarán los azúcares intrínsecos en las frutas o vegetales con los que se elabore la bebida. 7. Establece que las bebidas líquidas y los concentrados, polvos y jarabes con adición de edulcorantes sin aporte calórico y/o azúcares añadidos no estarán sujetas al impuesto. 8. Señala que no causará el impuesto en la producción y/o importación de los concentrados, polvos y jarabes que constituyan materias primas para la elaboración industrial de bebidas azucaradas.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el párrafo 1 del art. 512-25 incluyendo que en ambos casos la acción sea desarrollada por parte del consumidor final.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Incluye "En la vigencia 2023 y 2024" y elimina de la tabla el Contenido por azúcar (por cada 100 ml) "menor a 4g" y la tarifa "0". 2. Cambia en "Mayor o igual a" de 4g a 10g y "menor a" de 8g a 12g y "Mayor o igual" de 8g a 12g. 3. Incluye un párrafo transitorio, para otorgar un periodo de transición a los productores e importadores para reformular los productos, durante la vigencia 2023 y 2024 del 50%.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	1. Establece que el impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas, se causará a partir de 1 de enero de 2023. 2. Establece que no se causará en la producción e importación de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas .
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	1. Modifica el título del hecho generador del impuesto al consumo de ultraprocesados adicionando "y/o con alto contenido en sodio y/o grasas". 2. Incluye los siguientes bienes como gravados: i) Chocolate; ii) Salsas, condimentos y sazonadores compuestos de mostaza; iii) Productos a base de cereales; iv) Pastas alimenticias; v) Preparaciones para sopas, potajes o caldos; vi) Preparaciones de panadería, pastelería o galletería; vii) Confituras; viii) papas, yucas prefiladas y congeladas; ix) Preparaciones y conservas de pescados. 3. Excluye del hecho generador la mortadela y el salchichón.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	NA	1. Modifica los umbrales de la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas, así: - Menor a 8 g. - Mayor o igual a 8g y menor a 10g. - Mayor o igual a 10g. 2. Determina que estas tarifas serán aplicables en los años 2023 y 2024. 3. Adiciona unos nuevos umbrales de tarifas aplicables desde el año 2025, así: - Menor 6g \$0. - Mayor o igual a 6g y menor a 8g \$18. - Mayor o igual a 8g \$35.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	NA	1. Elimina la parte que determinaba que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentaría la Certificación de Economía Circular del inciso primero y lo incluye como parágrafo segundo. 2. Establece que la CEC se emitirá a las empresas que formen parte de un Plan de Gestión de Residuos Individual o colectivo para empaques, emases y embalajes y certifiquen el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento de residuos, de acuerdo con el sistema de responsabilidad extendida del productor. 3. Determina que hasta la entrada en vigencia del CEC, el impuesto no se causará cuando el sujeto pasivo de cumplimiento a las metas de aprovechamiento y/o responsabilidad extendida del productor consiguiera en la normatividad vigente.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	NA	1. Establece que la base gravable del impuesto de plásticos de un solo uso será el resultado de restar al peso en gramos del empaque, emblete o empaque de plástico de un solo uso, los gramos aprovechados y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	NA	reincorporados en cada producto sujeto al gravamen. 2. Modifica el parágrafo del artículo para determinar que estarán excluidos del impuesto los productos listados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022. 3. Determina que estarán excluidos del impuesto, en todo caso, los plásticos utilizados para envasar, embalar o empaquetar productos de la canasta familiar, salvo los expresamente prohibidos en el artículo 5 de la Ley 2232 de 2022.
H.R. Jorge Hernán Basidas Rosero	Simple	Sujetos que no pueden optar por el impuesto unificado en el régimen simple.	Nuevo	906	Adiciona un parágrafo al numeral 3 del artículo 906 del E.T. para establecer que la limitación establecida (contrato realidad) no aplicará cuando el objeto del contrato de trabajo sea el desarrollo de labores docentes en programas de educación formal impartidos en instituciones de educación superior por el Ministerio de Educación.
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Otro.	Tasa compensatoria para productos importados	Nuevo	N/A	1. Establece que se impondrá una tasa compensatoria del 5% del precio por kilo de los siguientes productos importados: - Maíz amarillo. - Maíz blanco. - Soya. 2. Determina que los recursos recaudados se destinarán a la asistencia técnica e innovación de esos cultivos agroalimentarios en el territorio nacional y a la construcción de infraestructura de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero y H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Bienes excluidos del IVA	Nuevo	424	secamiento y almacenamiento para asegurar oferta estable en el mercado y serán ejecutados por el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo. 3. Dispone la posibilidad de acceder a un beneficio sobre la tasa compensatoria de hasta el 2.5% para los importadores que acrediten la adquisición de estos productos nacionales.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Deducciones que se restarán de la base de retención.	Nuevo	387	Modifica el valor máximo excluido de IVA de las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatinos, monopatinos eléctricos, patines y patinetas eléctricas, pasando de 50 a 100 UVT.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	Título V	Adiciona un nuevo numeral al parágrafo 2 del artículo 387 del E.T. en donde se define el concepto de dependientes para efectos de las deducciones que se pueden deducir de la base de retención, con el fin de establecer que también tendrán ese carácter, las personas que se dediquen al trabajo de cuidado en actividades directas tanto remuneradas como no remuneradas.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Sustituye varios de los artículos del título V del PL, sobre el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, para que en adelante sea impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas. 1. Determina el hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, a partir de la producción y la consecuente venta e importación de las bebidas definidas en los parágrafos siguientes 1, 2, 3, 4 y 5. 2. Parágrafo 1. Define a las bebidas ultraprocesadas como las endulzadas con edulcorantes calóricos o con azúcares añadidos, bebidas con

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero y H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Bienes excluidos del IVA	Nuevo	424	secamiento y almacenamiento para asegurar oferta estable en el mercado y serán ejecutados por el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo. 3. Dispone la posibilidad de acceder a un beneficio sobre la tasa compensatoria de hasta el 2.5% para los importadores que acrediten la adquisición de estos productos nacionales.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Deducciones que se restarán de la base de retención.	Nuevo	387	Modifica el valor máximo excluido de IVA de las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatinos, monopatinos eléctricos, patines y patinetas eléctricas, pasando de 50 a 100 UVT.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	Título V	Adiciona un nuevo numeral al parágrafo 2 del artículo 387 del E.T. en donde se define el concepto de dependientes para efectos de las deducciones que se pueden deducir de la base de retención, con el fin de establecer que también tendrán ese carácter, las personas que se dediquen al trabajo de cuidado en actividades directas tanto remuneradas como no remuneradas.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Sustituye varios de los artículos del título V del PL, sobre el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, para que en adelante sea impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas. 1. Determina el hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, a partir de la producción y la consecuente venta e importación de las bebidas definidas en los parágrafos siguientes 1, 2, 3, 4 y 5. 2. Parágrafo 1. Define a las bebidas ultraprocesadas como las endulzadas con edulcorantes calóricos o con azúcares añadidos, bebidas con
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	edulcorantes no calóricos y bebidas con otros edulcorantes y bebidas con aporte calórico, sean nacionales o importadas. 3. Parágrafo 2. Define el concepto de concentrados, polvos y jarabes, como las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas. 4. Parágrafo 3. Define el concepto de azúcares libres, como los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente a las bebidas, al agua o alimentos durante su procesamiento, elaboración industrial o la preparación casera. 5. Parágrafo 4. Excepción del impuesto, a los derivados lácteos definidos en la Resolución 2310 de 1986, las fórmulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados y/o los productos líquidos o polvo para reconstruir y cuyo propósito sea brindar terapia nutricional. 6. Parágrafo 5. Define los edulcorantes naturales o artificiales diferentes al azúcar. 7. Parágrafo 6. Se exceptúan del impuesto, a los productos que se elaboran para el consumo inmediato del hogar o establecimiento de comercio que tengan una preparación con ingredientes naturales de uso casero, como los jugos naturales, fermentos y panela. 8. Parágrafo 7. Establece que el Gobierno nacional deberá reglamentar el tema de etiquetado de alimentos, para que la DIAN pueda realizar el proceso de fiscalización y recaudo del impuesto.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	1. Modifica el primer inciso del artículo sobre la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, con el fin de incluir tanto a la bebidas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					endulzadas con azúcar, como aquellas endulzadas con edulcorantes naturales o artificiales distintos al azúcar, manteniendo la parte referente al cálculo en gramos por cada 100 mililitros de bebida o su equivalente. 2. Establece que tratándose de mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares adicionados, el valor del impuesto se obtendrá calculando en gramos por cada 100 mililitros que se puedan generar a partir de la presentación que se comercialice.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Establece un aumento gradual en la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas para los años 2023, 2024 y 2025. 2. Determina que en los casos de bebidas ultraprocesadas que contengan cualquier cantidad de azúcar, estarán gravados con la tarifa de mayor o igual a 8g. 3. Señala que en los casos de mezclas en polvo, jarabes, esencias o extractos de sabores, el valor del impuesto se obtendrá del cálculo entre el número de mililitros que se puedan generar a partir de la presentación en la que se comercialice y de las especificaciones del fabricante.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	1. Establece que el impuesto se causará en el momento en que el producto sea entregado por el productor para su distribución, venta o permuta en el país, incluyendo los entregados para promociones, publicidad, donación, comisión o los destinados a autoconsumo y se materializará en la primera venta que realice el productor.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Determina que tratándose de las bebidas ultraprocesadas importadas, la causación ocurrirá en el momento de nacionalización de las bebidas, caso en el que el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana. 3. Establece que el impuesto nacional al consumo de bebida ultraprocesadas endulzadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas IVA. 4. Señala que el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas deberá estar discriminado en la factura de venta con independencia de la discriminación que se realice respecto del impuesto de ventas IVA.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 512.29 al ET, sobre el sujeto pasivo del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas. 2. Determina que serán sujetos pasivos, las personas jurídicas o naturales, productores nacionales y los importadores de las bebidas o sus vinculados de forma económica.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 512.30 al ET, con el fin de establecer que la administración del impuesto, incluyendo sus procesos de fiscalización, liquidación oficial e imposición de sanciones, corresponde al organismo nacional competente para la administración fiscal.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	1. Determina que el recaudo obtenido por el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas tendrá una destinación específica así: - 40% para inversiones en programas de prevención en salud y nutrición.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- 30% para el desarrollo de infraestructura y servicios asociados con el acceso al agua potable en todo el país, incluyendo la instalación de bebederos públicos. - 30% para la producción, distribución y abastecimiento de alimentos verdaderos en el marco de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la economía popular y los programas destinados a la lucha contra el hambre. 2. Define el concepto de alimentos verdaderos.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Determina que el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, no se causará cuando el sujeto pasivo de cumplimiento en los años 2023 y 2024 a las metas de aprovechamiento de envases, empaques y embalajes consagrados en la Resolución 1407 de 2018, modificada por la Resolución 1342 de 2020. 2. Establece que, a partir del año 2024, la no causación del impuesto dependerá del cumplimiento por parte del sujeto pasivo, de las obligaciones en materia de responsabilidad extendida del productor, prevista en la Ley 2232 de 2022. 3. Señala que en los demás casos, la no causación dependerá a la presentación por parte del sujeto pasivo de la certificación de economía circular reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Reducción transitoria de sanciones y tasa de interés para omisos de la obligación de declarar respecto de los impuestos	Nuevo	N/A	Establece una reducción de sanciones e intereses para los contribuyentes omisos en la presentación de las declaraciones tributarias administradas por la DIAN y los impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial, correspondientes a periodos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					anteriores a 31 de diciembre de 2022.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Reducción transitoria de tasas de interés para declarantes inexacros en los impuestos administrados por la DIAN y del orden territorial	Nuevo	N/A	1. Determina que para los contribuyentes que hayan presentado declaraciones de corrección sin pago, en las que el saldo a favor haya disminuido a 31 de mayo de 2023, la tasa de interés moratoria se liquidará diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al 20% de la tasa del interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera. 2. Señala que el beneficio operará siempre que el pago se realice antes de la fecha mencionada.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Impuesto a la normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Crea para el año 2023 el impuesto de normalización tributaria como un impuesto complementario al de renta, el cual estará a cargo de los contribuyentes de este o de regímenes sustitutos a este. 2. Determina que el impuesto se causará por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2023. 3. Fija la base gravable del impuesto complementario a la normalización, equivalente al costo fiscal histórico de los activos omitidos, determinado conforme a las reglas del título II del libro I del ET o el auto avalúo comercial que establezca el contribuyente, que deberá corresponder al costo fiscal de los activos omitidos. 4. Señala que tratándose de los bienes que son objeto del impuesto complementario de normalización tributaria, la base gravable será el precio de adquisición de los mismos, para efectos de determinar su costo fiscal.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					5. Establece en el caso de los pasivos inexistentes, la base gravable será el valor fiscal de estos según lo dispuesto en el ET o el valor reportado en la última declaración de renta. 6. Determina que en el caso de los activos omitidos poseídos en el exterior que sean repatriados, la base para determinar el impuesto complementario de normalización se reducirá en un 50%. 7. Señala que el impuesto de normalización no será deducible del impuesto sobre la renta. 8. Define los conceptos de activos omitidos y pasivos inexistentes. 9. Señala que el costo fiscal histórico de los activos omitidos representados en inversiones extranjeras, se determinará con base en la TRM de 1 de enero de 2023. 10. Establece que las rentas pasivas provenientes de los activos omitidos, deberán ser declaradas y estarán gravadas a la tarifa ordinaria del impuesto sobre la renta reducida en un 50%, siempre y cuando se paguen con la presentación de la declaración de normalización.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Otro.	Impuesto a la normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Dispone que no habrá lugar a la comparación patrimonial ni a la renta líquida gravable por concepto de declaración de activos omitidos ni pasivos inexistentes. 2. Establece que los activos que hagan parte del impuesto de normalización, deberán ser incluidos en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios para efectos patrimoniales y en la declaración de activos en el exterior, cuando haya lugar. 3. Determina que esta inclusión no generará sanción en el impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto de ventas, ni en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					materias de régimen de precios de transferencia, información exógena ni declaración anual de activos en el exterior. 4. Establece que no generará acción penal la omisión de activos omitidos o pasivos inexistentes que hayan quedado sujetos al nuevo impuesto.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Otro.	Impuesto a la normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Determina que la legalización de activos en ningún caso implicará la legalización de activos cuyo origen fuere ilícito o estuvieren relacionados, directa o indirectamente con el lavado de activos o la financiación del terrorismo. 2. Establece que la legalización de activos no dará lugar a la persecución fiscal o penal a menos que se acredite el origen ilícito de los recursos por cualquiera de los delitos previstos en el Código Penal.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Añade un parágrafo al artículo 49 del PL, a efectos de excluir del impuesto al consumo de productos ultraprocesados, a aquellos de fabricación artesanal y representen arraigo o identidad cultural en el territorio nacional.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Hechos sobre los que no recae el IVA	Nuevo	420	Añade en el inciso que regula la base gravable del IVA sobre juegos de suerte y azar, lo siguiente: <i>"En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable estará constituida por el valor correspondiente a 10 UVT. Para los demás juegos localizados, señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable será el valor correspondiente a 10 UVT."</i>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Expertos en impuestos y administración tributaria	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL con el fin que a partir de los 6 meses de entrada en vigencia de la Reforma Tributaria el MHCOP deberá conformar un equipo de expertos en impuestos, finanzas públicas y administración tributaria. 2. Establece que el equipo de expertos deberá elaborar la estrategia y plan de trabajo para atender las recomendaciones señaladas en el informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios, recomendaciones que se deberán concretar en proyectos de reformas al sistema tributario. 3. Establece que el término para ajustar de manera paulatina el sistema tributario tanto nacional como territorial será de 4 años.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL correspondiente a las vigencias y derogatorias con el fin de que no se deroguen y se mantengan vigentes los artículos 57-1, 66-1 y los numerales 3.4 y 5 del artículo 207-2 del E.T.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Mejoramiento de la situación fiscal y social del país	Nuevo	N/A	1. Establece que para establecer condiciones favorables para que los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accedan a beneficios transitorios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes bajo las siguientes condiciones: 1.1. Desde la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el 30 de marzo de 2023 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones. 1.2. Entre el 1 de julio de 2023 y hasta el 31 de octubre de 2023 se pagará el 100% del capital y el 10% intereses de mora y el 10% de las sanciones actualizadas conforme lo establecido en el artículo 867-1 del E.T.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					1.3. Entre el 1 de noviembre de 2023 y hasta el 31 de diciembre de 2023 se pagará el 100% del capital y el 30% intereses de mora y 30% de las sanciones actualizadas conforme lo establecido en el artículo 867-1 del E.T. 2. Establece que las medidas que se buscan adoptar se extiendan a aquellas obligaciones de los procesos de determinación oficial de las obligaciones tributarias y discusión en sede administrativa y judicial. 3. Establece que las entidades territoriales podrán establecer a través de ordenanzas y acuerdos las medidas transitorias que se señalan en el artículo propuesto. 4. Establece que las medidas transitorias aplicaran para las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias cuya fecha de vencimiento para declarar y pagar se hubiese fijado por la autoridad nacional, departamental o municipal hasta el 30 de septiembre de 2022.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de año lujo	Nuevo	512-1	1. Modifica el numeral 1 del artículo 512-1 del E.T con el fin de incluir dentro de los bienes que hacen parte del impuesto nacional al consumo las tarifas de hoteles cinco estrellas, liquetes de aerolíneas de primera clase y ejecutivo. 2. Elimina el inciso 4 del artículo 512-1 que establece que el impuesto nacional al consumo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta con mayor valor del bien o servicio adquirido. 3. Elimina el parágrafo 3 del artículo 512-1 referente a la exclusión del impuesto al consumo existente para el departamento del Amazonas y San Andrés.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de alto lujo	Nuevo	512-2	Modifica el primer inciso del artículo 512-2 del ET con el fin de que las tarifas de hoteles cinco estrellas y los tickets de aerolíneas de primera clase y ejecutivo quede gravados con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de alto lujo	Nuevo	512-3	Modifica el artículo 512-3 referente a los bienes gravados a la tarifa del 8% con el fin de: 1. Los vehículos automóviles de tipo familiar, deportivos y camperos cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea inferior a US\$ 40.000 con sus accesorios en lugar de US \$30.000 como se encuentra actualmente. 2. Pick up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea inferior a USD \$40.000 con sus accesorios en lugar a USD\$30.000. 3. Motocicletas con motor de émbolo (piston) alternativo de cilindrada superior a 20cc estableciendo como límite inferior a 650 C.C. 4. Elimina la paritida 89.03 referentes a yates y demás barcos. 5. Adiciona los siguientes bienes como gravados a la tarifa del 8% correspondientes a: (i) lociones y fragancias cuyo valor de venta sea equivalente o superior a 26 UVT, (ii) relojes cuyo valor de venta sea equivalente o superior a 26 UVT e inferior a 131 UVT, (iii) joyas cuyo valor de venta sea equivalente o superior a 26 UVT e inferior a 131 UVT y (iv) consolas de videojuegos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					su potencial conforme a la categoría de subutilización del suelo determinada por el IGAC.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Actuaciones gravadas y sus tarifas	Nuevo	519	Modifica el inciso tercero del artículo 519 del E.T. estableciendo que se causará el impuesto de timbre, siempre y cuando no se trate de enajenación de bienes inmuebles de valor inferior a 10.000 UVT o naves, o constitución o cancelación de hipotecas.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece tarifa diferencial del 9%, para: i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta 100 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. ii) Servicios prestados en nuevos hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta 100 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años, este tratamiento corresponderá a la proporción que representa la remodelación y/o ampliación. iii) Rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, sin que se sujeten al límite del numeral 3 del artículo 336 del E.T. iv) Nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos que se construyan en municipios de hasta 100 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de alto lujo	Nuevo	512-4	Modifica el artículo 512-4 con el fin de que los bienes que se encuentran señalados en el artículo sean gravados a una tarifa del 30% en lugar del 16% correspondientes a: (i) Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte, barcos (boles) de remo y canoas, así como su alquiler, (ii) relojes cuyo valor de venta sea superior a 131 UVT, (iii) joyas cuyo valor de venta sea superior a 131 UVT, (iv) motocicletas de cilindrada igual o superior a 650 C.C, (v) vapeadores y accesorios para su uso, (vi) alquiler de vuelos charter. 1. Los vehículos automóviles de tipo familiar, los camperos y el pick-up, cuyo valor FOB e el equivalente del valor FOB sea igual o superior a USD \$40.000 con sus accesorios en lugar de USD\$30.000 2. Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea igual o superior a USD\$40.000 con sus accesorios en lugar de USD\$30.000
H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que no se derogue el artículo 126 del E.T.(Deducción de contribuciones a fondos mutuos de inversión y fondos de pensiones de jubilación e invalidez).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto predial	Nuevo	Art. 186 D.1333/1986	Adiciona un literal que establece como nuevo criterio en el cobro de la tarifa del Impuesto Predial Unificado que oscile entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, el uso del suelo a partir de las categorías de uso adecuado, subutilizado y sobreutilización en el sector rural.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto predial	Nuevo	Art. 186 D.1333/1987	Adiciona un párrafo estableciendo que podrán superar el límite del 16 por mil, sin que exceda del 33 por mil, las tarifas aplicables a predios rurales donde el uso del suelo este por debajo de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. v) La tarifa del 9% no aplicará a moteles y residencias.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina la derogatoria del literal b) del Artículo 235-2 (Renta exenta de la utilidad en la primera enajenación de VIS y VIP).
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Establece que las tarifas del impuesto al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en términos de porcentaje del precio de la primera venta por 100 ml y su liquidación se hará en función al contenido de azúcar. 2. Elimina la actualización de las tarifas en cada vigencia de acuerdo con la variación anual de UVT.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Contribución de protección arqueológica.	Nuevo	N/A	1. Crea la contribución de protección arqueológica con destino a la protección y acceso ciudadano al patrimonio arqueológico de la Nación. 2. Establece como hecho generador los hechos de intervención al patrimonio arqueológico: el sujeto pasivo serán los titulares de proyectos, obras o actividades sujetos a programas de arqueología preventiva; el sujeto activo será el ICANH; la tarifa será del 3% de UVT por metro cuadrado multiplicado por la cantidades de metros donde se vayan a desarrollar los planes de manejo arqueológico (PMA). 3. Establece que se causa al momento de la aprobación de un

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Plan de Manejo arqueológico o de medidas de manejo mediante acto administrativo emitido por el ICANH. 4. Establece un límite a la contribución de 6.000 UVT por un mismo proyecto. Las operaciones que sean inferiores a 500 UVT no deberán pagar la contribución.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce; H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Ganancia ocasional.	N/A	Nuevo	317	Establece que la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares es del 20%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	GMF	Nuevo	N/A	Establece una destinación específica del 50% del recaudo del GMF, al sector agropecuario para la financiación de proyectos de investigación, tecnificación, créditos agropecuarios condonables, educación financiera para productores agropecuarios, subsidios para insumos, apoyo a emprendimientos rurales, entre otros.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Amnistía para deudores morosos con la DIAN	Nuevo	N/A	1. Establece que la DIAN coordinará y articulará mediante resolución, una estrategia de recaudo de carteras en mora, con reducción de sanciones y tasa de interés, para los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN, al igual que para los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial. 2. Determina que las obligaciones que se paguen hasta el 30 de junio de 2023 y las facilidades de pago que se suscriban hasta la misma fecha, respecto de obligaciones que presenten mora a 30 de junio de 2022 y cuyo incumplimiento se haya ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia por COVID-19, las sanciones y la tasa de interés moratoria se reducirá hasta en un 50%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					3. Señala que para el efecto, la DIAN establecerá los mecanismos de conciliación, acuerdos de pago y amnistías.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Bienes excluidos del IVA	Nuevo	424	Modifica el numeral 5 del artículo 424 del E.T. sobre bienes que no causan el impuesto de IVA, para establecer un aumento en el límite del valor de los computadores personales de escritorio o portátiles excluidos, pasando de 22 a 100 UVT.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación.	Nuevo	904	Establece que la base gravable del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación, estará integrado por la totalidad de ingresos netos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable, modificando la referencia de ingresos brutos que se encuentra en la norma actual.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Añade un parágrafo al artículo 43 del PL, hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas), con el fin de excluir la miel natural de abejas, así como los productos y subproductos endulzados o procesados al 100% con miel de abejas.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Destinación específica del impuesto nacional al consumo de productos ultraprocesados y bebidas azucaradas	Nuevo	N/A	Establece que el 10% del recaudo de los impuestos al consumo de productos ultraprocesados y a las bebidas azucaradas, tendrá una destinación específica para programas de capacitación, formalización y financiación de los tenderos.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Política nacional de empleos	Nuevo	N/A	1. Establece un plan nacional de generación de empleo 2022-2026 mediante incentivos tributarios. 2. La política incluirá incentivos para mano de obra no calificada, empleos de emergencia en regiones con altos índices de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					deseempleo, generación de empleo para jóvenes y mujeres en regiones con alto índice de desempleo. 3. Establece la creación de una mesa técnica de incentivos tributarios que propondrá al Congreso de la República los incentivos.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Simplificación del IVA y el Impoconsumo	Nuevo	N/A	Establece con el fin de simplificar el sistema tributario y combatir la informalidad, que el MFC presente ante las comisiones económicas, en los 6 meses siguientes, un estudio de impacto sobre una posible unificación del IVA y el impuesto nacional al consumo con una tarifa entre el 5% y el 10% con un aumento de la base gravable.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	N/A	Establece para la vigencia 2023 y 2024 una exclusión del IVA a los bienes e insumos para el sector agropecuario cuyo precio de venta por unidad sea inferior a 100 UVT.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Compras públicas en bloque	Nuevo	N/A	1. Establece un sistema de compras públicas del Estado, para fortalecer la compra pública en bloque, para comprar más barato y eficiente, mejorar la calidad de los productos, promover los pliegos tipo, facilitar el acceso, capacitación y divulgación del uso de herramientas para contratación pública. 2. El proceso debe incluir a pequeñas y micro empresas, empresas de mujeres y jóvenes.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas; H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce; H.S. Mauricio Gómez Amin	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Añade un parágrafo nuevo para que las empresas del sector farmacéutico liquiden 5 puntos adicionales del impuesto sobre la renta, lo anterior, es aplicable para las personas jurídicas que en el año gravable tengan una renta igual o superior a 120.000 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Karen Astrith Manrique Olate; H.R. Diógenes Quintero Amaya	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	800-1	Modifica el inciso segundo del artículo 800-1 del ET para que se elimine el siguiente aparte de ese inciso: "Así mismo, accederán a dichos beneficios los territorios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las áreas de Desarrollo Naranja (ADN) definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019".
H.R. Karen Astrith Manrique Olate; H.R. Diógenes Quintero Amaya	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Busca que se incluya dentro de las disposiciones derogadas del artículo 69 del PL el parágrafo 7 del artículo 800-1 del E.T.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya; H.S. Juan Carlos Garcés Rojas; H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el parágrafo tercero del artículo 295-3 ET, adicionado por el Artículo 22 del PL relacionado con las reglas especiales para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio con el fin de: 1. Establecer que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales se determine tomando el costo de adquisición de las respectivas acciones, cuotas o partes de interés poseídas por el contribuyente del impuesto al patrimonio, y se ajustará en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor que se haya registrado en el periodo comprendido entre el 1 de enero del año en el cual se hayan adquirido las respectivas acciones, cuotas o partes de interés y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Elimina del segundo inciso del párrafo la expresión "que no colicen en la bolsa de valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN". 3. Elimina el resto de apartes que hacen parte del párrafo tercero del artículo 22 del PL.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Otro.	Tarifa para personas jurídicas	Nuevo	240	Modifica el artículo 240 del E.T. con el fin de que el impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar declaración del impuesto de renta tengan tarifas diferenciales a partir del año gravable 2023 (en lugar de una tarifa general del 35%), así: 1. Para las Micro la tarifa será de 20%. 2. Para las medianas la tarifa será de 25%. 3. Para las medianas la tarifa será del 30%. 4. Para las grandes la tarifa será del 35%.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	IVA	Nuevo	477	Adiciona el numeral 8 al artículo 477 del E.T., estableciendo como bienes exentos de IVA, "Los vehículos de tecnologías limpias y/o de cero emisiones y sus autopartes que sean producidos y/o ensamblados en Colombia, será aplicable a las ventas hechas por el fabricante, ensamblador, distribuidor, autopartistas y comercializadores".
H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto, H.R. Gerson Lisimaco Montaño Arizala, H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia, H.R. Jhon Freddy Valencia Calcedo y otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Establece que el GN en el año 2023, ampliará la planta de personal de la DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado dependiendo del estudio técnico que la entidad presente ante las instancias competentes.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatoria con el fin de eliminar lo siguiente: los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4 y 8 del art. 235-2, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993.
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Adiciona un párrafo al artículo 9 del PL, en donde determina que quienes tengan como actividad económica principal la explotación, explotación o extracción del suelo, subsuelo y los recursos naturales no renovables en el país, deberán liquidar 2 puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto de renta y que la sobretasa será una compensación por los pasivos ambientales negativos causados por el ejercicio de las actividades antes mencionadas.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Adiciona el numeral 19 al artículo 424 del E.T. (bienes que no causan el impuesto de IVA) a los objetos que utilizan las personas en situación de discapacidad, como sillas de ruedas, bastones, audífonos medicados, etc.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA, los servicios educativos prestados por entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea la atención y educación de personas en situación de discapacidad.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Agneth José Escaf Tijerino, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa y otros	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Adiciona un nuevo umbral para determinar el impuesto al patrimonio el cual sería desde 230.000 UVT en adelante, con tarifa marginal del 1,5%, así: - (Base Gravable en UVT menos 230.000 UVT) x 2,0% +1.330 UVT.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Agneth José Escaf Tijerino, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa y otros	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Adiciona en la modificación del artículo 206 del E.T., el numeral 7 del artículo 206 del E.T. (Renta exenta del 25% de los gastos de representación de los Magistrados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar lo siguiente: El numeral 8 del artículo 235-2, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993, el inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997, el artículo 16 de la Ley 814 de 2003, el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012, el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012, el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Adiciona al artículo de vigencias y derogatorias, el literal e) del artículo 235-2 (Sociedades que deben cumplir con los montos mínimos de inversión en los términos que define el GN, que no podrá ser inferior a 1.500 UVT, en un plazo de 6 años gravables).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	894, 895, 896, 897, 898.	Deroga los artículos 894 (Compañías holding colombianas), 895 (Dividendos y participaciones distribuidos por entidades no residentes en Colombia), 896 (Ganancias ocasionales exentas CHC), 897 (Obligaciones de información y documentación), 898 (Coordinación con otros regímenes) del Estatuto Tributario.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la sobretasa del sector financiero a (5) puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas: 1. Establece unos umbrales de la renta líquida gravable y unas tarifas marginales aplicable para el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: - Mayor a 0 hasta 8670 UVT 28%. - Mayor a 8670 en adelante 35%. 2. Determina que la tarifa se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					critérios previstos en el artículo 260-1 del E.T.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Otro.	Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito.	Nuevo	N/A	1. Determina que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales por actividades ordinarias provenientes de transferencias en crédito o débito directamente o a través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetas a retención en la fuente por el impuesto sobre la renta. 2. Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas jurídicas con ingresos anuales provenientes por actividades ordinarias inferiores a 10.000 UVT provenientes de transferencias en o a través de entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetas a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio y que para el efecto, se tomarán los ingresos anuales por actividades ordinarias del año inmediatamente anterior.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Otro.	GMF	Nuevo	871	1. Establece que los movimientos de crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por tarjetahabientes o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considerarán una sola operación gravada con GMF hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo de un contrato de aceptación de medios de pago. 2. Establece que para efectos de aplicación de la anterior disposición, deberá identificarse las cuentas del adquirente o proveedor de servicios en una o varias entidades financieras, en las que se deposite de manera exclusiva los recursos objeto de estas operaciones de dispersión. 3. Establece que los movimientos entre cuentas exentas cuya finalidad sea para dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo de un contrato de aceptación de medios de pago en el comercio, se entenderá incluida dentro de la operación descrita.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Otro.	SIMPLE	27	908	1. Incluye dos nuevos umbrales para las tarifas aplicables a las tiendas pequeñas, mini mercados y peluquerías así: - 0 a 3.000 UVT : 0.0% - 3.000 UVT a 6.000 UVT 2.0% 2. Adiciona un nuevo umbral para las tarifas aplicables a las actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte, así: - 0 a 3000 UVT : 0.0% - 3.000 UVT a 6.000 UVT 3.4% 3. Modifica en consecuencia las bases del anticipo del régimen simple de tributación para estos dos escenarios.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no colicen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la DIAN, corresponde al costo fiscal, para: i) sociedades que tengan como actividad económica principal el desarrollo de un

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					negocio a través de tecnologías digitales o de la información; ii) Que la sociedad tenga pérdidas acumuladas a 31 de diciembre del año gravable anterior; iii) Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios accionistas no fundadores sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco; iv) Que la DIAN emita una certificación en donde se acrediten los requisitos antes mencionados.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no colicen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la DIAN, corresponde al costo fiscal, para: i) sociedades que tengan como actividad económica principal el desarrollo de un negocio a través de tecnologías digitales o de la información; ii) Que la sociedad tenga pérdidas acumuladas a 31 de diciembre del año gravable anterior; iii) Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios accionistas no fundadores sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco; iv) Que la DIAN emita una certificación en donde se acrediten los requisitos antes mencionados.
H.R. María del Mar Pizarro García.	Otro.	Entidades con acceso al registro único de beneficiarios finales.	Nuevo	Art. 13 L.2155/21	Establece que se permite el acceso al Registro único de beneficiarios finales a todas las beneficiarias públicas y a los particulares. La información disponible estará sujeta a la protección de datos personales y de acceso a la información pública.
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes; H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso; y H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Incluye dentro de las derogatorias del PL al literal e) del artículo 235-2 (Renta exenta de los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, sea

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contado a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing).
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes; H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso; y H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece unos umbrales de renta líquida gravable y unas tarifas marginales aplicable para el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: - Mayor a 0 hasta 8670 UVT 28% - Mayor a 8670 en adelante 35% 2. Determina que la tarifa se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios previstos en el artículo 260-1 del ET.
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes y H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso	Simple	N/A	27	908	1. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las tiendas pequeñas, minimercados, micromercado y peluquerías, así: - 0 a 6.000 UVT 1.60%. - 6.000 a 15.000 UVT 2.24%. - 15.000 a 30.000 UVT 6.48%. - 30.000 a 80.000 UVT 9.28%. 2. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las actividades comerciales al por mayor y detal, así: - 0 a 6000 UVT 1.44%. - 6.000 a 15.000 UVT 1.76%. - 15.000 a 30.000 UVT 3.12%. - 30.000 a 80.000 UVT 4.00%. 3. Elimina el último umbral de la tarifa aplicable a servicios profesionales. 4. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las actividades de expendio de comidas y bebidas y actividades de transporte, así: - 0 a 6.000 UVT 2.72%. - 6.000 a 15.000 UVT 3.04%. - 15.000 a 30.000 UVT 3.52%. - 30.000 a 80.000 UVT 4.00%. 5. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las actividades de atención a la salud

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					humana, así: - 0 a 6.000 UVT 3.28%. - 6.000 a 15.000 UVT 4.40%. - 15.000 a 30.000 UVT 4.80%. - 30.000 a 80.000 UVT 5.20%. 6. En concordancia con los anteriores cambios, modifica la tarifa simple consolidada (bimestral) aplicable a cada una de las actividades relacionadas en el artículo.
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao y H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes.	Otro.	Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito.	Nuevo	N/A	1. Determina que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta. 2. Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las PJ con ingresos anuales provenientes por actividades ordinarias inferiores a 10.000 UVT provenientes de transferencias en o a través de entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetas a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio y que para el efecto, se tomarán los ingresos anuales por actividades ordinarias del año inmediatamente anterior.
H.R. María del Mar Pizarro García, Ingrid Johana Aguirre Juvinao y H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes.	Otro.	Hecho generador del GMF	Nuevo	871	1. Adiciona un párrafo al artículo del ET que determina el hecho generador del GMF, con el fin de establecer que los movimientos de crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por tarjetahabientes o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considerarán una sola operación gravada a cargo de aquellos, hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo de un contrato de aceptación. 2. Establece que para efectos de aplicación de la anterior disposición, deberá identificarse las cuentas del adquirente o proveedor de servicios en una o varias entidades financieras, en las que se deposite de manera exclusiva los recursos objeto de estas operaciones de dispersión. 3. Señala que los movimientos entre cuentas exentas cuya finalidad sea dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo de un contrato de aceptación de medios de pago en el comercio, se entenderá incluida dentro de la operación descrita.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Adiciona un párrafo al artículo 9 del PL, en donde determina que la tarifa aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas y cuya actividad

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural en los términos de la Ley 98 de 1993 será del 9%.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al proyecto de ley denominado "Contribución especial para la financiación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico y el Fondo Fílmico de Colombia."
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Determina que los servicios audiovisuales que se presten a través de plataformas tecnológicas serán sujetos a la contribución especial para la financiación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico y el Fondo Fílmico de Colombia.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	1. Establece que las personas naturales o jurídicas prestadoras de servicios audiovisuales a través de plataformas tecnológicas serán los sujetos responsables de la contribución especial. 2. Define el concepto de servicios audiovisuales prestados a través de plataformas tecnológicas. 3. Señala las plataformas que no se encontrarán comprendidas en la definición. 4. Determina que la DIAN definirá mediante resolución el listado de plataformas que estarán sujetas a la contribución.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Establece que la tarifa de la contribución especial será del 5% del valor percibido por concepto de suscripciones al servicio.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Determina que las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito, los comercializadores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo y demás que llegare a establecer la DIAN efectuarán la retención de la contribución en el momento de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					pago o abono en cuenta por parte del suscriptor.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Establece que la administración de los recursos recaudados por la contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico estarán a cargo del Ministerio de Cultura, el cual destinará el 40% al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, el 40% al Fondo Fílmico, 15% planes, programas y estímulos dirigidos al sector audiovisual y el 5% a gastos administrativos.
H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Incluye dentro de los bienes excluidos del IVA, la nomenclatura 6506.10.00.00 Cascos de seguridad.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraguive	Otro.	Exención IVA	Nuevo	477	1. Adiciona un numeral 8 al artículo 477 del ET para establecer que los vehículos y/o de cero emisiones y sus autopartes que sean producidos y/o ensamblados en Colombia estarán exentos de IVA. 2. Beneficio aplicable a las ventas hechas por el fabricante, ensamblador, distribuidor, autopartista y comercializador.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Adiciona el numeral 19 al artículo 424 del ET, (bienes que no causan el impuesto de IVA) a todos los productos alimenticios hechos a base de plantas o elaborados exclusivamente con materias primas de origen vegetal, con excepción de los ultraprocesados.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Incluye un capítulo nuevo denominado Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece como hecho generador del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie, la exportación de bovinos de pie identificada con la partida arancelaria 0102.29.90.20.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece como sujeto pasivo del impuesto a las personas naturales

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					y jurídicas que exporten bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece como base gravable del impuesto a cada animal bovino en pie exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la tarifa del impuesto equivalente a 2 UVT por cada animal bovino exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que la causación del impuesto se da por la exportación de bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la obligación de declarar y pagar el impuesto a las exportaciones de bovinos en pie con fines de consumo, la cual será trimestral y se declarará dentro de los 5 primeros días del respectivo mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en los tres meses anteriores.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece el sujeto activo del impuesto a la explotación de bovinos en pie el cual será a DIAN quien hará el recaudo y administración del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que el Gobierno nacional creará un instrumento técnico que permita controlar la evasión y mejorar los niveles de recaudo del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Modifica el artículo 10 del PL (Artículo 240-1 del ET) con el fin de que la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas que sean usuarios de zonas franca permanente o zona franca permanente especial sea del 20%. 2. Establece que los usuarios de zona franca que no sean definidos como usuarios de zona franca permanente o zona franca permanente especial podrán continuar operando dentro de las zonas francas bajo el régimen de comercio exterior establecido en la Ley 1004 de 2005. 3. Establece un listado de usuarios que estarán sujetos a la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					tarifa del impuesto sobre la renta del 20% correspondientes a: (i) los usuarios operadores que estén cumpliendo con el cronograma y compromisos de su plan maestro; (ii) los usuarios de zonas francas costa afuera, cuando estén cumpliendo con los planes de inversión, generación de empleo y plan maestro de desarrollo general de zona franca; (iii) los usuarios que presten servicios al comercio exterior o que sean delimitados como de importancia estratégica como prestadores de servicios logísticos, puertos aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinarias, generadores de biocombustibles, prestadores de servicios de salud y data centers.
H.R. Luz María Munera Medina	Otro.	Tributación sobre la renta de las cooperativas	Nuevo	19-4	Elimina el parágrafo 5 del artículo 19-4 del E.T. el cual señala que las entidades que se mencionan en el artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 354-3 del E.T.
H.R. Luz María Munera Medina	Otro.	Tributación sobre la renta de las cooperativas	Nuevo	19-4	Elimina el parágrafo transitorio 1 del artículo 19-4 del E.T. el cual hace referencia a la destinación que debe tener la tarifa a cargo de las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativas y confederaciones cooperativas para el año 2017.
H.R. Luz María Munera Medina	Otro.	Tributación sobre la renta de las cooperativas	Nuevo	19-4	Elimina el parágrafo transitorio 2 del artículo 19-4 del E.T. el cual hace referencia a la destinación que debe tener la tarifa a cargo de las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del
					cooperativos y confederaciones cooperativas para el año 2018.
H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Monica Karina Bocanegra Parítoja, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Hugo Alfonso Archila Suarez, H.R. Alexander Harley Bermudez Lasso y otros	Otro.	Ingresos que no se consideran fuentes nacionales	Nuevo	25	Modifica el literal c) del artículo 25 del E.T. con el fin de incluir como ingresos que no generan renta de fuente dentro del país lo siguiente: "así como en infraestructura logísticas especializadas de que trata la Ley 1682 de 2013, sus modificaciones y reglamentos que estén ubicados en zonas de frontera o en los municipios con alto índice de pobreza multidimensional"
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Impuesto nacional al consumo	Nuevo	512-13	Modifica el parágrafo 5 del artículo 512-13 del ET con el fin de que para los años 2023, 2024, 2025 y 2026 (actualmente el parágrafo solo hace mención al 2022) serán responsables del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares a que hace referencia el numeral 3 del artículo 512-1 del ET los contribuyentes del Régimen Simple cuando únicamente desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas del que trata el numeral 4 del artículo 908 del ET, así (actualmente el parágrafo no establece ninguna gradualidad en su aplicación): 1. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2023 al 4%. 2. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 al 5%. 3. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2025 al 6%. 4. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2026 al 8%.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Incluye dentro de la lista de bienes excluidos de IVA los objetos que utilizan las personas en situación de discapacidad para conjurar o disminuir su situación, incluyendo silla de ruedas, bastones, audífonos medicados, entre otros.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA, los servicios educativos prestados
					por entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea la atención y educación de personas en situación de discapacidad.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	Bienes excluidos de IVA	Nuevo	424	Añade el numeral 17 al artículo 424 del ET (bienes que no causan el impuesto de IVA) las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y patinetas eléctricas.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Elimina de la lista de bienes gravados la tarifa del 5% de IVA las partidas 87.11 Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT, 87.12 Bicicletas y Bicicletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda de 50 UVT.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL (Art. 240 del ET) con el fin de que las instituciones financieras liquiden unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables, de manera gradual, así (actualmente dentro del parágrafo se establece que las instituciones financieras deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta): 1. Para el año gravable 2023 se adicionarán 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 2. Para el año gravable 2024, se adicionarán 4 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 3. Para el año gravable 2025, se adicionarán 3 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 4. Para el año gravable 2026, se adicionarán 2 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 5. Para el año 2027, se adicionará
					un punto porcentual sobre la tarifa general del impuesto.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	56	20-2	Elimina el artículo 56 del PL (Modifica el artículo 20-2 del E.T. Tributación de los establecimientos permanentes y sucursales)
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Elimina el artículo 57 PL (Adiciona artículo 20-3 al E.T. Presencia económica significativa)
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otras disposiciones.	N/A	Nuevo	N/A	Creación del Fondo por los animales vulnerables, sin hogar y que habiten en hogares de bajos recursos económicos, como medio para la financiación y/o inversión de la política nacional de protección y bienestar animal - principalmente de la política de esterilización felina y canina.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Fondo por los animales vulnerables	Nuevo	N/A	1. Establece que a partir del periodo gravable 2023, el Fondo será financiado con 2 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto sobre el valor agregado proveniente de la actividad de las personas naturales y jurídicas que comercializan productos y servicios para animales domésticos. 2. Determina que la contribución no exime a la Nación de los aportes con recursos propios para atender las necesidades de los animales vulnerables sin hogar. 3. Señala que los recursos no ejecutados y aquellos recaudados que excedan la estimación prevista en el presupuesto de cada vigencia, permanecerán a disposición de las entidades

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ejecutoras de la política de bienestar animal para ser incorporados en la siguiente vigencia. 4. Dispone que la destinación específica implica el giro inmediato de los recursos recaudados, en favor de las entidades encargadas de implementar la política nacional de protección y bienestar animal. 5. Establece que la DIAN deberá certificar al MHCP el monto del recaudo efectivo.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	Incentivo tributario por la contratación de mujeres en estado de embarazo	Nuevo	N/A	1. Establece que los empleadores podrán deducir anualmente de la renta gravable de su empresa hasta el 100% de los gastos por salario y prestaciones sociales de las trabajadoras que sean contratadas en estado de embarazo comprobado. 2. Determina que para acceder al beneficio es necesario demostrar el vínculo laboral mediante contrato escrito.
H.R. Daniel Carvalho Mejía; H.R. Alejandro García Ríos; H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres y H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que se elimine la derogatoria de las siguientes: - El literal g) del numeral 1 y el numeral 8 del artículo 235-2 del ET (rentas exentas a partir del año 2019). - Los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (exenciones derechos de autor - inversión en apertura de nuevas librerías). - El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención renta reservada para desarrollar nuevas producciones o inversiones en el sector cinematográfico). - El Artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica). - El inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (Certificado de inversión audiovisual en Colombia).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- El artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica). - El artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa).
H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos, H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Otro.	Subsidios programa Mi Casa Ya	Nuevo	Nuevo	1. Adiciona un nuevo artículo al PL con el fin de que los subsidios otorgados mediante el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social "Mi Casa Ya" deberán destinarse como mínimo el 40% del monto total de los subsidios a municipios de categorías 4, 5 y 6. 2. Establece que para los subsidios que se otorguen en virtud de lo propuesto en el artículo se incrementará en 5 puntos porcentuales la cobertura de la tasa de interés.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. Wadh Alberto Manzur Imbett y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Precisa algunos aspectos relacionados con la determinación de la renta líquida gravable a la que se le aplican las tarifas establecidas en el artículo 241 del Estatuto Tributario para excluir las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas gravables.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. Wadh Alberto Manzur Imbett y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Amplía el límite de las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a la renta líquida gravable de la cédula general de 1.210 a 1.340 UVT anuales. 2. Se establece que, en adición al límite de las rentas exentas y las deducciones especiales de 1.340 UVT anuales, el trabajador podrá deducir 72 UVT por dependiente hasta un máximo de 4 dependientes. 3. Establece que las personas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					naturales que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, el 1% del valor de dichas adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre y cuando, las adquisiciones estén soportadas con factura electrónica y se hayan pagado por cualquier medio electrónico, entre otros.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	N/A	12	115	1. Elimina del parágrafo 1 del artículo 115 la prohibición de deducir la contraprestación económica a título de regalia. 2. Reubica el contenido del parágrafo 4 del artículo 115 al parágrafo 1, relacionado con la no deducibilidad de los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo a la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, participes, accionistas, clientes y/o sus familiares.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Renta personas jurídicas.	N/A	Capítulo III Título I	N/A	Modifica el título del capítulo III del título I del PL, así: "Capítulo III. Otras disposiciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios".
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	1. Modifica la renta exenta de la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación para que se aumente de 3.000 UVT (texto radicado) a 5.000 UVT. 2. Adiciona el artículo del con el fin de que se mantengan los requisitos de destinación de los recursos a otra vivienda a través de cuentas AFC o pago de créditos hipotecarios, que actualmente están en el artículo 311-1 del E.T.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Patrimonio.	N/A	22	N/A	1. Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, corresponde al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco. 2. Establece que para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, se debe tomar el porcentaje (2023 (25%), 2024 (50%), 2025 (75%) y a partir del 2026 (100%)) correspondiente sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal. 3. Precisa que el valor patrimonial en el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior corresponde al patrimonio líquido subyacente. 4. Establece que en aquellos casos donde los beneficiarios de estos fondos o vehículos de inversión estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el fundador, consultante u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					negocio fiduciario, deberá declarar el impuesto al patrimonio.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Precisa que la base gravable del impuesto al patrimonio expresada en UVT se le deben restar 72.000 UVT (no 73.000 UVT como quedó en el proyecto de ley radicado) para determinar el impuesto, a fin de que sea consistente con los rangos en UVT para el segundo umbral de la tabla que va desde las 72.000 UVT hasta las 122.000 UVT y se le aplica la tarifa marginal de 0.5%. 2. Realiza un ajuste de forma en la tabla donde se establecieron los umbrales para precisar que el segundo umbral comprende los rangos mayores (-) a 72.000 UVT hasta 122.000 UVT y el tercer umbral comprende los valores mayores (+) a 122.000 UVT. 3. Establece un tarifa temporal del 1.5% para los patrimonios superiores a 239.000 UVT por los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2027.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	N/A	1. Modifica la tarifa de los combustibles fósiles de gas natural (\$36) ACPM(\$191) y gasolina (169), respecto del PL radicado. 2. Precisa que a partir del año gravable 2024 la tarifa para los combustibles fósiles de gas natural, ACPM y gasolina se ajustará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC). 3. Elimina la disposición del PL radicado que establece que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	1. Elimina del artículo la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien. 2. Ajusta la fórmula de cálculo del umbral a partir del cual se empieza a cobrar el impuesto a las exportaciones de petróleo y el carbón. 3. Establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá publicar anualmente el precio umbral mediante resolución en el mes de enero.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	1. Aumenta la tarifa del impuesto del 10% al 20%. 2. Establece una tarifa del 15% para la partida arancelaria 27.04 (Coches y semicoches de hulla, lignito o turba, incluso aglomerados: carbón de retorta). 3. Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	No se modifica el artículo del proyecto de ley radicado.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	1. Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien. 2. Precisa que el plazo para declarar y pagar el impuesto lo determinará el Gobierno nacional, en lugar de establecer un plazo de 5 días.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	1. Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien. 2. Precisa elementos de control del impuesto relativos a la declaración y pago del impuesto.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	N/A	Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	1. Modifica la definición de producto de plástico de un solo uso en los términos de la Ley 2232 de 2022 mediante la cual se establecieron medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Elimina la disposición del PL radicado que establece que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN. 2. Precisa que los productos plásticos de un solo uso excluidos del impuesto son los señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	Capítulo III Título IV	N/A	Modifica el título del capítulo III del título IV del PL, así: "Capítulo III. Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo y carbón".
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina del artículo la partida arancelaria 71.08.10 cuya descripción corresponde a oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo para uso no monetario, considerando la exclusión del impuesto de dicho bien.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina del artículo la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Reformula la ubicación en el Estatuto Tributario de los impuestos saludables, dada su naturaleza, de manera que no queden comprendidos dentro del impuesto nacional al consumo vigente, sino como impuestos independientes. 2. Elimina los artículos 45 a 54 del proyecto de ley radicado, en cuanto las respectivas disposiciones quedan recogidas dentro de la adición del nuevo Título. 3. Modifica el artículo para hacer una adición de un Título X nuevo al Estatuto Tributario, que comprenda los siguientes Capítulos I (Impuesto a las bebidas ultraprocesadas), II (Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) y III (Disposiciones comunes a los impuestos saludables).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Impuestos saludables	N/A	44	643	1. Elimina del artículo 44, la remisión normativa a los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario que establece el régimen de procedimiento y sancionatorio del impuesto nacional al consumo. 2. Adiciona al artículo 643 del Estatuto Tributario el valor de la sanción por no declarar los impuestos saludables previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	N/A	1. Modifica el artículo, para precisar el alcance de la disposición y delimitar su aplicación a determinados bienes y servicios digitales. 2. Precisa los requisitos para la configuración de la presencia económica significativa. 3. Establece la posibilidad de pagar una tarifa del cinco por ciento (5%) en lugar de una

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					retención del 10%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. 4. Precisa que la aplicación de esta norma perderá vigencia en la medida en que se establezca un instrumento internacional que prohíba la aplicación de este tipo de disposiciones.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	59	N/A	1. Precisa la terminología técnica referida al Sistema Integral de la Seguridad Social. 2. Exceptúa de la disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de los pactos colectivos de los trabajadores y/o convenciones colectivas.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	61	408	1. Ajusta la tarifa de retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por quienes cuenten con presencia significativa del 20% al 10%. 2. Establece que la retención en la fuente se realizará por las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, pasarelas de pago, entre otros.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	63	N/A	1. Reubica el artículo en el Estatuto Tributario (del artículo 616-5 al 719-3 que se adiciona), debido a la naturaleza propia del acto que se emite (factura del impuesto), que corresponde a una determinación del impuesto. 2. Delimita la aplicación de la determinación oficial de impuestos mediante factura únicamente a los contribuyentes que hayan omitido su obligación de presentar la declaración del impuesto. 3. Se incluyen precisiones en relación con la notificación de la factura y se establecen criterios

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	48	N/A	Elimina el artículo 48 del proyecto de ley radicado que establecía la remisión normativa de procedimiento y régimen sancionatorio del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas al artículo 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del proyecto de ley radicado que establecía el hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50 del proyecto de ley radicado que establecía los responsables del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51 del proyecto de ley radicado que establecía la base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Elimina el artículo 52 del proyecto de ley radicado que establecía las tarifas del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53 del proyecto de ley radicado que establecía la causación del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54 del proyecto de ley radicado que establecía la remisión normativa de procedimiento y régimen sancionatorio impuesto nacional

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					para su aceptación o rechazo, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	64	N/A	1. Precisa los sujetos sobre los cuales recae la obligación de establecer un sistema de información para la verificación, control y retención del GMF. 2. Establece que la exención prevista en este artículo únicamente aplicará cuando entre en funcionamiento el sistema de información. Para tal efecto, se conceden 2 años para su implementación, sin embargo, hasta tanto el sistema de información no esté en funcionamiento aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Establece que la DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Ganancia ocasional.	N/A	14	N/A	Elimina el artículo 14 del proyecto de ley radicado que modificaba el artículo 306 del Estatuto Tributario sobre la retención en la fuente para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del proyecto de ley radicado que establecía la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Elimina el artículo 46 del proyecto de ley radicado que establecía las tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Elimina el artículo 47 del proyecto de ley radicado que establecía la causación del impuesto nacional

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos al artículo 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Otras disposiciones.	N/A	66	N/A	Elimina el artículo 66 del proyecto de ley radicado que modificaba el literal j) del artículo del artículo 428 del Estatuto Tributario.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta.	Beneficios fiscales concurrentes	Nuevo	Art. 23 Ley 383 de 1997	1. Adiciona los conceptos de rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y la reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta dentro de la definición de beneficios fiscales concurrentes, para efectos de la prohibición establecida en el artículo 23 de la Ley 383 de 1997. 2. Precisa en el concepto de beneficios fiscales concurrentes que la inversión realizada por un contribuyente es un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera y que esta disposición no es aplicable a los ingresos provenientes de una relación legal y reglamentaria.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Facilidades para el pago	Nuevo	814	1. Establece que se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la presentación de la solicitud. 2. Precisa la competencia para suscribir facilidades de pago (acuerdos para pagar por cuotas y, así, cancelar la deuda de los contribuyentes) en las direcciones seccionales de la DIAN.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Régimen tributario especial	Nuevo	364-5	Extiende el plazo establecido en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para la actualización de la información que acredita la calidad de contribuyente del régimen tributario especial a los primeros seis meses de cada año.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Régimen tributario especial	Nuevo	356-2	Establece que en aquellos casos en los que el contribuyente solicite su calificación para pertenecer al régimen tributario especial e incumpla con los requisitos establecidos en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para ser calificado como contribuyente de este régimen, la Administración deberá informar de esta situación al contribuyente dentro de los 10 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud para que este subsane los requisitos en el mes siguiente a la comunicación de dicha situación.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Ampliación planta de personal - DIAN	Nuevo	N/A	1. Establece que la DIAN ampliará su planta de personal en el año 2023 en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que adelante la entidad ante las autoridades competentes y que se hará la respectiva apropiación presupuestal para su financiación, respetando el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo. 2. Establece que la DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal deberá presentar un informe semestral sobre el avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre la medida, ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Facultades extraordinarias régimen sancionatorio aduanero	Nuevo	N/A	1. Otorga unas facultades temporales al Presidente de la República para que en el término de 6 meses expida, por medio de un Decreto Ley, el régimen sancionatorio aduanero y su procedimiento. 2. Establece que se conformará una subcomisión integrada por tres (3) congresistas de cada cámara para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio aduanero.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Renta.	No contribuyentes declarantes	Nuevo	23	1. Establece que las entidades no contribuyentes declarantes serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado. 2. Precisa que estas entidades podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá seguir aplicando el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario. 3. Precisa que las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley no estarán gravadas con el impuesto sobre la renta, respecto de los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta.	Utilidad en la enajenación de acciones	Nuevo	36-1	Reduce el umbral de posesión de acciones para aplicar el beneficio de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre la utilidad en la enajenación de acciones que colizan en la BVC, de 10% a 3%.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Ganancia ocasional.	N/A	Nuevo	317	Establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a loterías, rifas, apuestas y similares en 35%.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta.	Deducción ciencia y tecnología	Nuevo	158-1	Establece que el CONFIS aprobará el monto máximo total de la deducción y se precisa la redacción del artículo eliminando la mención al artículo 256 del E.T. (descuento tributario para inversiones realizadas en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					investigación, desarrollo tecnológico o innovación).
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas naturales.	Descuento tributario dividendos	Nuevo	N/A	Establece un descuento tributario marginal del 0% y del 19% en proporción a la renta líquida gravable de dividendos.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	Dividendos sociedades nacionales	Nuevo	242-1	Aumenta la tarifa de dividendos aplicable a sociedades nacionales, del 7.5% al 10%.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	Dividendos establecimientos permanentes	Nuevo	246	Aumenta la tarifa de dividendos aplicable a establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, del 10% al 20%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Otro.	Tasa de interés moratoria transitoria	Nuevo	N/A	1. Establece una reducción del 50% de la tasa de interés de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el 30 de junio de 2023 y para las facilidades y acuerdos para el pago establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario y que se suscriban a partir de entrada en vigencia de la ley y hasta el 30 de junio de 2023. 2. Precisa que la suscripción de las facilidades de pago deberá hacerse a más tardar el 15 de mayo de 2023.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Régimen simple de tributación	Nuevo	437	Establece que las personas naturales que pertenezcan al Régimen Simple de Tributación con ingresos menores a 3.500 UVT, independientemente de la actividad que desarrollen, no serán responsables del impuesto sobre las ventas (IVA).
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Régimen simple de tributación	Nuevo	905	Elimina la restricción de estar al día con obligaciones tributarias de cualquier naturaleza para acceder al régimen simple de tributación - SIMPLE.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Régimen simple de tributación	Nuevo	910	Elimina los anticipos bimestrales para los contribuyentes que no superen los 3.500 UVT de ingreso, permitiendo una única declaración

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					y un único pago (se pasaría de 6 anticipos a un único pago anual).
H.S. José Vicente Carreño Castro, H.R. Luví Katherine Miranda, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.R. Yenica Sugaen Acosta Infante, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso y otros	Otro.	Subsidio combustible aeronaves Guania, Amazonas y Vaupés	Nuevo	N/A	Establece que el costo para aeronaves con destino y salida a los departamentos de Guania, Amazonas y Vaupés será subsidiado en un cincuenta (50%) por el Ministerio de Minas y Energía.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce y H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	1. Elimina de las derogatorias las siguientes disposiciones: - Los incisos 2 y 4 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, que establecen el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la venta de acciones que colizan en bolsa. A cambio, se incluye un nuevo artículo que reduce el umbral para aplicar este beneficio a que el vendedor no posea más del 3% (en lugar de 10%) de las acciones en circulación de la sociedad. - El artículo 66-1 del Estatuto Tributario que establece el costo presunto de los cultivos de café. - El artículo 317 del Estatuto Tributario, sobre la tarifa de ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares, con la finalidad de incluir un nuevo artículo para aumentar la tarifa del 20% al 35%. - Los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto correspondiente a la renta exenta proveniente de la utilidad en la primera venta de casa o apartamento VIS o VIP. - El artículo 28 de la Ley 98 de 1993 que establece como exentos los ingresos por concepto de derechos de autor que reciben los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>autores y traductores tanto colombianos y extranjeros residentes en Colombia por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 30 de la Ley 98 de 1993 que establece una deducción del 100% en el impuesto sobre la renta por las inversiones que efectúen las personas naturales o jurídicas en ensanche o apertura de librerías. - El inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995 que establece la exclusión de IVA, exención de arancel y del impuesto nacional a la gasolina y ACOMP para los combustibles en zonas de frontera. - El inciso quinto del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 que establece como renta exenta los ingresos recibidos por los productores, distribuidores y exhibidores por el desarrollo de nuevas producciones o inversiones en el sector cinematográfico. - El artículo 16 de la Ley 814 de 2003 que establece una deducción del 165% en el impuesto sobre la renta, por inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía. - El inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 que establece un descuento tributario en el impuesto sobre la renta hasta por un valor equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor de la inversión en obras audiovisuales no nacionales producidas o posproducidas en Colombia. - El artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 que establece una deducción del 165% en el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>impuesto sobre la renta, por las inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura.</p> <p>2. Deroga los siguientes artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 256 del Estatuto Tributario que consagra un descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Al mismo tiempo, se mantiene vigente sin limitación el beneficio de la deducción por donaciones e inversiones a estas mismas actividades. - El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario que establece la no causación de IVA en la importación de bienes de menos de USD200. - El parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario que establece que los proyectos declarados de importancia nacional recibirán el tratamiento tributario de obras por impuestos. - El artículo 402 del Código Penal (omisión del agente retenedor) ya que se reedita como artículo 434C del mismo Código. - El artículo 616-5 del Estatuto Tributario (determinación del impuesto mediante factura) ya que su contenido –ajustado– se reedita en el artículo 719-3 del Estatuto Tributario que se propone adicionar. - El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 que establece la destinación específica del impuesto al carbono.

II. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Producto de los comentarios recibidos, así como de las propuestas y debates que se presentaron en la sesión de las Comisiones Terceras y en las reuniones realizadas por los ponentes y coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico y el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, los ponentes y coordinadores convenimos incluir modificaciones al articulado del proyecto de ley con el propósito de contribuir al logro del objetivo en él establecido.

Al respecto, son de destacar las modificaciones que introducen los siguientes temas:

Impuesto sobre la renta para personas naturales. Como resultado de los debates y proposiciones presentadas por los H. Congresistas, en relación con la propuesta de unificación de rentas líquidas cedulares para aplicar las tarifas establecidas en el artículo 241 del Estatuto Tributario, se decidió excluir las ganancias ocasionales y solo integrar la renta líquida de la cédula de dividendos y participaciones con la renta líquida gravable de la cédula general, según se detalla más adelante.

De otra parte, en cuanto a las modificaciones incorporadas sobre los límites aplicables a beneficios tributarios en la depuración de la renta líquida gravable la cédula general, se estimó pertinente realizar algunos ajustes, con el propósito de atender algunas inquietudes y preocupaciones manifestadas por los congresistas. Por una parte, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, el hogar promedio del país se encuentra compuesto por 3 personas y, en su mayoría, corresponde a hogares donde la madre es la cabeza de la familia. En este sentido, se estimó pertinente adicionar como deducción un monto en UVT anual por dependiente, hasta un máximo de 4 dependientes, con el fin de reconocer estas realidades y proteger el núcleo familiar.

A su turno, se consideró pertinente aumentar el límite global en UVT previsto en el numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario, de cara a la propuesta original, con el fin de reconocer un beneficio adicional para incentivar, principalmente, el ahorro pensional, que también aporta al bienestar de la población y al crecimiento económico del país.

Finalmente, con el objetivo de fortalecer y sumar esfuerzos para la masificación de la facturación electrónica y el uso de medios de pago electrónicos en el país, se incorpora un nuevo beneficio para las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general que adquieran bienes y/o servicios, de manera que podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta el 1% del valor de las adquisiciones, con un límite anual de 240 UVT. Para ello, es necesario que i) la adquisición no haya sido solicitada como costo o gasto en el impuesto sobre la renta, ii) se soporte con factura electrónica, iii) se pague con medios electrónicos y iv) la factura sea expedida por los obligados a expedirla.

Dividendos. Considerando que son las personas naturales del último decil, que perciben los ingresos más altos, los que presentan una composición de ingresos en favor de rentas de capital y mixtas, aunado a que algunas de estas rentas, como es el caso de los dividendos, tienen un tratamiento tarifario diferente respecto a los ingresos que componen la cédula general, se ocasiona una disminución de la tarifa efectiva de tributación de estas personas. Este tratamiento tarifario dispar, afecta el principio de equidad vertical y

desconoce la capacidad de contributiva al reducir el impuesto a cargo de los contribuyentes de mayor capacidad de pago.

En este contexto, con la finalidad de conservar el propósito de avanzar en la progresividad y equidad del sistema tributario, en particular del impuesto sobre la renta para personas naturales, se ha considerado pertinente conservar la unificación de las rentas líquidas gravables para incluir la renta líquida de la cédula de dividendos y participaciones, a fin de gravar estas rentas a las tarifas marginales y progresivas previstas en del artículo 241 del Estatuto Tributario.

Sin embargo, entendiendo las preocupaciones manifestadas relacionadas con la necesidad de establecer algún instrumento o modificación que permita corregir el impacto sobre la doble tributación en dividendos que se generaría para las personas naturales y sucesiones líquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, se incorpora, por medio de un artículo nuevo, un descuento tributario del 19% proporcional a los ingresos que obtienen las personas por este concepto, es decir, calculado exclusivamente sobre las rentas líquidas gravables de la cédula de dividendos y participaciones, debidamente declaradas.

De esta manera, se logra que la carga tributaria efectiva sobre los dividendos disminuya, mientras que se mantiene la unificación de estos ingresos con el resto de las rentas líquidas cedulares, para efectos de la determinación por parte del contribuyente del impuesto sobre la renta a cargo, aplicando la tabla de tarifas correspondiente a la cédula general de ingresos, prevista en el artículo 241 del Estatuto Tributario.

Consistente con lo anterior, se modifican, para aumentar, las tarifas para dividendos y participaciones aplicables a las sociedades nacionales (al 10%) y a los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras (al 20%).

Ganancias ocasionales. Con la finalidad de buscar una mayor progresividad del sistema tributario, conservando la simplicidad del impuesto que recae sobre las ganancias ocasionales, y considerando que estas rentas tienen una naturaleza extraordinaria, se proponen ajustes al articulado para excluir dichos ingresos extraordinarios de la propuesta de unificación de rentas líquidas gravables.

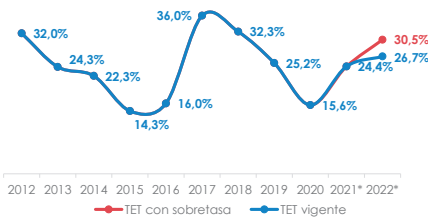
En este sentido, se retoma la aplicación de una tarifa fija particular, pero se aumenta del 10% al 15% para todos los sujetos (personas naturales, sociedades nacionales, personas naturales no residentes y personas jurídicas extranjeras), y del 20% al 25% para el caso de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

Considerando que se conserva la unificación de las rentas líquidas cedulares provenientes de las rentas por dividendos y participaciones, pero conservando la independencia de la cédula de ganancias ocasionales, se hace necesario incorporar un parágrafo nuevo al artículo 300 del Estatuto Tributario, con el propósito de aclarar que la adquisición de acciones por parte de una sociedad tendrá el carácter de renta ordinaria y no de ganancia ocasional. De esta manera se desincentiva el uso de esta práctica comercial como un posible instrumento de abuso en materia tributaria.

En armonía con dichos ajustes, se elimina el artículo 14 del texto radicado, con el propósito de que se conserve el contenido del artículo 306 del Estatuto Tributario como se encuentra

<p>actualmente vigente, al tiempo que se elimina del artículo devengencias y derogatorias el artículo 317 del Estatuto Tributario, que contempla la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares, para ser modificado como corresponde.</p> <p>Finalmente, se aumenta el monto exento de las ganancias ocasionales provenientes de la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación frente a la propuesta contenida en el texto radicado, conservando los requisitos establecidos en la norma vigente para la procedencia del beneficio, que establece la reinversión de la utilidad en la adquisición de una nueva casa o apartamento de habitación.</p> <p>Sobretasa en el impuesto sobre la renta para las instituciones financieras. Con el propósito de equiparar las condiciones tributarias entre sectores, bajo el entendido que la tasa efectiva de tributación de ciertas empresas del sector financiero es de las más bajas, se plantea un incremento de la sobretasa establecida en el proyecto de ley radicado en 2 puntos porcentuales adicionales, de manera que pasa de 3 a 5 puntos porcentuales.</p> <p>En este mismo sentido, se estableció que otras entidades pertenecientes al sector financiero, por su capacidad económica, tienen una mayor capacidad contributiva y, en consecuencia, les sería extensible esta sobretasa, dentro de estas nuevas entidades contribuyentes de la sobretasa se encuentran las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros <i>commodities</i> y los proveedores de infraestructura del mercado de valores.</p> <p>Aunado a lo anterior, se amplían los sujetos pasivos sobre los cuáles recae la sobretasa y se establece la temporalidad de la misma pasando de ser permanente a transitoria hasta el año 2027. Con lo anterior, se estaría extendiendo este gravamen 2 años adicionales frente a la sobretasa vigente, sin perjuicio del aumento de la tarifa comentado.</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Límite a los beneficios tributarios de personas jurídicas. Con el ánimo de precisar el alcance y aplicación de esta medida de control fiscal, se realizan unos ajustes de forma y de lenguaje consistentes en: i) aclarar que la figura aplica exclusivamente a las personas jurídicas sociedades nacionales y sus asimiladas, establecimientos permanentes de entidades del exterior y personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, ii) precisar algunos conceptos de la fórmula para calcular el límite, iii) corregir la referencia la Ley 1493 de 2011, iv) se aumenta el límite del 3% al 5%, entre otros.</p> <p>Por su parte, se elimina del límite mencionado el beneficio de la deducción por inversiones o donaciones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación previsto en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, en línea el programa de gobierno frente a ciertos sectores estratégicos y ser una economía del conocimiento. Lo anterior, sin perjuicio de la propuesta de eliminación de un beneficio concurrente sobre los mismos conceptos correspondiente al descuento tributario contenido en el artículo 256 del Estatuto Tributario, y en caso de mantener la concurrencia de ambos podría generar una reducción injustificada en la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes que realizaban estas donaciones o inversiones.</p>	<p>En este mismo sentido, se incluye un nuevo artículo al proyecto de ley que pretende precisar el alcance por inversiones o donaciones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación para eliminar la concurrencia con el beneficio que se deroga (descuento tributario por estos mismos conceptos) y, así mismo, se fija que el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS definirá un cupo máximo anual para la utilización de esta deducción, con la finalidad de ser consistentes con los planes de austeridad y tener un control de este beneficio tributario.</p> <p>Ecoturismo y agroturismo. Considerando que el sector del turismo en Colombia continúa en una senda de recuperación y recogiendo las proposiciones de varios H. Congressistas en relación con esta industria y la especial protección que algunos municipios requieren, se establece un beneficio para los parques de ecoturismo y agroturismo en municipios de hasta 200.000 habitantes y/o aquellos listados como PDET, el cual consiste en una tarifa reducida para aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta que sean personas jurídicas y que desarrollen estas actividades turísticas.</p> <p>Zonas francas. Atendiendo la necesidad de armonizar las modificaciones de la tarifa del impuesto sobre la renta para zonas francas con el régimen aduanero y el cumplimiento de los compromisos internacionales de exportaciones, manifestados por el Ministerio de Industria y Comercio. Se modificó el artículo para establecer que los usuarios de zona franca deben cumplir con un umbral máximo de ingresos provenientes de ventas al territorio nacional o entre zonas francas, atendiendo a unos porcentajes graduales que serán fijados en el reglamento por el Gobierno nacional pero respetando unos umbrales anuales definidos en el artículo, hasta un máximo de 20%.</p> <p>Así mismo, se excluyeron de dicho requisito algunos usuarios de zona franca que, por su naturaleza, no podían cumplir con el máximo de ventas al territorio nacional. Los cuales corresponden a los usuarios operadores y las zonas francas costa afuera.</p> <p>Impuesto mínimo global. El Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre la Erosión de las Bases Imponibles (BEPS por su sigla en inglés), del cual Colombia es miembro, viene trabajando en el diseño de una solución global para mitigar los efectos negativos que BEPS trae tanto a países desarrollados como a países en vía de desarrollo, reconociendo la importancia de lograr una solución global.</p> <p>En desarrollo de ese análisis, se propone aplicar a empresas colombianas un impuesto mínimo que garantice de alguna manera una tributación sobre unas tasas efectivas ajustadas con base en la utilidad que generan estas sociedades. Para tal fin, la propuesta contempla una tasa mínima efectiva de tributación del 15% tomando como referencia el estudio que la OCDE ha realizado tomando como punto de partida los análisis de utilidades de los grupos multinacionales a través del estudio del PILAR 2.</p> <p>No contribuyentes del impuesto sobre la renta. Considerando la importancia y el propósito que cumplen los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012, se incluyen dentro de las entidades que se consideran como no contribuyentes del impuesto de renta.</p> <p>Así mismo, se incluye una modificación al artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual establece que las entidades allí descritas, cuando perciban ingresos por actividades comerciales estarán gravados con el impuesto sobre la renta a una tarifa del 20%,</p>
<p>depurando su renta gravable en los términos establecidos en el Estatuto Tributario. Se exceptúan de esta regla los establecimientos públicos.</p> <p>Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de continuar percibiendo donaciones y los donantes de aplicar los beneficios tributarios que les correspondan.</p> <p>Enajenación de acciones que cotizan en una Bolsa de Valores Colombiana. Con el objetivo de continuar promoviendo el acceso a los mercados de capital, se conserva el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, pero reduciendo el límite para acceder a este beneficio tributario, pasando del 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad a un 3%.</p> <p>Aporte voluntario. Reconociendo la solidaridad de los contribuyentes del impuesto sobre la renta, se incluye un artículo que otorgue la posibilidad de realizar aportes voluntarios de hasta el 10% del impuesto a cargo a título de donación.</p> <p>Impuesto al patrimonio. Con el fin de contrarrestar un posible impacto negativo e indeseable relacionado con la determinación del valor patrimonial de las acciones o cuotas de interés social poseídas en sociedades que no cotizan en bolsa, se plantea un esquema de transición que permita a los contribuyentes reconocer, de forma gradual, el valor intrínseco de las acciones poseídas para efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio.</p> <p>Esta fórmula permite conservar como mínimo el reconocimiento del costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social y de manera progresiva adicionar un porcentaje, del 25% en el año 2023 hasta el 100% en el año 2026, correspondiente a la diferencia entre el costo histórico y el valor intrínseco de las acciones. Ahora bien, reconociendo las preocupaciones manifestadas por los H. Congressistas y con la firme intención de apoyar el emprendimiento en Colombia, se incluye una excepción a la aplicación del valor intrínseco de las acciones que no cotizan en bolsa, para las empresas emergentes (comúnmente denominadas <i>start-ups</i>), con el cumplimiento de unos requisitos objetivos que son coherentes con el modelo de negocio de estas empresas emergentes.</p> <p>Así mismo, se corrige un error de forma en relación con la tabla de tarifas marginales del impuesto al patrimonio, precisando 1) los umbrales de las tarifas, 2) que en la fórmula marginal del umbral de la tarifa del 0,5% la fórmula correcta es "(Base Gravable en UVT menos 7.000 UVT) x 0,5%" y no "(Base Gravable en UVT menos 73.000 UVT)". En este mismo orden de ideas, se incluye un nuevo umbral, de carácter temporal, con una tarifa del 1,5% para patrimonios superiores a 239.000 UVT.</p> <p>Por último, para precisar los responsables de reconocer en sus declaraciones del impuesto al patrimonio los activos poseídos a través de vehículos transparentes fiscalmente, particularmente los poseídos en el exterior, se incluyen unas reglas para tal efecto y se precisa el valor patrimonial de estos activos, el cual corresponde al patrimonio líquido de estos activos subyacentes.</p> <p>SIMPLE. En la continua búsqueda del mejoramiento del régimen simple de tributación – SIMPLE se incluye una reducción de las tarifas de los grupos de este régimen y de otro se busca evitar el uso injustificado del mismo por quienes no tengan la intención de</p>	<p>formalizarse y que pueden contribuir en el régimen tributario ordinario por la naturaleza de las actividades que desarrollan, se incluye una modificación al artículo 27 del texto radicado por el Gobierno nacional, con la finalidad de excluir del régimen SIMPLE a todos aquellos contribuyentes que perciben ingresos por la ejecución de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.</p> <p>En este mismo sentido, se establece que aquellas personas naturales contribuyentes del SIMPLE con ingresos menores a 3.500 UVT tendrán la calidad de no responsables del impuesto sobre las ventas -IVA y se establece una exclusión del pago bimestral de anticipos para estos contribuyentes. Así mismo, se elimina de los requisitos para acceder al régimen SIMPLE estar al día con las obligaciones tributarias.</p> <p>Finalmente, se incluye un beneficio adicional para los contribuyentes del régimen SIMPLE consistente en otorgar un descuento del gravamen a los movimientos financieros -GMF pagado, el cual no será concurrente con el descuento por concepto de ventas de bienes o servicios realizadas a través de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito y otros mecanismos de pagos electrónicos.</p> <p>Impuestos ambientales. Frente al impuesto al carbono, se realiza un ajuste, en beneficio de los declarantes, consistente en la eliminación de establecer que las declaraciones del impuesto que no se paguen total o parcialmente se entienden como no presentadas.</p> <p>En atención a la actual coyuntura de los precios de los combustibles y gas natural y para reducir el impacto que el impuesto pueda generar en la inflación y los precios de los productos de primera necesidad, se propuso conservar las tarifas vigentes para el año 2021, del ACPM, gasolina y gas natural hasta el año 2024.</p> <p>Finalmente, se incorporan modificaciones al impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes unas modificaciones con el objetivo de armonizar los términos del impuesto con la Ley 2232 de 2022, que establece la prohibición de los mismos. Dentro de estas modificaciones se encuentran: i) la definición de producto plástico de un solo uso e ii) indicar que se encontrarán excluidos del impuesto los productos plásticos de un solo uso señalados en el párrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, utilizados para envasar, embalar o empacar.</p> <p>Sector de hidrocarburos y minero-energético. Sobretasa a ciertas entidades del sector de hidrocarburos y minero. Considerando la capacidad contributiva de ciertas entidades del sector de hidrocarburos y minero y con la finalidad de seguir incorporando instrumentos que permitan crear un sistema tributario más equitativo y progresivo, así mismo, con el objetivo de continuar avanzando en la transición energética y aumentar el recaudo derivado de las actividades extractivas para financiar, entre otros, el gasto público social, se establece una sobretasa para este sector</p> <p>Se estima relevante destacar que las tasas efectivas de tributación (TET) del sector minero-energético reportan niveles inferiores a la tarifa nominal y con una perspectiva histórica que evidencia una tasa efectiva proyectada para 2022 inferior a la registrada en periodos anteriores. Así mismo, se estima relevante indicar que con la inclusión de la sobretasa se mantiene una TET para el sector inferior a la reportada en vigencias pasadas (Gráfico 1).</p>

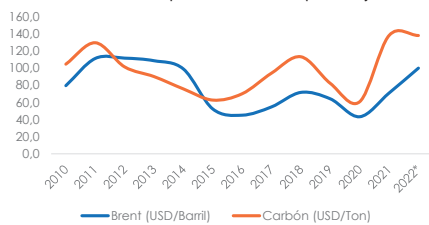
Gráfico 1. Serie histórica TET sector minero-energético



Fuente: DIAN. Cálculos DGPM-MHCP

Igualmente, esta sobretasa busca aumentar la contribución a la financiación de las obligaciones del Estado de este sector, que en particular en 2022 está enfrentando una fuerte época de auge derivada de los altos precios de sus productos (Gráfico 2). De esta manera, aumenta su capacidad contributiva, que se requiere en las circunstancias actuales en las que el país demanda mayor gasto social e inversión pública.

Gráfico 2. Serie histórica precio internacional petróleo y carbón



Fuente: Bloomberg.

Por lo anterior, se establece una sobretasa de 10pp para el año 2023, de 7,5 pp para el año 2024 y de 5pp para el año 2025 y siguientes, a ciertas entidades del sector de hidrocarburos, como las entidades extractoras de petróleo y gas natural, y del minero, como las entidades extractoras de carbón, minerales preciosos y otros minerales.

Bajo este entendido, el texto propuesto indica específicamente las actividades que se someten a la sobretasa y se aclara que su causación se da únicamente para las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. Para efectos del cálculo del umbral, se considerarán los criterios de vinculación del régimen de precios de transferencia. En esta misma medida y por

coherencia con la sobretasa a las instituciones y entidades financieras, se establece un anticipo de la sobretasa.

Adicionalmente, se prohíbe la deducción de las regalías en el impuesto sobre la renta.

Sobretasa a las entidades que desarrollan actividades de generación de energía eléctrica a partir de fuentes hídricas. Teniendo en cuenta que desde mayo de 2022 los precios de los contratos de ambos mercados (regulado y no regulado) presentaron crecimientos anuales de 11,6% y 19,7%, variaciones en precios de energía más elevadas desde 2009, y, que durante 2022 han existido condiciones hidrológicas óptimas que han permitido reducir los costos de generación eléctrica, ambas condiciones mejoran los márgenes del componente de generación eléctrica, por lo que se espera que tengan una mayor capacidad de pago impositivo en el año en curso y los años venideros de estos contribuyentes.

Por ello, se establece una sobretasa de 3pp por los años 2023, al 2026, a ciertas estas entidades generadoras de energía eléctrica a partir de fuentes hídricas.

Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. Atendiendo las proposiciones de los H. Congresistas, que presentaron una cantidad considerable de proposiciones en relación con el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, se procede con la eliminación del impuesto.

Impuestos saludables. Con la finalidad de lograr que esos impuestos sean herramientas eficaces de política de salud pública, el mejoramiento en el control y administración de estos tributos, la armonización con la ley y reglamento del etiquetado, se presentan algunos ajustes de forma de estos impuestos, como la armonización de algunas definiciones.

A efectos de atender a la naturaleza y estructurar apropiadamente estos impuestos se incorporan al Estatuto Tributario en un título independiente al impuesto nacional al consumo.

Así mismo, se realizan ajustes a la estructura de los tributos: siendo estos i) la definición de azúcares añadidos, ii) se ajustan los criterios para determinar los bienes sujetos a estos impuestos saludables, iii) se precisan los bienes exentos de los impuestos saludables, iv) se precisan los hechos que generan estos impuestos, v) aspectos relacionados con la fiscalización, vi) procedimiento en caso de operaciones anuladas, rescindidas o resultados, vii) responsables, viii) bases gravables, ix) tarifas y x) causación del impuesto.

En esta misma medida, en atención a las distintas discusiones y alternativas evaluadas por los ponentes y coordinadores y por el Gobierno nacional, se realizan ajustes a los bienes gravados con estos impuestos, identificándolos de manera específica y las exclusiones correspondientes.

Finalmente, se incorporan unas disposiciones comunes a estos dos impuestos a efectos de clarificar el control, fiscalización, cumplimiento tributario y sanción que aplicarán para estos impuestos saludables.

Mecanismos de lucha contra la evasión

Presencia económica significativa. Considerando la complejidad de incorporar el concepto de presencia económica significativa en los establecimientos permanentes (art. 20-2 E.T), se propone eliminar la modificación de dicho artículo y a su vez ajustar todo el artículo 20-3 propuesto, para establecer criterios más concretos sobre la tributación cuando se configura la presencia económica significativa en Colombia.

Así mismo, se propone establecer en los numerales 1 y 2, cuando se configura la presencia económica significativa asociada a ingresos y cantidad de usuarios que posea la persona residente o no domiciliada.

De igual forma se indica que cuanto corresponde a prestación de servicios desde el exterior, se aplica esta disposición independientemente la cantidad de usuarios o ingresos que obtenga el prestador del servicio.

El listado de los servicios a los cuales se pretende gravar y que se encuentran asociados a dichos servicios digitales. El listado se basó en el impuesto de servicios digitales de Kenia y en el artículo 12B del Modelo de la ONU de Convenio para evitar la doble imposición.

A su vez, se establece la posibilidad que los prestadores de los servicios digitales desde el exterior, presente una declaración, en donde liquiden sobre la totalidad de los ingresos obtenidos por estos conceptos un impuesto de renta a una tarifa plana del 5%. Y si el prestador opta por esta modalidad, podrá solicitar que no se le aplique la retención en la fuente del 10% que se propone establecer en el artículo 408 del Estatuto Tributario por estos conceptos.

Ingresos en especie. Atendiendo la naturaleza técnica de esta medida se hace imperioso realizar unos ajustes al texto radicado por el Gobierno nacional, con el objetivo de incorporar la terminología adecuada del Sistema de Seguridad Social Integral.

En este mismo sentido, con el fin de proteger los derechos de los trabajadores se excluyen de la aplicación del tratamiento previsto en el artículo los pagos que tienen su origen en las convenciones colectivas y/o los pactos colectivos de trabajadores.

Intercambio de información entre entidades nacionales y territoriales. Se introduce un nuevo artículo al proyecto de ley que extiende el intercambio de información vigente en el artículo 585 del Estatuto Tributario entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales -UGPP y las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales para el análisis, administración, liquidación y control de tributos a su cargo, con la finalidad de mejorar las actividades de fiscalización y determinación de tributos nacionales y territoriales.

Facturación de impuestos nacionales. Se incorporan unas modificaciones sustanciales al contenido del artículo radicado por el Gobierno nacional para el fortalecimiento de este instrumento, en la medida que se hacen precisiones en relación con: i) circunscripción de esta media para los contribuyentes que omiten la presentación de las declaraciones tributarias, ii) el régimen de notificaciones, iii) instrumentos para aceptación o rechazo de las facturas, iv) contenido de las declaraciones o respuestas a la factura de los contribuyentes y v) términos para la aceptación o rechazo de las facturas. Estas modificaciones se hacen para mayor claridad y se hacen en beneficio de los contribuyentes.

Control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros. Con el propósito de precisar las condiciones para la adopción del sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros -GMF se otorga un plazo de 2 años a las entidades previstas en la norma para que pongan en funcionamiento este sistema. Ahora bien, se dispone que únicamente hasta el momento en el cual estas entidades pongan en funcionamiento el sistema dejarán de aplicar las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

Facultades extraordinarias y fortalecimiento de la Administración Tributaria. Con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, en virtud del cual el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley. Es decir, respecto de asuntos y materias determinadas, y en el marco de especiales condiciones, de manera que esta habilitación sea realmente una facultad extraordinaria y no se convierta en la regla general de producción normativa.

Conforme con lo dispuesto en el referido numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, estas condiciones se pueden resumir así:

- Limitaciones temáticas. El Gobierno nacional está habilitado a legislar en cualquier tema, salvo que se trate de Códigos o de asuntos que son materia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes que decretan impuestos, puesto que, por su amplio impacto democrático, esos asuntos están sometidos a reserva de ley formal.
- Límite temporal. La "delegación" de la facultad legislativa no puede ser superior a seis (6) meses. Entonces, aunque el tiempo en el que el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades puede señalarse expresamente en la ley, este no puede exceder de seis (6) meses.
- Límites materiales. Las reglas constitucionales son claras: se otorga la habilitación legislativa solamente "cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen", de manera precisa, esto es, deben ser claras, concretas y determinadas. Se debe determinar el asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Finalmente, los decretos que dicte el presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante.
- Límites procedimentales. La Constitución exige que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno y sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa.

Así las cosas, la solicitud de estas facultades tiene como fundamento la trascendencia de la misión institucional que cumple en el Estado colombiano la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- consistente en coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano, la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

<p>Como quiera que la especial función que se cumple por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN - exige normas específicas que garanticen a la sociedad, al Estado en general y a los servidores públicos a ella vinculados, igualdad en el acceso a la función pública, transparencia, moralidad, eficiencia, respeto y garantía de los derechos de quienes a ella se vinculan y a quienes ya están vinculados a su servicio, todo lo cual exige una gestión y administración del talento humano que desarrolle en relación con esa entidad los contenidos normativos y los objetivos perseguidos por lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 209 de la Carta Política, es entonces de alta conveniencia pública la expedición de las normas para las cuales se solicitan las facultades extraordinarias a que se refiere el presente proyecto de ley, pues la expedición de esas normas se hace indispensable para la optimización del cumplimiento de las funciones que para la seguridad económica y fiscal de Estado, el recaudo y la administración de los tributos públicos, así como el cumplimiento de las funciones del régimen aduanero requiere con urgencia el Estado colombiano.</p> <p>En consecuencia resulta clara la necesidad, conveniencia y urgencia de la expedición de las normas a que se ha hecho referencia, y la procedencia de las facultades extraordinarias para cumplir los fines del Estado fortaleciendo la institucionalidad de la Administración Tributaria.</p> <p>Con el propósito que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, cuyo objeto es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, pueda atender los compromisos fijados por el Gobierno Nacional para generar paulatinamente a 2026 ingresos por \$50 billones de pesos, (3,4 % del PIB), vía reducción en la evasión a través de la administración de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como facilitar las operaciones de comercio exterior esenciales para la economía del país y la seguridad nacional. Se hace necesaria la ampliación de la planta de personal de la DIAN.</p> <p>En este mismo sentido, la norma busca atender la necesidad de dar respuesta a la operación y el cumplimiento de las competencias funcionales dispuestas en el Decreto 1742 de 2020, así como la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la -DIAN- y el marco inclusivo de -BEPS- de la -OCDE- y el -G20-.</p> <p>Así como, atender las dificultades identificada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), en los procesos de control y trazabilidad aduanera, debido a: 1) escasa automatización de los procesos y uso de tecnología que dificulta la capacidad de la Dirección de Gestión de Aduanas para controlar que las mercancías lleguen a sus destinos y se reduzcan las oportunidades de contrabando y fraude; 2) deficiencias para monitorear de manera centralizada y remota las cargas y vehículos, y para controlar el ingreso y salida de pasajeros internacionales y sus pertenencias; 3) falta de definición de necesidades de infraestructura física, de uso de tecnología y de recursos humanos capacitados para cumplir con las labores de supervisión de las operaciones de desaduanamiento, de control e inspección, de detección de irregularidades y de reacción ante situaciones de emergencia causadas por desastres y otras contingencias en las operaciones aduaneras, y 4) insuficiente capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera por una falta de automatización y de número de personal capacitado. Estos cuatro factores no solo afectan los procesos internos de la entidad, también tienen efectos en el relacionamiento con los usuarios y la competitividad del país.</p>	<p>En atención a todos los argumentos expuestos anteriormente, se incorpora una nueva disposición que busca autorizar la ampliación de planta de personal, atendiendo los estudios técnicos requeridos para tal efecto y en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo</p> <p><i>Facultades extraordinarias para expedir el régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías.</i> Mediante sentencia C-441 de 2021, con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023, afectando directamente los Títulos 14, 15 y 16 del Decreto 1165 de 2019, contentivos del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.</p> <p>Es importante resaltar que la Corte Constitucional fue clara en su sentencia de las "competencias constitucionales y de la libertad de configuración que le son propias" al legislativo; razón por la cual, enfatiza como potestativa la facultad del congreso para expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio aduanero.</p> <p>Ahora bien, al analizar el principio de reserva de ley, en materia de regulación sancionatoria, la corte en la mencionada en la sentencia C-619 de 2012, la Corte reconoció que hay asuntos que a pesar de tener reserva de ley "pueden ser delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes, lo anterior, sin "deslegalizarlas", esto es, que el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento.</p> <p>Así las cosas, se estima relevante manifestar que el otorgamiento de facultades extraordinarias en materia sancionatoria y de procedimiento administrativo sancionatorio al presidente de la república ha sido avalado recientemente por el máximo tribunal constitucional en sentencia C-269 de 2022, también con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, al declarar exequible el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, con el cual, el Congreso de la República revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>Por todo lo anterior y en atención a la imperiosa necesidad de expedir una ley que regule el régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías se estima pertinente otorgar estas facultades extraordinarias al Presidente de la República para tal efecto y dar cumplimiento a la sentencia C-441 de 2021.</p> <p><i>Delitos.</i> Con las modificaciones propuestas se busca salvaguardar a las finanzas públicas comprendidas dentro de la administración pública como bien jurídico protegido por la política criminal del Estado Colombiano.</p> <p>La administración pública, en su vertiente financiera, se refiere a los conceptos, principios, reglas, procesos apropiación de gastos y recaudo de ingresos de un Estado, para lograr su sostenimiento, funcionamiento y fines constitucionales. Una de las formas que tiene el Estado colombiano para percibir ingresos es a través del desarrollo legal del deber de "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro del concepto de justicia y equidad" por parte de las personas y ciudadanos, numeral 9º del artículo 95 de la</p>
<p>Constitución Política, aunado al principio de solidaridad que es uno de los valores fundantes de Colombia.</p> <p>Las conductas punibles actuales junto con los cambios, las circunstancias de agravación punitiva y el verbo rector residual propuesto buscan condenar aquellas acciones y/o omisiones constitutivas de incumplimientos relacionados con declaraciones tributarias y pagos de tributos, que hacen daño al disminuir el recaudo y comprometer la posibilidad de fiscalizarlos. Lo anterior impide llevar a cabo la materialización de los fines del Estado, en especial los de inversión social que agravan la actual problemática social y económica de la población colombiana.</p> <p>De la revisión de la situación normativa actual y su aplicación práctica, se encuentra que los tipos penales existentes en el ordenamiento deben fortalecerse, para garantizar la prevención general y especial de los delitos en cuestión. Así mismo, corregir aspectos problemáticos prácticos y el fortalecimiento de las medidas penales que condenan la afectación de las finanzas públicas a través de la evasión y el abuso en materia tributaria.</p> <p>En materia de gestión de las propuestas debe considerarse que a través del artículo 132 de la Ley 2010 de 2019, se creó en la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales adscrita a la Delegada de Finanzas Criminales lo cual garantiza el cumplimiento eficaz de las propuestas de fortalecimiento a las medidas que ya existen.</p> <p>La criminalización de conductas que defraudan la Hacienda Pública no es un fenómeno local, la misma responde a una tendencia mundial que se desprende de la gravedad de la evasión y defraudación tributaria y la importancia que tiene el recaudo tributario para la protección de los derechos de las personas y la consecución de los fines estatales.</p> <p>Otras disposiciones</p> <p><i>Importación de bienes objeto de tráfico postal.</i> Con el propósito de proteger la industria nacional, evitar el uso injustificado o abusos de la red de tratados de libre de comercio, se elimina el artículo que contenía las modificaciones al literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario. En consecuencia, también se deroga este literal, al ser altamente compleja la fiscalización y control de estas importaciones.</p> <p><i>Ingreso Base de Cotización independientes.</i> Siendo lo primero precisar que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-068 de 2020. En este fallo se dispuso, además, "Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia." Considerando que la notificación de la sentencia se llevó a cabo mediante el edicto número 033, fijado el 2 de marzo de 2020 y desfijado el 4 de marzo de 2020, por lo que las dos legislaturas siguientes a la notificación corresponden a los periodos julio 2020 - junio de 2021 y julio 2021 a 2022. Esta norma demandada determinaba el ingreso base de cotización de los independientes dando claridad frente a los sujetos obligados al pago de aportes en el Sistema de Seguridad Social Integral, los ingresos que generaban dicha obligación de pago y la forma de cálculo del ingreso base de cotización con la depuración de los costos presuntos que, según las distintas actividades, determinó la UGPP. Así las cosas, actualmente existe un vacío legal que únicamente puede resolverse a través de la vía legislativa.</p>	<p>Para la determinación de las cotizaciones de los independientes, la legislación expedida a partir del año 2007 (Ley 1122 de 2007, Ley 1753 de 2014 y Ley 1955 de 2019) ha considerado como base de cotización no el 100% del ingreso neto o disponible, sino el 40%. Este tratamiento diferencial se soporta en la necesidad de garantizar la equidad horizontal entre sujetos en condiciones económicas similares a partir del ingreso. En efecto, si se considera a dos personas con el mismo ingreso inicial y se hace un paralelo entre la carga impuesta, se encuentra que un dependiente comparte la obligación de cotización a seguridad social con su empleador, mientras el independiente debe asumir la totalidad de la cotización. El establecimiento de una diferenciación en el monto del ingreso total sobre el cual se deben calcular los ingresos ajusta las diferencias en la carga que frente a la seguridad social deben asumir las personas y garantiza la continuidad de la aplicación de una disposición que goza de conocimiento general y aceptación por parte de los sujetos obligados.</p> <p>Por esta razón, adicional a la necesidad de incorporación a la legislación colombiana, al texto propuesto y con el objetivo de precisar la terminología correcta de este instrumento, se incorporan unos ajustes de redacción a la norma propuesta.</p> <p><i>Tasa de interés moratoria transitoria.</i> Teniendo en cuenta que actualmente continúan los efectos económicos negativos de la pandemia y se requieren esfuerzos adicionales para aliviar las cargas fiscales de los contribuyentes, se propone una nueva disposición que permite, de manera transitoria, reducir la tasa de interés moratorio aplicable a las obligaciones tributarias en mora y, adicionalmente, permite recuperar la cartera morosa de los contribuyentes.</p> <p><i>Régimen tributario especial.</i> En la actualidad, los contribuyentes del régimen tributario especial que cada año realizan la solicitud de permanencia, cuentan únicamente con tres (3) meses para enviar la información financiera y de gestión, lo que ha conllevado a inconvenientes de cumplimiento por parte de la ESAL en razón a que al 31 de marzo, no se han logrado llevar a cabo las distintas asambleas generales para la aprobación de estados financieros cuya consecuencia ha sido la pérdida de calificación a este régimen tributario, volviéndolos contribuyentes del régimen ordinario. Para tal efecto se plantea una modificación al artículo 364-5 del Estatuto Tributario, con lo que se pretende ampliar el término para que se efectúe la solicitud de permanencia dentro de los 6 primeros meses del año, fecha suficiente para poder obtener toda la información de la ESAL y su remisión a la Administración Tributaria.</p> <p>Así mismo, se plantea la modificación del artículo 356-2 del Estatuto Tributario que tiene como finalidad garantizar al contribuyente la posibilidad de subsanar errores al momento de realizar la solicitud de calificación y agilizar el proceso para la calificación dentro del régimen tributario especial.</p> <p><i>Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente.</i> La ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total representa, tanto para los contribuyentes como para la Administración Tributaria, una carga económica y administrativa muy elevada cuando el valor dejado de pagar es mínimo. Actualmente, en el caso que un contribuyente o responsable no pague la totalidad de la declaración de retención en la fuente, así sea por cuantía mínimas o irrisoria debe presentar una nueva declaración, al ser considerada como ineficaz la declaración presentada inicialmente, con</p>

<p>la sanción de extemporaneidad a que haya lugar. Considerando lo anterior, se propone que la declaración no se torne ineficaz si el valor dejado de pagar no supera diez (10) UVT.</p> <p>Obras por impuestos. Estimando que actualmente los proyectos financiados con este mecanismo se encuentran dispersos en una cantidad considerable de municipios y con la finalidad de retomar la priorización y focalizar estos recursos en los municipios ZOMAC y PDET se realizan ajustes al texto del articulado para eliminar los municipios incluidos por medio de la Ley 2155 de 2021 y se incluyen los proyectos en departamentos que conforman la Amazonía del país y que cuenten con poblaciones inferiores a 85.000 habitantes, de acuerdo a lo certificado por la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Facilidades para el pago. Considerando que actualmente el artículo 814 del Estatuto Tributario permite únicamente que ciertos funcionarios de la DIAN puedan suscribir facilidades para el pago de obligaciones administradas por esta entidad, se incluye una modificación al mencionado artículo y, así, descentralizar la competencia para otorgar las facilidades de pago y facilitar al contribuyente el acceso a estas facilidades sin necesidad de garantías.</p> <p>Beneficios tributarios concurrentes. Desde su creación, el artículo 23 de la Ley 383 de 1997 no ha presentado ninguna modificación, conservando -por ende- su texto original hasta la fecha, texto que no ha sido suficiente para atajar ciertos aprovechamientos excesivos en materia de beneficios o prerrogativas de orden fiscal.</p> <p>Es un hecho que en poco más de 25 años la normativa tributaria ha sido objeto de muchos cambios, particularmente en lo relacionado con los beneficios fiscales como son rentas exentas y ciertos regímenes tributarios especiales que comportan tarifas reducidas del impuesto sobre la renta.</p> <p>De allí que, teniendo en cuenta la versión vigente del mencionado artículo 23, sea menester ampliar el concepto de lo que se entiende por beneficios fiscales para efectos de su concurrencia, los cuales hoy en día únicamente están limitados a "Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta" y "Los descuentos tributarios", lo que, a su vez, facilita a los contribuyentes escenarios de interpretación normativa para acumular, en determinadas operaciones, varios beneficios fiscales, aun cuando los mismos provengan o se causen como consecuencia de un mismo hecho económico.</p> <p>En este sentido, se incluye una modificación al artículo 23 de la Ley 383 de 1997 con el propósito de actualizar este listado de beneficios tributarios y resolver diferencias de interpretación que faciliten la aplicación de las normas tributarias.</p> <p>Impuesto de timbre. Con el objetivo de gravar las enajenaciones de inmuebles de alto valor, se propone establecer la tarifa del impuesto de timbre una tarifa marginal del 1,5% para los actos de enajenación de inmuebles a partir de 15.000 UVT.</p> <p>IVA en servicios de transporte de valores. Considerando que los servicios de transporte de valores tienen características particulares que no se deberían enmarcar en la exclusión de servicios de transporte público, se establece la necesidad de someterlos a tributación del impuesto sobre las ventas -IVA a la tarifa general.</p>	<p>Retención en la fuente pagos tarjetas de crédito y débito. Con el objetivo de promover el uso de pagos con medios electrónicos o tarjetas emitidas por entidades vigiladas por el sector financiero y promover el comercio electrónico. Se incorpora un nuevo artículo que pretende consagrar como una sola operación gravada, para efectos del gravamen a los movimientos financieros – GMF, la transferencia entre el tarjetahabiente o usuario del medio electrónico hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago.</p> <p>Vigencia y derogatorias. Frente a este artículo se presentaron un número considerable de proposiciones de distintos parlamentarios, particularmente de las Comisiones Económicas, y acogiendo las preocupaciones de ciertos gremios e industrias, se realizó la revisión de la derogatoria de algunos beneficios tributarios.</p> <p>Para la protección de la vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario y la promoción de nuevas construcciones con estas características de elimina la derogatoria de la renta exenta sobre la utilidad proveniente de los lotes para la construcción y la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario.</p> <p>Estimado el auge y expectativa de crecimiento del cine nacional y el desarrollo de más producciones cinematográficas o televisivas en el país se eliminan las derogatorias de los beneficios tributarios de esta industria.</p> <p>Se eliminan de la derogatoria los beneficios tributarios relacionados con los ingresos que por concepto de derechos de autor reciban los autores y traductores tanto colombianos como extranjeros residentes en Colombia y las inversiones en ampliación y nuevas librerías.</p> <p>En este mismo sentido, se elimina la derogatoria de los beneficios tributarios de los combustibles asignados a zonas de frontera, estimando el impacto negativo que podría resultar para el suministro de bienes de primera necesidad en estos municipios fronterizos.</p> <p>En concordancia con la modificación del umbral para aplicar el ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional generado por la utilidad en la venta de acciones que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia, se elimina de las derogatorias los incisos 2 y 4 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>Con el objetivo de promover la agricultura y enaltecer la importancia de un producto de reconocimiento internacional del país, se elimina de la derogatoria el artículo 66-1 del estatuto Tributario, el cual establecía la presunción de costos del sector cafetero.</p> <p>Así mismo, se modifica el artículo para incluir unas nuevas derogatorias, como lo son: i) la derogatoria del descuento por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, por los motivos señalados anteriormente; ii) el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, por las razones expuestas anteriormente y como consecuencia a la eliminación de las modificaciones a este artículo que contenía el artículo 66 del texto radicado por el Gobierno nacional; iii) el artículo 615-5 del Estatuto Tributario, como consecuencia de su reubicación y modificaciones señaladas previamente; iv) se derogan las modificaciones al mecanismo de obras por impuestos -opción convenio- introducidas por la Ley 2155 de 2021, con la finalidad de focalizar este instrumento para los municipios que originalmente fueron previstos como beneficiarios de este mecanismo y los municipios PDET; y v) la destinación específica del impuesto al carbono, considerando que la</p>
<p>ejecución de estos recursos podría ser más eficiente por medio del presupuesto general de la nación.</p> <p>Finalmente se incluye una modificación al inciso segundo del artículo de vigencias y derogatorias con el propósito de precisar la aplicación a las situaciones jurídicas consolidadas.</p> <p>Resaltados los puntos anteriores, a continuación, se presentan las modificaciones propuestas al texto radicado, las cuales encuentran su justificación en las siguientes consideraciones, que serán expuestas para cada artículo a modificar o a incluir, según el siguiente detalle:</p> <p>ARTÍCULO 5</p> <p>Se precisan algunos aspectos relacionados con la determinación de la renta líquida gravable a la que se le aplican las tarifas establecidas en el artículo 241 del Estatuto Tributario para excluir las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas gravables.</p> <p>ARTÍCULO 6</p> <p>Se amplía el límite de las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a la renta líquida gravable de la cédula general de 1.210 a 1.340 UVT anuales y se establece que, en adición a este límite, el trabajador podrá deducir 72 UVT por dependiente hasta un máximo de 4 dependientes.</p> <p>Se establece que las personas naturales que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, el 1% del valor de dichas adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre y cuando, las adquisiciones estén soportadas con factura electrónica y se hayan pagado por cualquier medio electrónico, entre otros.</p> <p>Dicha deducción no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.</p> <p>ARTÍCULO 9</p> <p>Se incluyen nuevos sujetos pasivos a la sobretasa de las instituciones financieras y la misma se incrementa de 3 a 5 puntos porcentuales. También se establece que sea temporal, por los años 2023 a 2027.</p> <p>Adicionalmente, se establece una sobretasa permanente (del 10% para el año 2023, 7,5% para el año 2024 y 5% a partir del año 2025) para las personas jurídicas que desarrollen las actividades económicas listadas en el artículo del sector de hidrocarburos y de minería,</p>	<p>y que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. Se precisa que este umbral se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas en los términos del artículo 260-1 del E.T. A su vez, se determina que esta sobretasa está sujeta a un anticipo del 100% de la misma.</p> <p>En estos mismos términos se establece una sobretasa a las empresas generadoras de energía a partir de fuentes hídricas, que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT, del 3% para los años 2023 a 2026. A su vez, se determina que esta sobretasa está sujeta a un anticipo del 100% de la misma.</p> <p>De otra parte, se establece una tarifa reducida para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia del país, que presten servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de 10 años. Lo anterior aplica para nuevos proyectos, remodelación y/o ampliación de hoteles y parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre que se realicen en municipios de hasta 200.000 habitantes y/o municipios PDET.</p> <p>El Ministerio de Industria y Comercio autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio.</p> <p>Finalmente, se establece que la tasa efectiva de tributación del impuesto sobre la renta y complementarios de las personas jurídicas no puede ser inferior al 15%.</p> <p>ARTÍCULO 10</p> <p>Se establece como requisito, para los usuarios industriales de zona franca, para mantener la tarifa del 20%, el cumplimiento de un umbral máximo de operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y de operaciones diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, que en todo caso no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravables 2025 y veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.</p> <p>Se establece que los usuarios industriales que incumplan con el requisito establecido durante tres años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento para el desarrollo de actividades en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca, sin perjuicio de que puedan mantener su ubicación física dentro de la zona franca.</p> <p>Se exceptúa del cumplimiento de este requisito a los usuarios de zona franca costa afuera y usuarios operadores.</p> <p>Finalmente se precisa que el requisito establecido aplicará a partir del año 2024 y que la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20% para el año gravable.</p>

<p>ARTÍCULO 11</p> <p>Se efectúan ajustes de forma en el lenguaje para precisar el contenido del artículo, aclarando, entre otros aspectos, que el límite a beneficios tributarios previsto en el mismo solo aplica a personas jurídicas (sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país) contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, independientemente de la tarifa del impuesto sobre la renta que les aplique, que se trata de un valor a adicionar al impuesto, y que la referencia correcta es a la Ley 1493 de 2011.</p> <p>A su turno, se incrementa el límite a los beneficios y estímulos tributarios del 3% al 5% y se elimina el artículo 158-1 del Estatuto Tributario (deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación) del mencionado límite.</p> <p>CAPÍTULO III OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p>Se adiciona la expresión "y complementarios" al Título del Capítulo III.</p> <p>ARTÍCULO 12</p> <p>Se precisa el contenido del parágrafo 4 del artículo 115, relacionado con la no deducibilidad de los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo a la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, participantes, accionistas, clientes y/o sus familiares, eliminando la referencia al carácter de ingreso para el beneficiario de dichos pagos.</p> <p>Así mismo se precisa el contenido del parágrafo 1 sobre la no deducibilidad de regalías.</p> <p>ARTÍCULO 14</p> <p>Se elimina el artículo 14 a fin de conservar la tarifa de retención en la fuente para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares, en concordancia con el aumento de la tarifa que se propone a dichas ganancias ocasionales, del 10% al 25%.</p> <p>ARTÍCULO 16</p> <p>Se establece que la renta exenta de la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación se aumente de 3.000 UVT (texto radicado) a 5.000 UVT y se mantienen los requisitos de destinación de los recursos a otra vivienda a través de cuentas AFC o pago de créditos hipotecarios.</p>	<p>ARTÍCULO 17</p> <p>Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a las personas jurídicas nacionales y extranjeras en 15%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.</p> <p>ARTÍCULO 18</p> <p>Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a las personas naturales residentes en 15%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.</p> <p>ARTÍCULO 19</p> <p>Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a las personas naturales extranjeras en 15%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.</p> <p>ARTÍCULO 22</p> <p>Se establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, corresponde al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco.</p> <p>Por lo tanto, para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio de las acciones o cuotas de interés social, se debe tomar el porcentaje (2023 (25%), 2024 (50%), 2025 (75%) y a partir del 2026 (100%)) correspondiente sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal. De otro lado, se precisa que el valor patrimonial en el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior corresponde al patrimonio líquido subyacente.</p> <p>Se establece que en aquellos casos donde los beneficiarios de estos fondos o vehículos de inversión estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, deberá declarar el impuesto al patrimonio.</p> <p>Finalmente, se exceptúa de la referida regla de valoración (valor intrínseco) las acciones en empresas denominadas <i>start-ups</i> con el cumplimiento de determinados requisitos.</p>
<p>ARTÍCULO 23</p> <p>Se realizan ajustes de forma para precisar que a la base gravable del impuesto al patrimonio expresada en UVT se le deben restar 72.000 UVT (no 73.000 UVT como quedó en el proyecto de ley radicado) para determinar el impuesto, a fin de que sea consistente con los rangos en UVT para el segundo umbral de la tabla que va desde las 72.000 UVT hasta las 122.000 UVT y se le aplica la tarifa marginal de 0.5%.</p> <p>De otro lado, se realizan ajustes de forma en la tabla donde se establecieron los umbrales para precisar que el segundo umbral comprende los rangos mayores (>) a 72.000 UVT hasta 122.000 UVT y el tercer umbral comprende los valores mayores (>) a 122.000 UVT.</p> <p>Finalmente se establece una tarifa temporal del 1.5% para los patrimonios superiores a 239.000 UVT por los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2027.</p> <p>ARTÍCULO 27</p> <p>Se reducen las tarifas y se excluyen las actividades de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, de las categorías que pueden optar por el régimen SIMPLE de tributación.</p> <p>ARTÍCULO 30</p> <p>Se ajusta la tarifa de los combustibles fósiles de gas natural (\$36), ACPM (\$191) y gasolina (\$169).</p> <p>Se precisa que a partir del año gravable 2024 la tarifa para los combustibles fósiles de gas natural, ACPM y gasolina se ajustará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC).</p> <p>Se elimina la disposición que establecía que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 31</p> <p>Se precisa la definición de producto de plástico de un solo uso, así como los productos plásticos de un solo uso excluidos del impuesto, en armonía con lo señalado en la Ley 2232 de 2022 mediante la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso.</p> <p>ARTÍCULO 32</p>	<p>Se elimina la disposición que establecía que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN.</p> <p>CAPÍTULO III DEL TÍTULO IV</p> <p>Se elimina el Capítulo III del Título sobre impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, oro y carbón.</p> <p>ARTÍCULO 35</p> <p>Se elimina del artículo.</p> <p>ARTÍCULO 36</p> <p>Se elimina del artículo.</p> <p>ARTÍCULO 37</p> <p>Se elimina del artículo.</p> <p>ARTÍCULO 38</p> <p>Se elimina el artículo.</p> <p>ARTÍCULO 40</p> <p>Se elimina el artículo.</p> <p>ARTÍCULO 41</p> <p>Se elimina el artículo.</p> <p>ARTÍCULO 42</p> <p>Se elimina el artículo.</p> <p>ARTÍCULO 43</p> <p>Se reformula la ubicación en el Estatuto Tributario de los impuestos saludables, dada su naturaleza, de manera que no queden comprendidos dentro del impuesto nacional al consumo vigente, sino como impuestos independientes.</p>

<p>Se modifica el artículo para hacer una adición de un Título X nuevo al Estatuto Tributario, que comprenda los siguientes Capítulos I (Impuesto a las bebidas ultraprocesadas), II (Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) y III (Disposiciones comunes a los impuestos saludables).</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, se eliminarían los artículos 44 a 54 del proyecto de ley radicado, en cuanto las respectivas disposiciones quedarán recogidas dentro de la adición del nuevo Título.</p> <p>TÍTULO X. IMPUESTOS SALUDABLES.</p> <p>CAPÍTULO I. IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS</p> <p>HECHO GENERADOR</p> <p>De forma general, se precisan las partidas arancelarias que contienen los bienes gravados, el hecho generador que está constituido en la producción, por la venta, el retiro de inventarios o cualquier otro acto que implique la transferencia de dominio y la definición de bebidas azucaradas en todo el artículo.</p> <p>Se adicionan las bebidas lácteas con azúcar añadido para ser gravadas con el impuesto (partidas 04.03 y 04.04).</p> <p>Se eliminan las partidas que incluyen azúcar en estado puro o con muy poco proceso (1701 y 1702) y el chocolate de mesa (1806).</p> <p>Se aclara que las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto, es decir aquellas operaciones que ya causaron el impuesto y por las circunstancias descritas deben ser reversadas, generan un menor valor a pagar del impuesto y no generan saldo a favor.</p> <p>Se establece que el impuesto no se causa cuando las bebidas sean exportadas por el productor.</p> <p>Se precisan algunos elementos para el control y recaudo del impuesto (etiquetado).</p> <p>RESPONSABLE DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece que no serán responsables del impuesto los pequeños productores (contribuyentes que en el año gravable anterior hubieran obtenido ingresos inferiores a 3.500 UVT \$133.014.000 en el año 2022) provenientes de las actividades gravadas con este impuesto.</p>	<p>Se aclara el concepto de productor para efectos del impuesto (<i>"quien agrega uno o varios procesos a las materias primas o mercancías."</i>)</p> <p>BASE GRAVABLE</p> <p>Se aclara que en el caso de la importación se deberá de informar el contenido en gramos de azúcar por cada (100 ml) en la declaración de importación.</p> <p>TARIFA DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece una tarifa gradual hasta el año 2025 y la fórmula para determinar el monto del impuesto aplicable y la obligación de la DIAN de publicar mediante acto administrativo la actualización y el porcentaje de incremento en UVT de las tarifas.</p> <p>CAUSACIÓN DEL IMPUESTO</p> <p>Se armonizan las disposiciones con los ajustes efectuados al hecho generador del impuesto y se precisan algunos conceptos técnicos.</p> <p>CAPÍTULO II. IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS</p> <p>HECHO GENERADOR</p> <p>De forma general, se precisan de mejor manera las partidas arancelarias que contienen los bienes gravados y el hecho generador que está constituido en la producción, por la venta, el retiro de inventarios o cualquier acto que implique la transferencia de dominio.</p> <p>Se establece que estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados a los que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los valores establecidos en el inciso segundo de este artículo.</p> <p>Se sustituyen las descripciones generales de las partidas y subpartidas arancelarias por el nombre exacto de cada una.</p> <p>Se adicionan al impuesto las mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería (1901.20.00.00), los productos a base de cereales (19.04), las hortalizas y frutos confitados con azúcar (2006) y las mermeladas (2007).</p> <p>Se eliminan del impuesto la partida 0201 por contener carne de animales en estado puro o con poco proceso y el manjar blanco o dulce de leche (1901.90.20.00).</p> <p>Se limitan los productos sujetos al impuesto a aquellos con cantidades de sodio, azúcares y grasas que superen unos umbrales específicos, los cuales coinciden con aquellos del</p>
<p>del etiquetado frontal de advertencia de la Resolución 810 de 2021 del Ministerio de Salud.</p> <p>Se exceptúa del impuesto el salchicón, la mortadela, la butifarra, el arequipe, y las obleas.</p> <p>Se aclara que las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto, es decir aquellas operaciones que ya causaron el impuesto y por las circunstancias descritas deben ser reversadas, generan un menor valor a pagar del impuesto y no generan saldo a favor.</p> <p>Se establece que el impuesto no se causa cuando las bebidas sean exportados por el productor.</p> <p>RESPONSABLE DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece que no serán responsables del impuesto los pequeños productores (contribuyentes que en el año gravable anterior hubieran obtenido ingresos inferiores a 3.500 UVT \$133.014.000 en el año 2022) provenientes de las actividades gravadas con este impuesto.</p> <p>Se aclara el concepto de productor para efectos del impuesto (<i>"quien agrega uno o varios procesos a las materias primas o mercancías"</i>)</p> <p>BASE GRAVABLE</p> <p>Se realizan las siguientes precisiones para determinar la base gravable en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial del producto. 2. En el caso de los productos comestibles importados la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto corresponde a la misma sobre la que se liquidan los tributos aduaneros. 3. Para los productos terminados producidos en zona franca, la base gravable corresponde al valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. <p>Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros</p> <p>TARIFA DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece una tarifa gradual en los siguientes términos: 10% (2023), 15% (2024) y 20% (2025 en adelante).</p>	<p>CAUSACIÓN DEL IMPUESTO</p> <p>Se armonizan las disposiciones con los ajustes efectuados al hecho generador del impuesto y se precisan algunos conceptos técnicos.</p> <p>CAPÍTULO III. DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>Se establece que corresponde a la DIAN el cobro y fiscalización de los impuestos saludables.</p> <p>Se precisa que el periodo gravable de los impuestos es bimestral y que el Gobierno nacional reglamentará los plazos para la declaración y pago de los mismos.</p> <p>Por último, se adiciona un hecho sancionable al artículo 643 (sanción por no declarar) del Estatuto Tributario, a efectos de establecer el valor de la sanción para aquellos contribuyentes que omitan su obligación de declarar y pagar estos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 44</p> <p>Se elimina del artículo 44, la remisión normativa a los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario que establece el régimen de procedimiento y sancionatorio del impuesto nacional al consumo.</p> <p>En su lugar, se adiciona al artículo 643 del Estatuto Tributario la sanción por no declarar aplicable a los impuestos saludables que se propone adicionar a través del Título X del Libro III del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 45</p> <p>Se elimina el artículo 45, que proponía adicionar el artículo 512-25 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.</p> <p>ARTÍCULO 46</p> <p>Se elimina el artículo 46, que proponía adicionar el artículo 512-26 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establecen las tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.</p> <p>ARTÍCULO 47</p>

Se elimina el artículo 47, que proponía adicionar el artículo 512-27 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 48

En concordancia con la modificación descrita frente al artículo 43, se elimina el artículo 48, que proponía adicionar el artículo 512-28 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la remisión de normas procedimentales del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.

ARTÍCULO 49

Se elimina el artículo 49, que proponía adicionar el artículo 512-29 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece el hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 50

Se elimina el artículo 50, que proponía adicionar el artículo 512-30 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establecen los responsables del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 51

Se elimina el artículo 51, que proponía adicionar el artículo 512-31 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 52

Se elimina el artículo 52, que proponía adicionar el artículo 512-32 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

Se incluyen unos ajustes de forma al contenido del artículo, para precisar la terminología técnica referida al Sistema Integral de la Seguridad Social.

Se establece que se exceptúan de la disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de los pactos colectivos de los trabajadores y/o convenciones colectivas.

ARTÍCULO 61

Se ajusta la tarifa de retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por quienes cuenten con presencia significativa del 20% al 10%.

Se establece que la retención en la fuente se realizará por las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, pasarelas de pago, entre otros.

ARTÍCULO 63

Se reubica este artículo en el Estatuto Tributario (del artículo 616-5 al 719-3 que se adiciona), debido a la naturaleza propia del acto que se emite (factura del impuesto), que corresponde a una determinación del impuesto.

Se delimita su aplicación únicamente a los contribuyentes que hayan omitido su obligación de presentar la declaración del impuesto.

Se incluyen precisiones en relación con la notificación de la factura y se establecen criterios para su aceptación o rechazo, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

ARTÍCULO 64

Se incluyen precisiones en relación con los sujetos sobre los cuales recae la obligación de establecer un sistema de información para la verificación, control y retención del GMF.

Se precisa que la exención prevista en este artículo únicamente aplicará cuando entre en funcionamiento el sistema de información. Para tal efecto, se conceden 2 años para su implementación, sin embargo, hasta tanto el sistema de información no esté en funcionamiento continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 65

ARTÍCULO 53

Se elimina el artículo 53, que proponía adicionar el artículo 512-33 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la causación del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 54

En concordancia con la modificación descrita frente al artículo 43, se elimina el artículo 54, que proponía adicionar el artículo 512-34 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la remisión de normas procedimentales del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.

ARTÍCULO 56

Se elimina el artículo con la finalidad de separar el régimen de presencia económica significativa de la tributación de establecimientos permanentes y sucursales de sociedades extranjeras.

ARTÍCULO 57

Se modifica el artículo, para precisar el alcance de la disposición y delimitar su aplicación a determinados bienes y servicios digitales. También se precisan los requisitos para la configuración de la presencia económica significativa.

De otro lado, se establece la posibilidad de pagar una tarifa del cinco por ciento (5%) -en lugar de una retención del 10% (ver modificaciones al artículo 61 del proyecto de ley)- sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional.

Por último, se precisa que la aplicación de esta norma perderá vigencia en la medida que se establezca un instrumento internacional que prohíba la aplicación de este tipo de disposiciones.

ARTÍCULO 58

Se precisa que constituye ingreso de fuente nacional, aquellos ingresos provenientes de la venta de bienes o prestación de servicios realizados por las personas naturales no residentes o entidades no domiciliadas con presencia significativa en el país.

ARTÍCULO 59

Se establece que la DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional.

ARTÍCULO 66

Se elimina el artículo del proyecto de ley radicado, que proponía modificar el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, relativo a la importación de bienes de menos de USD\$200 que no causan el impuesto, el cual, en su lugar, se propone derogar.

ARTÍCULO NUEVO. (DESCUENTO TRIBUTARIO RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES)

Se establece un descuento tributario marginal del 0% y del 19% en proporción a la renta líquida gravable de dividendos, para mitigar el impacto en el aumento de la tributación sobre los dividendos de las personas naturales.

ARTÍCULO NUEVO. (TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES DE SOCIEDADES NACIONALES)

Se aumenta la tarifa de dividendos aplicable a sociedades nacionales, del 7.5% al 10%, a fin de armonizarlo con las demás disposiciones del proyecto de ley en materia de dividendos.

ARTÍCULO NUEVO. (TARIFA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES)

Se aumenta la tarifa de dividendos aplicable a establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, del 10% al 20%, con el fin de armonizarlo con la tarifa de dividendos fijada para las entidades extranjeras, con ocasión del proyecto de ley radicado.

ARTÍCULO NUEVO. (ENTIDADES NO CONTRIBUYENTES DECLARANTES)

Se incluye dentro de las entidades no contribuyentes declarantes a los cuerpos de bomberos.

Se establece que las entidades no contribuyentes declarantes serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado.

De otro lado, se precisa que estas entidades podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá seguir aplicando el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario.

Se precisa que las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley no estarán gravadas con el impuesto sobre la renta, respecto de los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO NUEVO. (UTILIDAD EN LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES)

Se reduce el umbral de posesión de acciones para aplicar el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre la utilidad en la enajenación de acciones que cotizan en la BVC, de 10% a 3%.

ARTÍCULO NUEVO. (DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIÓN EN DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN)

Se establece que el CONFIS aprobará el monto máximo total de la deducción y se precisa la redacción del artículo eliminando la mención al artículo 256 del E.T (descuento tributario para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), en concordancia con la propuesta de derogar dicho beneficio y mantener vigente únicamente la deducción y el crédito fiscal por inversiones y donaciones sobre esos mismos conceptos, previstos en los artículos 158-1 y 256-1 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO NUEVO. (READQUISICIÓN DE ACCIONES)

Se establece, como una medida para evitar el abuso en materia tributaria, que la readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emitan constituye renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes.

ARTÍCULO NUEVO. (GANANCIAS OCASIONALES LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES)

Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a loterías, rifas, apuestas y similares en 25%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.

ARTÍCULO NUEVO. (INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN)

Se modifica el artículo 585 del Estatuto Tributario para establecer que se podrá intercambiar información de los datos de los contribuyentes entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Salud, la UGPP y las administraciones tributarias del orden territorial para efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos.

Se establece que en aquellos casos en los que el contribuyente solicite su calificación para pertenecer al régimen tributario especial e incumpla con los requisitos establecidos en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para ser calificado como contribuyente de este régimen, la Administración deberá informar de esta situación al contribuyente dentro de los 10 días hábiles siguientes a la radiación de la solicitud para que este subsane los requisitos en el siguiente a la comunicación de dicha situación.

ARTÍCULO NUEVO (INEFICACIA DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS)

Se establece que las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago producirán efectos legales, cuando el valor dejado de pagar no supere las (10) UVT y se cancele a más tardar dentro del año siguiente al vencimiento para declarar.

Se establece una transitoriedad para el pago de las declaraciones ineficaces hasta el 30 de junio de 2023.

ARTÍCULO NUEVO (OBRAS POR IMPUESTOS)

Se eliminan los proyectos desarrollados en los municipios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente, de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019.

Se establece que accederán a los beneficios establecidos en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario los municipios de los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

ARTÍCULO NUEVO (FACILIDADES PARA EL PAGO)

Se efectúan precisiones respecto de la competencia para suscribir facilidades de pago en las direcciones seccionales de la DIAN.

ARTÍCULO NUEVO (BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES)

Se incluyen los conceptos de rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y la reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta dentro de la definición de beneficios fiscales concurrentes, para efectos de la prohibición establecida en dicho artículo.

Se precisa en el concepto de beneficios fiscales concurrentes que la inversión realizada por un contribuyente es un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera y que

ARTÍCULO NUEVO. (AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DIAN)

Se establece que la DIAN ampliará su planta de persona en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que adelante la entidad ante las autoridades competentes y que se hará la respectiva apropiación presupuestal para su financiación, respetando el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo.

Por su parte, la DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal deberá presentar un informe semestral que informe sobre el avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre la medida, ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República-

ARTÍCULO NUEVO. (FACULTADES EXTRAORDINARIAS NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO ADUANERO)

Se otorgan unas facultades temporales al Presidente de la República para que en el término de 6 meses expida, por medio de un Decreto Ley, el régimen sancionatorio aduanero y su procedimiento.

De otro lado, se establece que se conformará una subcomisión integrada por tres (3) congresistas de cada cámara para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio aduanero.

ARTÍCULO NUEVO (TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA)

Se establece una reducción de la tasa de interés moratoria del 50% para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el 30 de junio de 2023 y para las facilidades y acuerdos para el pago establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario y que se suscriban a partir de entrada en vigencia de la ley y hasta el 30 de junio de 2023.

Se precisa que la suscripción de las facilidades de pago deberá hacerse a más tardar el 15 de mayo de 2023.

ARTÍCULO NUEVO (INFORMACIÓN RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL)

Se extiende el plazo establecido en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para la actualización de la información que acredite la calidad de contribuyente del régimen tributario especial a los primeros seis meses de cada año.

ARTÍCULO NUEVO (CALIFICACIÓN RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL)

esta disposición no es aplicable a los ingresos provenientes de una relación legal y reglamentaria.

ARTÍCULO NUEVO (NO RESPONSABLES IVA)

Se establece que las personas naturales con ingresos menores a 3.500 UVT (\$133.014.000 anuales, valor mensual \$11.084.000), independientemente de la actividad que desarrolle, no serán responsables del impuesto sobre las ventas (IVA)

ARTÍCULO NUEVO (CONDICIONES PARA ACCEDER AL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN -RST)

Se elimina la restricción de estar al día con obligaciones de cualquier naturaleza para acceder al régimen simple de tributación -SIMPLE.

ARTÍCULO NUEVO (DECLARACIÓN ÚNICA PARA EL RST)

Se eliminan los anticipos bimestrales para los contribuyentes que no superen los 3.500 UVT (\$133.000.000) permitiendo una única declaración y un único pago (se pasaría de 6 anticipos a un único pago anual).

ARTÍCULO NUEVO (DESCUENTO GMF - SIMPLE)

Se establece un descuento de GMF para los contribuyentes del SIMPLE que no puede ser concurrente con el descuento por pagos en el sistema financiero y que no exceda el 0,004% de los ingresos netos del contribuyente.

ARTÍCULO NUEVO. (GMF PASARELAS DE PAGO)

Se establece que los pagos de los clientes a las plataformas de pago y de las plataformas de pago a los comercios constituyen una sola operación que debe ser gravada una sola vez con el Gravamen a los Movimientos Financieros.

ARTÍCULO NUEVO. (APORTE VOLUNTARIO IMPUESTO SOBRE LA RENTA)

Se establece que los contribuyentes podrán hacer un aporte voluntario que se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago.

ARTÍCULO NUEVO. (IMPUESTO DE TIMBRE)

Se establece el impuesto de timbre para los actos de enajenación de inmuebles a partir de 20.000 UVT con una tarifa del 1,5%.

ARTÍCULO NUEVO. (IVA TRANSPORTE DE VALORES)

Se grava con el impuesto sobre las ventas - IVA el servicio de transporte de valores.

ARTÍCULO 69

Se eliminan de las derogatorias las siguientes disposiciones:

- Los incisos 2 y 3 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, que establecen el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de las utilidades provenientes de la venta de acciones que cotizan en bolsa que no supere del 10% de las acciones en circulación, y de derivados cuyo activo subyacente sean acciones que cotizan en bolsa. A cambio, se incluye un nuevo artículo que reduce el umbral para aplicar este beneficio a que el vendedor no posea más del 3% (en lugar de 10%) de las acciones en circulación de la sociedad.
- Los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto correspondiente a la renta exenta proveniente de la utilidad en la primera venta de casa o apartamento VIS o VIP.
- El artículo 28 de la Ley 98 de 1993 que establece como exentos los ingresos por concepto de derechos de autor que reciban los autores y traductores tanto colombianos y extranjeros residentes en Colombia por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia.
- El artículo 30 de la Ley 98 de 1993 que establece una deducción del 100% en el impuesto sobre la renta por las inversiones que efectúen las personas naturales o jurídicas en ensanche o apertura de librerías.
- Los beneficios tributarios (exclusión de IVA, exención de arancel y del impuesto nacional a la gasolina y ACMP) consagrados para combustibles en zonas de frontera.
- El artículo 317 del Estatuto Tributario, sobre la tarifa de ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares, con la finalidad de incluir un nuevo artículo para aumentar la tarifa del 20% al 35%.
- El inciso quinto del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 que establece como renta exenta los ingresos recibidos por los productores, distribuidores y exhibidores por el desarrollo de nuevas producciones o inversiones en el sector cinematográfico.
- El artículo 16 de la Ley 814 de 2003 que establece una deducción del 165% en el impuesto sobre la renta, por inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía.
- El inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 que establece un descuento tributario en el impuesto sobre la renta hasta por un valor equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor de la inversión en obras audiovisuales no nacionales producidas o posproducidas en Colombia.
- El artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 que establece una deducción del 165% en el impuesto sobre la renta, por las inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura.

Adicionalmente, se incluyen en las derogatorias los siguientes artículos:

- El artículo 256 del Estatuto Tributario que consagra un descuento tributario del 25% por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Al mismo tiempo, se mantiene vigente sin limitación el beneficio de la deducción por donaciones e inversiones a estas mismas actividades.
- El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario que establece la no causación de IVA en la importación de bienes de menos de USD200.
- El artículo 616-5 del Estatuto Tributario (determinación del impuesto mediante factura) ya que su contenido –ajustado– se reubica en el artículo 719-3 del Estatuto Tributario que se propone adicionar.
- El parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario con la finalidad de eliminar del mecanismo de obras por impuestos -opción convenio- los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación.
- El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 que establece la destinación específica del impuesto al carbono.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer:

Dese primer debate al proyecto de ley número 118/2021 (Cámara) y 131/2021 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"

De los Honorables Congressistas,

Comisión III Cámara

Coordinadores:


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO


KATHERINE MIRANDA PEÑA


ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA

Ponentes:


CARLOS ALBERTO GARREÑO MARÍN

CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO


LEONARDO DE JESÚS GALLEGO
ARROYAVE








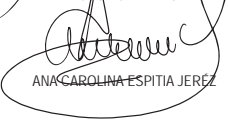
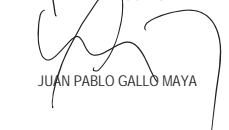

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT


JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA


ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA

<p style="text-align: center;"><u>Comisión III Senado</u></p> <p style="text-align: center;">Coordinadores:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ </div> <div style="text-align: center;">  JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN </div> </div> <p style="text-align: center;">Ponentes:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  JAIRO ALBERTO CASTELLANOS FERRANO </div> <div style="text-align: center;">  ARTURO CHAR CHALJUB </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARBIA </div> <div style="text-align: center;">  IMELDA DAZA COTES </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ </div> <div style="text-align: center;">  JUAN PABLO GALLO MAYA </div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">MIGUEL URIBE TURBAY</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA Y 131 DE 2022 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO PRELIMINAR OBJETO</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES</p> <p>ARTÍCULO 2°. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los párrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p style="margin-left: 40px;">5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT.</p> <p style="margin-left: 40px;">El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil setecientos</p>
<p>noventa (1.790 UVT), calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales ésta corresponda.</p> <p>10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se desdiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</p> <p>El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.</p> <p>Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.</p>	<p>PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.</p> <p>La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).</p> <p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:</p> <p style="margin-left: 40px;">Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.</p> <p style="margin-left: 40px;">Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:</p>

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, que perciban ingresos por alguna o algunas de las siguientes

actividades económicas, distintas a las involucradas en la producción de minerales de transición, deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios:

Código CIU	Actividad económica
0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)
0520	Extracción de carbón lignito
0610	Extracción de petróleo crudo
0620	Extracción de gas natural
0710	Extracción de minerales de hierro
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo serán los siguientes:

1. Para el año gravable 2023, se adicionarán diez (10) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
2. Para el año gravable 2024, se adicionarán siete punto cinco (7,5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
3. Para el año gravable 2025 y siguientes, se adicionarán cinco (5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

Estos puntos adicionales solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

<p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 	<ol style="list-style-type: none"> 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. 3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. 4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. 5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este párrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente párrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente párrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la</p>
<p>renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.</p> <p>Lo dispuesto en este párrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).</p> <p>ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre y cuando, en desarrollo de su plan de internacionalización y anual de ventas, la suma de sus ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente, no superen el umbral que fije el Gobierno nacional. En todo caso el umbral no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravable 2025 y veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.</p> <p>Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores, será del 20%.</p>	<p>PARÁGRAFO 5. Los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero de este artículo durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero, aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 259-1. LIMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 5% anual de su renta líquida ordinaria antes de detraer las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 5\%RLO$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VAA: corresponde al valor a adicionar. • DE: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. • RE: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. • INCRNGO: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto. • TRPJ: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable. • DT: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. • RLO: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de detraer las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el *VAA* sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el *VAA* será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126-2, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

**CAPÍTULO III
OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y
COMPLEMENTARIOS**

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Dicha contraprestación tampoco podrá reconocerse fiscalmente como un menor valor del ingreso ni como un ingreso para terceros.

3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.

4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.

5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las

Constituyen ingreso gravado para la persona natural o jurídica que explote los recursos naturales, el valor de las regalías pagadas en especie, al valor del precio de liquidación que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

**CAPÍTULO IV
GANANCIAS OCASIONALES**

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 14°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.

sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 18°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 19°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

**TÍTULO II
IMPUESTO AL PATRIMONIO**

ARTÍCULO 20°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.

5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 21*. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 22*. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRABABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta

exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco. El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación. Lo dispuesto en el presente numeral se aplicará progresivamente así:

1.1. Para el año 2023, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 25% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

1.2. Para el año 2024, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 50% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el

costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

1.3. Para el año 2025, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 75% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

1.4. Para el año 2026 y siguientes, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 100% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

La determinación del valor intrínseco dispuesto en este parágrafo solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material,

fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 23°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 24°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 25°. Adiciónense los incisos 4 y 5 al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 27°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%

5.000	16.666	4,5%
-------	--------	------

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 28°. Adiciónese un párrafo 2 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del párrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 29°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

ARTÍCULO 30°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que

sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

**CAPÍTULO II
IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO
UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES**

ARTÍCULO 31°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.
- b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.
- c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 32°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

ARTÍCULO 33°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular –CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 34°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

CAPÍTULO III. TÍTULO IV. ELIMINADO.

ARTÍCULO 35°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 36°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 37°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 38°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 39°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 40°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 41°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 42°. ELIMINADO.

**TÍTULO V
IMPUESTOS SALUDABLES**

ARTÍCULO 43°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

**TÍTULO X
IMPUESTOS SALUDABLES**

**CAPÍTULO I
IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS**

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03
Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01

Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

- Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como lactobacillus bulgáricus, streptococcus termóphilus, streptococcus lactis o cremoris, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.
- Las fórmulas infantiles.
- Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
- Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
- Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
- Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del período gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0

Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP:** Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol:** Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa:** Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
-----------	----------------

Sodio	$\geq 1\text{mg/kcal y/o } \geq 300\text{ mg/100 g}$
Azúcares	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
----------	-----------------------

Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo,	20.08

incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
- Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto. Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

<p>PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La tarifa del impuesto será del diez por</p>	<p>ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. 2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en</p>
<p>la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.</p> <p>ARTÍCULO 45°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 46°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 47°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 48°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 49°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 50°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 51°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 52°. ELIMINADO</p>	<p>ARTÍCULO 53°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 54°. ELIMINADO</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA</p> <p>ARTÍCULO 55°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.</p> <p>ARTÍCULO 56°. ELIMINADO.</p> <p>ARTÍCULO 57°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando: <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y 1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido

<p>u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientas (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.</p> <p>2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:</p> <p>2.1 Los servicios de publicidad online.</p> <p>2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.</p> <p>2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.</p> <p>2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.</p> <p>2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.</p> <p>2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.</p> <p>2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p> <p>2.9 Los servicios de educación online.</p> <p>2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p>	<p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>ARTÍCULO 58°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p>
<p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 59°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 60°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p>	<p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 61°. Adiciónese un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 62°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes</p>

<p>sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado. 2. La información necesaria para la identificación del contribuyente. 3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT. 4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial. 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar. <p>ARTÍCULO 63°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.</p> <p>La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.</p> <p>En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá</p>	<p>aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.</p> <p>En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o 2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario. <p>Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.</p> <p>Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.</p>
<p>PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.</p> <p>PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.</p> <p>ARTÍCULO 64°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 65°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y</p>	<p>gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES</p> <p>ARTÍCULO 66°. ELIMINADO.</p> <p>ARTÍCULO 67°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes</p>

de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el párrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo precedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 68°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

ARTÍCULO 69° (NUEVO). Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo periodo, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento

PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%.

Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO 73° (NUEVO). Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 74° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero y los párrafos 1 y 2 del artículo 158-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 158-1. DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN. Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), serán deducibles en el período gravable en que se realicen.

PARÁGRAFO 1. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel,

0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 70° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

ARTÍCULO 71° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 72° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero y adiciónese dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por las inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas (Pymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este párrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 2. Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

ARTÍCULO 75° (NUEVO). Adiciónese un párrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

ARTÍCULO 76° (NUEVO). Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 317. PARA GANANCIAS OCASIONALES PROVENIENTES DE LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES. Fijase en un veinticinco por ciento (25%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

ARTÍCULO 77° (NUEVO). Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

<p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales -UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.</p> <p>Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.</p> <p>ARTÍCULO 78° (NUEVO). AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.</p> <p>ARTÍCULO 79° (NUEVO). FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCIAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de</p>	<p>elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.</p> <p>ARTÍCULO 80° (NUEVO). TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.</p> <p>Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 81° (NUEVO). Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.</p> <p>ARTÍCULO 82° (NUEVO). Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.</p> <p>ARTÍCULO 83° (NUEVO). Adiciónense un párrafo 3 y un párrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado</p>
<p>sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 84° (NUEVO). Modifíquese los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:</p> <p>El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su</p>	<p>fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>ARTÍCULO 85° (NUEVO). Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:</p> <p>ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.</p> <p>Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de</p>

reposición ante el mismo funcionario que la profririó, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

ARTÍCULO 86° (NUEVO). Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- b) Los descuentos tributarios;
- c) Las rentas exentas;
- d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o
- e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

PARÁGRAFO TERCERO. Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

ARTÍCULO 87° (NUEVO). Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquiriente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquiriente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

ARTÍCULO 92° (NUEVO) Adiciónese un parágrafo 5 al artículo 240 del Estatuto Tributario así:

PARÁGRAFO 5. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.

Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).

ARTÍCULO 93° (NUEVO). Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas – IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 88° (NUEVO). Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 89° (NUEVO). Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación – SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 90° (NUEVO). Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

ARTÍCULO 91° (NUEVO). Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

ARTÍCULO 94° (NUEVO). Modifíquese el inciso 3 y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

RANGOS EN UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
> 20.000	En adelante	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%

ARTÍCULO 95° (NUEVO). Adiciónese un inciso 2 al numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario, así:


No se encuentra incluido en este numeral el servicio de transporte de valores.


ARTÍCULO 96°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 256, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el literal j) del artículo 428, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, los artículos 223 y 365 de la Ley 1819 de 2016, los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.


Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

Comisión III Cámara


Coordinadores:



JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO



KATHERINE MIRANDA PEÑA



ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA

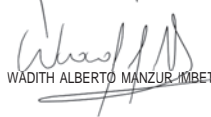
Ponentes:

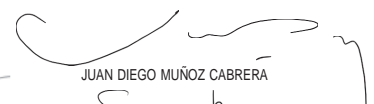

CARLOS ALBERTO GARREÑO MARIN

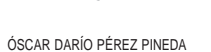

CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO

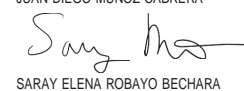

LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE


KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE


WADITH ALBERTO MANZUR-IMBETT



JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

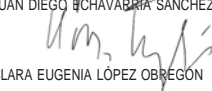

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA

Comisión III Senado


Coordinadores:



JUAN DIEGO CHAVARRÍA SÁNCHEZ

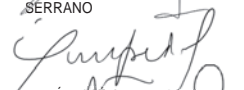

JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS



CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

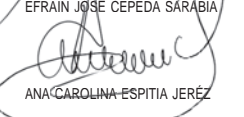
Ponentes:

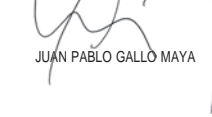

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO



ARTURO CHAR CHALJUB


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA


IMELDA DAZA COTES


ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ


JUAN PABLO GALLO MAYA


MIGUEL URIBE TURBAY

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 4 de octubre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del **Proyecto de Ley No.118 de 2022 Cámara-131 de 2022 Senado: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO, ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA, KATHERINE MIRANDA PEÑA, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE, JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE y los Honorables Senadores de la República CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN, JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS, JUAN DIEGO ECHEVARRÍA SÁNCHEZ, IMELDA DAZA COTES, JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO, ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ, JUAN GALLO MAYA, EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA, y se remite a la Secretaría General de la corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA, 131 DE 2022 SENADO

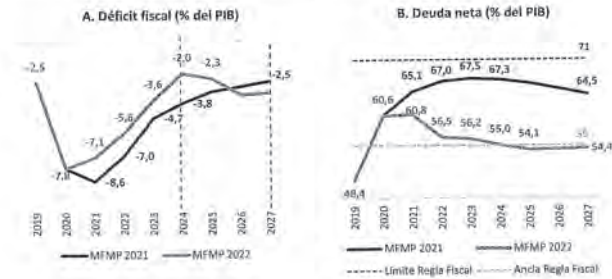
por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

<p>Doctores</p> <p>Honorable Senador GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Honorable Representante LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Antecedentes 2. Competencia 3. Objeto y Justificación del Proyecto 4. Exposición de motivos 5. Consideraciones finales 6. Proposición <p>1. Antecedentes</p> <p>El 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas¹ de las Comisiones Constitucionales Terceras de Senado y Cámara designaron los siguientes senadores y representantes como ponentes:</p> <p>COMISION TERCERA SENADO</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>COORDINADORES</th> <th>PONENTES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON</td> <td>H.S. IMELDA DAZA COTE</td> </tr> <tr> <td>H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS</td> <td>H.S. ARTURO CHAR CHALJUB</td> </tr> <tr> <td>H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ</td> <td>H.S. MIGUEL URIBE TURBAY</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. IAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA</td> </tr> </tbody> </table> <p>COMISION TERCERA DE CÁMARA</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>COORDINADORES</th> <th>PONENTES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO</td> <td>H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</td> </tr> <tr> <td>H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA</td> <td>H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABREJA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT</td> </tr> </tbody> </table> <p>El 18 de agosto de 2022, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, solicitaron al Congreso de la República dar trámite de urgencia al proyecto de ley con el argumento de que "la reforma tributaria establece un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer las fuentes de Ingreso del Estado, introducir instrumentos o modificar los existentes para reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión tributaria y promover tributos que buscan principalmente el mejoramiento de la salud pública y la protección del medio ambiente."</p> <p><small>¹ La designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión III de Senado se realizó el día 17 de agosto de 2022.</small></p>	COORDINADORES	PONENTES	H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON	H.S. IMELDA DAZA COTE	H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS	H.S. ARTURO CHAR CHALJUB	H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY		H.S. IAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO		H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ		H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA		H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA	COORDINADORES	PONENTES	H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO	H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN	H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA	H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX		H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE		H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABREJA		H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA		H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA		H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO		H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
COORDINADORES	PONENTES																																		
H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON	H.S. IMELDA DAZA COTE																																		
H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS	H.S. ARTURO CHAR CHALJUB																																		
H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY																																		
	H.S. IAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO																																		
	H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ																																		
	H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA																																		
	H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA																																		
COORDINADORES	PONENTES																																		
H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO	H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN																																		
H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA	H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX																																		
	H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE																																		
	H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABREJA																																		
	H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA																																		
	H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA																																		
	H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO																																		
	H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT																																		
<p>2. Competencia</p> <p>El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.</p> <p>3. Objeto y Justificación del Proyecto</p> <p>Afirma el Gobierno Nacional que el proyecto de reforma tributaria tiene por objeto avanzar en dos dimensiones; a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuir exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de los más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y elusión tributaria 2. Lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social <p>4. Exposición de motivos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Necesidad de la reforma y contexto macroeconómico <p>Necesidad de la reforma</p> <p>El Gobierno Nacional ha presentado una reforma tributaria al país con el argumento de que los recursos existentes o presupuestados no resultan suficientes para atender las grandes demandas sociales. Se afirma que existe un desmedido déficit fiscal y un nivel de endeudamiento alto que generará como consecuencia una inflexibilidad presupuestal para respaldar las coberturas de los programas sociales.</p> <p>Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de una reforma, pero no se examina en detalle, o al menos en la exposición de motivos del proyecto, la situación macroeconómica del país en el contexto nacional e internacional de reactivación económica luego de la superación de la pandemia del Covid-19. Es por ello que resulta fundamental antes de realizar un análisis detallado del contenido particular del proyecto, responder de manera general y objetiva las siguientes preguntas: <i>¿es necesaria una reforma tributaria?</i>, y en caso de ser necesaria, <i>¿la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional es conveniente?</i></p> <p>Como se verá a través de los argumentos que se desarrollan a continuación la respuesta a ambos interrogantes se resume en que, por un lado, no es necesaria una reforma tributaria y, por otro lado, en caso de aprobarse en los términos presentados resultaría altamente inconveniente para el país.</p>	<p>Contexto macroeconómico del país</p> <p>Entre 2020 y 2021 Colombia aumentó sus niveles de déficit fiscal y endeudamiento luego de apropiarse recursos para superar los efectos adversos ocasionados por la pandemia del Covid-19 desde la perspectiva de la salud pública y la atención social. En este sentido, el Gobierno realizó esfuerzos por disminuir el impacto sobre la población, especialmente la menos favorecida, a través de distintos mecanismos. Allí se destacan la asistencia de emergencia a los hogares, mediante transferencias monetarias, el subsidio a las nóminas para evitar la pérdida de empleos y la inversión en la ampliación de la capacidad hospitalaria y adquisición de vacunas contra el virus.</p> <p>En su conjunto, las acciones realizadas en el marco de la emergencia social y económica permitieron que se reconociera a Colombia como uno de los mejores países en el manejo de la pandemia y reactivación económica. Por un lado, el Ranking de Resiliencia al Covid-19 de Bloomberg, que evalúa cómo manejaron la pandemia del Covid-19 los 53 países con las economías más grandes del mundo, ubica a Colombia como el mejor país de Latinoamérica y el número 12 en el mundo. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ubicó a Colombia como el país con el mayor rebote de la economía entre los 6 países más grandes de América Latina y el Caribe. En el Gráfico 1 se observa que el PIB de Colombia en 2022 sería un 9% superior al registrado en 2019, mientras que toda la región lo hizo en un promedio de 2%.</p> <p style="text-align: center;">Gráfico 1. Crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe (Índice base 100 = 2019)</p> <p style="text-align: center;">Fuente: FMI (2022). Elaboración propia.</p> <p>De otro lado, las proyecciones fiscales realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han corregido en la medida que el país ha avanzado mejor de lo que se esperaba en materia de crecimiento económico y recaudo tributario. Como se observa en el Gráfico 2, en el Marco Fiscal de</p>																																		

Mediano Plazo (MFMP) de 2021 se esperaba que el déficit fiscal para 2022 fuera del 7% y la deuda bruta y neta alcanzaran un 68,6% y 67%, respectivamente. Sin embargo, el mejor comportamiento de la economía y, consecuentemente, los mejores indicadores de recaudo tributario implicaron que en el 2022 las proyecciones del MFMP mejoraran sustancialmente.

Para 2022, las estimaciones del déficit fiscal pasaron de 7% en el MFMP 2021 a 5,6% en el más reciente MFMP, mientras que la deuda neta sería de 56,5% en vez del 67% proyectado en el MFMP de 2021. Lo anterior se explica por el buen comportamiento de la economía colombiana en los últimos dos años, lo que llevaron a que la meta de recaudo se cumpliera en un 106% en 2021, es decir 10 billones de pesos adicionales frente a lo esperado, y que la meta de recaudo en lo corrido de 2022 hasta agosto se cumpliera en un 117%, es decir 22 billones de pesos adicionales frente a la meta hasta la fecha.

Gráfico 2. Proyecciones de Déficit y Deuda en el MFMP



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo. Elaboración propia.

En el mediano plazo, el panorama actual permite al país anticiparse en 3 años frente a lo inicialmente proyectado en 2021 para el caso del déficit fiscal y más de 10 años en materia de deuda. Específicamente, se proyecta un superávit en el balance primario (balance total sin servicio de la deuda) de 0,4% en promedio desde 2024, lo cual implica que la deuda pública continuaría con su senda decreciente, contribuyendo de esta manera al proceso de consolidación fiscal y de convergencia de la deuda pública neta al ancla establecida en la Regla Fiscal. Todo lo anterior en un entorno donde la economía del país mantenga las condiciones económicas adecuadas y reglas de juego estables.

Así las cosas, los niveles de déficit y deuda proyectados en el último MFMP se acercan a los niveles de equilibrio y permiten el efectivo cumplimiento de la Regla Fiscal. Sumado a lo anterior, el impacto de la Ley de Inversión Social en el recaudo sería efectivo a partir de 2023 lo cual demuestra que no es necesario por parte del Gobierno Nacional realizar una reforma tributaria adicional para obtener mayores recursos.

Aun con todo lo anterior, si la reforma tributaria tuviera como finalidad fortalecer aún más las finanzas públicas del país, el Gobierno Nacional no ha sido explícito con la destinación del uso de los recursos y, lo que es peor aún, no realiza una evaluación que estime el impacto que podría traer esta reforma sobre la economía colombiana. La reforma plantea un mayor recaudo tributario partiendo del supuesto de que las demás variables no sufrirán afectación alguna como, por ejemplo, las exportaciones, la inversión extranjera, la generación de empleo y productividad nacional. Esto hace evidente que el Gobierno hizo caso omiso a la recomendación de la Comisión de Expertos en Beneficios tributarios, la cual sugería realizar evaluaciones detalladas de los costos y beneficios para las nuevas propuestas de reformas tributarias:

“Debe ser obligación que cada nueva propuesta de ley tributaria incluya un capítulo en su exposición de motivos que contemple la justificación de la reforma y una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios. Esta evaluación debe incluir las implicaciones sobre simplicidad, eficiencia, equidad del sistema y capacidad de recaudación de ingresos del sistema de impuestos y transferencias, y debe ser completada por el Ministerio de Hacienda y la DIAN” (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

La reforma tributaria y sus implicaciones en el crecimiento económico y superación de la pobreza

Todos los esfuerzos que se realicen en materia de política social son loables vistos desde un escenario que propenda por la disminución de la pobreza y mejore el bienestar social. Aunque se han observado avances importantes, los retos por reducir los niveles de pobreza multidimensional y monetaria siguen latentes. Según el DANE, la pobreza multidimensional se ubicó en 16% en 2021, la pobreza monetaria fue de 39,3% y la pobreza monetaria extrema cerró en 9,6%. Estas cifras revelan que alrededor de 19,6 millones de colombianos se encuentran en condición de pobreza, 6,1 millones en condición de pobreza extrema y cerca de 8 millones en pobreza multidimensional.

Sin duda, una de las prioridades de todo gobierno debe centrarse en enfrentar la pobreza. Sin embargo, el debate que se genera sobre el método más efectivo para lograrlo es sumamente importante y requiere de especial atención por todos los actores involucrados en la toma de decisiones. En este aspecto, Fedesarrollo (2021) indica que en el periodo 2002-2017, el 72% de la reducción en la pobreza se explica por los aumentos en el empleo y en los retornos laborales a la educación, mientras que solo el 9% se explica por las transferencias monetarias.

Por tal motivo, es necesario entender cuáles son los impactos de la reforma tributaria presentada por el Gobierno Nacional sobre el sector productivo del país y, por ende, sobre el empleo. Al respecto, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2022) dejó plasmada su preocupación sobre la reforma en los siguientes términos:

“La propuesta de reforma tributaria se va a traducir en un desestímulo claro a la inversión y por consiguiente en un limitante a nuestro crecimiento futuro. Por ello, consideramos que el país no soportaría una reforma de esta magnitud. Si se insiste en la necesidad de percibir nuevos recursos, se podría pensar en una reforma que no supere los \$8 billones para cumplir con los planes del Gobierno y la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin afectar la competitividad del país, la inversión, el consumo y el ahorro de los trabajadores”.

Con esta apreciación se prende como alerta el impacto negativo que traería la reforma tributaria al crecimiento económico del país. Esto, teniendo en cuenta que Colombia tiene actualmente una de las tasas de impuesto de renta sobre las empresas más altas del mundo. De hecho, Colombia tiene la tarifa más alta de los 38 países de la OCDE (Gráfico 3). Con la reforma, la carga tributaria de las empresas quedaría muy por encima de los estándares de la organización. Según la ANDI, las empresas de los sectores de industria, minería e hidrocarburos, comercio, transporte y comunicaciones, financiero y seguros, y de servicios tendrían cargas tributarias entre el 54% y 87%. La reforma tributaria ahogaría a las empresas, limitando su capacidad de crecimiento y pondría en riesgo los niveles empleos existentes y por generar.

En este aspecto, los comentarios de la OCDE (2022) sobre la reforma tributaria advierten sobre los efectos negativos en las principales variables económicas:

“En su conjunto, estas medidas podrían aumentar la carga fiscal de las empresas de manera significativa, con impactos sobre la inversión y el empleo. El diseño distorsionador y la complejidad del régimen de los impuestos sobre sociedades actual requiere una revisión más profunda del sistema impositivo de las sociedades como se menciona en el Estudio Económico de Colombia de 2022. Tanto la complejidad del sistema tributario y la alta carga tributaria es probablemente uno de los factores que explica el gran número de empresas no constituidas en sociedad”.

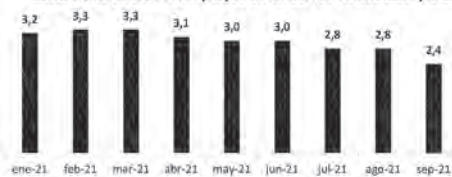
Gráfico 3. Tasa de impuesto de renta a las empresas en los países de la OCDE en la actualidad (%)



Fuente: OCDE. Elaboración propia.

En general, la reforma tributaria cambia las reglas de juego para el sector productivo del país, afectando las decisiones de inversión y, consecuentemente, la generación de empleo en el país. De esta manera, la reforma profundiza el desfavorable panorama económico proyectado para 2023, en línea con el difícil entorno global. Con respecto a ello, el FMI disminuyó su proyección de crecimiento mundial para el año en mención desde un 3,6% a un 2,9%, para los países avanzados desde un 2,4% a un 1,4% y para América Latina y el Caribe desde un 2,5% a un 2%. Colombia no es ajena al contexto de desaceleración económica global. Si bien las proyecciones de crecimiento para el país en 2023 son mayores que las cifras para los países avanzados y los principales países de América Latina y el Caribe, los analistas han reducido su estimación en los últimos meses (Gráfico 4). De hecho, entre febrero y septiembre las proyecciones del PIB colombiano para 2023 pasaron desde un 3,3% a 2,4%. Incluso, las proyecciones del Banco de la República son aún más pesimistas, en donde sugieren un crecimiento de la actividad económica colombiana de apenas 0,7%.

Gráfico 4. Evolución de las proyecciones del PIB de Colombia para 2023



Fuente: Encuesta de analistas LatinFocus.

Con todo lo anterior, no se puede correr el riesgo de añadir un factor de incertidumbre al sector productivo con el pretexto de realizar una reforma tributaria que aumente los ingresos para posteriormente invertirlos en proyectos sociales. Recuerda la ANDI (2022) que "la mejor reforma tributaria se logra a través del crecimiento económico sostenido, la formalización y la lucha contra la evasión; naturalmente, acompañada de una campaña de austeridad, disposición de activos no estratégicos e improductivos de la Nación y la redistribución de prioridades de gasto".

En este entendido, es fundamental poner sobre una balanza el impacto de la reforma, que no hace explícito el uso de los recursos, versus el efecto negativo sobre el crecimiento económico y el empleo. Dicho de otro modo, ¿con la implementación de la reforma tributaria el país mantendrá las mismas perspectivas sobre la inversión y una senda favorable de crecimiento económico y generación de empleo? La respuesta es no, conforme lo han expresado diversos sectores.

Para la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO (2022), la reforma tributaria desaceleraría la economía, disminuiría el empleo y pondría en riesgo el crecimiento económico:

"Es de suma importancia evaluar el impacto que puede tener el proyecto de reforma presentado sobre el recaudo, puesto que aún con más altos tributos se podría recaudar menos, por una desaceleración en la economía y disminución del empleo. Además, la reforma podría afectar la capacidad de ahorro, consumo e inversión de los colombianos, tanto de personas naturales como jurídicas (empresas)".

Ante las razones antes mencionadas se vislumbra que: i) la reforma tributaria no es necesaria y, ii) en caso de aprobarse, es altamente inconveniente para el país y contrario a su propósito fundamental de generar desarrollo socioeconómico como consecuencia de los efectos negativos sobre la actividad productiva, la generación de empleo y, por ende, la reducción de la pobreza. Con relación a lo anterior, la Universidad de los Andes destaca el propósito general de la reforma tributaria, pero expone su preocupación frente a la generación de la riqueza y el empleo.

"La propuesta de reforma tributaria que radicó el Gobierno en el Congreso es coherente con sus propósitos de reducir la desigualdad y construir capacidad estatal a través de mayor recaudo, al tiempo que resulta disonante con el de proteger la generación de riqueza y empleo" (Uniandes, 2022).

Pareciera ser que de manera obstinada el Gobierno Nacional pensara en una reforma tributaria como única alternativa para la consecución de recursos que financien la política social, dejando de lado otras posibilidades que ya han venido expresando los gremios, como la venta de activos

improductivos o la utilización de recursos incautados por el narcotráfico. Más que un proyecto de reforma tributaria se debe replantear en un proyecto de sostenibilidad fiscal que en sus fuentes incorpore la venta de activos improductivos del Estado, los recursos por \$22 billones incautados al narcotráfico, los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la evasión, la elusión y la lucha contra el contrabando y, que de otra parte, realice un importante esfuerzo en la reducción de gastos burocráticos y de funcionamiento, además de la reducción del tamaño del Estado. Todo lo anterior acompañado de la precisión del uso de los recursos recaudados (Fenalco, 2022).

2. Audiencia Pública – Participación de los gremios

Con el ánimo de brindar un espacio de participación para escuchar a los gremios económicos sobre sus distintas percepciones acerca del proyecto de reforma tributaria, el partido Centro Democrático los invitó a una audiencia pública el día 29 de agosto de 2022. En la audiencia los gremios tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones y argumentos sobre el proyecto de ley. A continuación, se transcriben algunos de los principales apartados:

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

El recaudo de impuestos de renta para el año 2020 fue de 69.7 billones de pesos, el impuesto de renta del año 2021 fue 77.5 billones de pesos, el que ya tenemos hoy en día nos da una suma de 81.1 billones de pesos. Ese presupuesto para el año entrante en renta para Colombia va a alcanzar un total de 122.3 billones, es decir, vamos a tener un incremento de 50 billones de pesos por dos cosas: la tributaria del año pasado (2021) que va a entrar en vigencia durante el año 2023 y porque efectivamente el recaudo en Colombia ha crecido entre otras cosas porque la economía afortunadamente está creciendo.

Esto demuestra varias cosas: una de las cosas es que la mejor reforma tributaria que puede hacer cualquier país es generar crecimiento en la economía. La mejor reforma tributaria que puede hacer cualquier Ministerio de Hacienda es generar más actividad económica, pero ojo, vamos a tener un crecimiento superior en 3 años a 75 por ciento en el impuesto de renta que se va a haber pagado efectivamente sin que se incluyan los 25 billones adicionales.

El año entrante se van a recaudar por lo menos 15 billones de pesos de la reforma del año pasado (2021), por lo menos la reforma nueva implicaría 25 millones, estamos hablando de 40 billones de pesos que entrarían en el año 2024 solamente en dos años para pasarse de la ciudadanía y de las empresas hacia el Gobierno Nacional con un Gobierno Nacional que está creciendo fuertemente su recaudo, por eso el monto de la tributaria sí vale la pena discutirlo.

* Las transcripciones expuestas en este documento pueden contener interpretaciones por parte de los suscritos. Por lo tanto, son susceptibles de adiciones, aclaraciones o modificaciones por parte de los referidos gremios.

La ANDI hace un estudio que nosotros hemos compartido con el país que es el estudio de cuánto pagan efectivamente las empresas en impuestos en Colombia contra el total de su utilidad, esa se llama tasa efectiva de tributación. En Colombia tenemos una de las tasas más altas del mundo, se había logrado reducir un poco durante los últimos años, pero sigue siendo una de las más altas del mundo. ¿Qué pasó? la industria paga cerca del 56 por ciento de lo que gana en impuestos, el minero paga el 53%, el comercio paga el 58%, transporte paga el 49%, el sector financiero paga el 53%, servicios paga el 60%, pero la reforma agrava significativamente esta situación subiendo a 62% lo que pagaría la industria, a 87% en minería e hidrocarburos.

La OECD produce una tabla permanentemente de referencia de cuál es la tasa efectiva de sociedad-socio, porque se considera que es el sitio en el cual la tributación puede terminar afectando más la inversión de un país. El país que tiene la tasa efectiva sociedad-socio más alta de la OECD hoy en día es Canadá con un 53.5%. Colombia hoy está en 41.5%. Si aplicamos la establecida en la reforma tributaria, Colombia pasaría a ser el país con tasa efectiva de tributación combinada más alta de toda la OECD con el 60.4%.

En el impuesto de las ganancias ocasionales Colombia tomó la decisión en el año 2012 de generar un impuesto único de ganancias ocasionales del 10 por ciento porque en realidad lo que tenemos era desde hacía bastantes años una economía que en su gran mayoría era subterránea en donde las compras y ventas de cosas no se contabilizaba, la gente no las declaraba y no pagaba impuestos. Pues bien fíjese lo que pasó con esto, cuando se hace el cambio al 10% en la ganancia de ocasional fíjese lo que pasa con el recaudo esto estoy hablando además desde el punto de vista de inteligencia de la DIAN, ¿qué fue lo que le convino a la DIAN? le convino bajar la tasa al 10% porque fue la que efectivamente disparó el recaudo.

ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES DE COLOMBIA - SAC

La reforma deroga algo que es muy importante para la ruralidad y es la renta de destinación específica de la sobretasa que pagan los bancos. Eso se venía utilizando para la construcción de carreteras de vías terciarias que tanto necesita la ruralidad y que generan empleo en las comunidades rurales. Nos preguntamos a cuenta de qué, si el Gobierno del presidente Gustavo Petro es un gobierno que dice que va a invertir en la ruralidad, se está quitando una renta o destinación específica que es fundamental para el agro. Por el contrario, creemos que el Congreso de la República debería ser más ambicioso y no solamente volver a tener esa destinación específica para la dotación de carreteras, sino para los demás bienes públicos que necesita la ruralidad, y por supuesto también para luchar contra el hambre.

FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA - FENAVI

En primer lugar, la nueva reforma tributaria presenta una inseguridad jurídica en el país. Imagínese planear un negocio en el cual la tasa de retorno puede ser 20 o 15 años, y cada año o dos se presenta una nueva reforma tributaria.

Lo que esperábamos era tener una tasa impositiva de impuestos de renta el 30 %, con esta reforma va vamos a llegar al 35%. Hay preocupación por quitar la destinación específica de la sobretasa al sector financiero para la construcción de vías. El sector avícola está en uno de cada tres municipios del país, estamos en todo el territorio colombiano. La competitividad muchas veces ni siquiera es la tasa impositiva, sino poder sacar nuestros productos. Si no tenemos la forma de sacar nuestros productos así tenemos una maravilla de tasa impositiva como la de Costa Rica del 15%, va a ser imposible.

Cuando uno hace referencia a la palabra deducción que es diferente a descuento significa que deducción se calcula arriba es decir antes de que usted lo multiplique por la tasa efectiva de tributación, mientras que el descuento abajo quiere llamar la atención sobre el tema del IVA. El IVA que si bien sólo afecta actividades agrícolas que están en el siguiente eslabón, como pueden ser el alimento procesado, sí afecta a toda la industria en general. El efecto de cambiar de deducción o descuento significa que se grave casi un 89 % más a las compañías.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL

La principal preocupación que nosotros tenemos tiene que ver con un aspecto que no se ha debatido acá hasta el momento y es bajar ese tope de exenciones de rentas para personas naturales que tiene unos beneficios en particular para planes voluntarios de salud en donde ese es un pilar que se concentra en las personas de mayores ingresos y que genera unos recursos muy significativos para el sector salud. Las cifras para 2021 son que cerca de 3.1 millones de personas en Colombia tenían planes voluntarios, planes complementarios o pólizas de salud que generaban ingresos adicionales para este sector por cerca de 7 billones de pesos. ¿Eso qué significa para el fisco? significa que este grupo de personas que usualmente está concentrado en el régimen contributivo y en los ingresos más altos está haciendo un aporte adicional para el sector salud que permite liberar recursos públicos que se utilizan en esa unidad de pago por capitación que es la prima que paga el Gobierno a cada una de las EPS para prestar los servicios de salud.

Las personas que tienen esos planes voluntarios utilizan menos recursos públicos y hace que la carga fiscal sea menor. Los estimativos que nosotros tenemos es que se utiliza en menos del 50% esa prima de servicios con lo cual se liberan recursos públicos cerca de 1.5 billones para utilizar en el resto de

la población, pues acá hay un esquema que es tremendamente progresivo en donde la población con mayores ingresos hace aporte adicional al sistema de salud que se puede afectar.

Los datos que nosotros tenemos son que, en cifras de especialistas, consultas quirúrgicas, consultas ambulatorias que se hacen en hospitales y en clínicas son cerca de 213 millones de atenciones al año. Es decir, esto es un volumen muy grande de prestaciones en donde intervienen especialistas que típicamente tienen una renta que de acuerdo con la propuesta de reforma va a estar y va a aumentar en cerca del 68% lo que pagan de renta. Haciendo una supuesta de que solo el 50% de ese costo adicional de lo que pagan estos profesionales en renta se transfiera a los costos de prestación de los servicios estaríamos hablando de cerca de 4 billones de pesos adicionales de costos para la UPC.

LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO - ANATO

El 2019 fue un año récord para el turismo, generó más divisas que las exportaciones tradicionales como el café, el carbón, el ferrocarril, solo estaba detrás del petróleo y sus derivados. Representó un 67.4 % de las exportaciones de servicios. Veníamos creciendo en el 2019 en un 9% en visitantes extranjeros, un 7% la salida de los colombianos al exterior, un 10% el movimiento de pasajeros nacional e internacional. Los ingresos nominales de las agencias de viajes venían creciendo en un 9%. El turismo representaba el 22.6% del PIB, es decir, 25.3 billones de pesos con un crecimiento anual del 16%.

Hoy en día, después de la pandemia, las agencias de viajes están en el 87% de las ventas en una reactivación versus 2019. Hay una reactivación del 88% en visitantes extranjeros al país o sea no llegamos todavía a las cifras de 2019. Los ingresos nominales de las agencias de viajes están en -0.2% y algo muy complicado y grave para el país es el empleo, estamos en -42% de empleo en el sector de las agencias de viajes y también tiene una caída muy importante en todo el sector de turismo.

De los aspectos principales de la reforma tributaria nos preocupa mucho pasar del 9% al 35% en la tarifa de renta en lo que tiene que ver con los hoteles con la construcción de nuevos hoteles y remodelación en ciudades de menos de 200.000 habitantes, porque esto va en contravía con lo que el Gobierno está impulsando sobre llegar a destinos alejados donde estamos llegando en este momento. Además, desincentiva que vengan inversión extranjera.

Nos preocupa mucho, también, los servicios prestados y la construcción en parques temáticos en todo lo que tiene que ver con ecoturismo. El ecoturismo pasaría del 9 al 35% de renta.

diferenciales, la limitación de deducciones especiales, exenciones e ingresos no constitutivos de renta y algunos beneficios que se limitan al 3%.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

Para arrancar pues ya tuvimos un poco las percepciones sobre zonas francas simplemente quisiera comentar dos temas en este sentido: el primero en materia de relocalización de inversiones, que es una tendencia que se está viviendo y que es una realidad recientemente, un estudio de McKinsey plantea cómo líderes de empresas en EE.UU. están analizando cómo ubicar sus procesamientos intermedios y procesamientos finales de caro al mercado de EE.UU. y otros mercados. Están analizando a la región de América Latina y el Caribe. Colombia obviamente compete con este tipo de países como es el caso de Centroamérica, como es el caso de los países de las islas del Caribe, y el régimen de zonas francas dado los beneficios no sólo tributarios sino aduaneros y el comercio exterior se vuelve un instrumento eficiente. Con el cambio en las condiciones, podríamos estarnos viendo en una posición negativa frente a lo que estamos viendo en otros países donde la renta está sobre el 20, el 25%.

Otro comentario que tenemos desde el sector de comercio exterior es la importación extraordinaria al oro, estamos hablando de que son impuestos a las exportaciones de petróleo, de carbón y de oro, pero cuando vamos a analizar un poco la estructura empresarial del oro tiene una alta informalidad y es un sector sensible al contrabando.

Si ponemos un impuesto al oro estaríamos incentivando el contrabando. Se estaría dando la facilidad de llevar el mineral a otros países donde hay menores tributos digamos a la exportación y menores controles. El tema de control es bastante difícil para este sector, por lo cual nuestra planteamiento es que se elimine el oro de estos impuestos extraordinarios a las exportaciones.

IATA

En el 2019, los pasajeros medios en Colombia fueron 37.9 millones de personas. La aviación sola contribuye al PIB de Colombia el 2.7 y generamos 665 mil empleos directos. Frente al tema de los incentivos, creemos que el incentivo que está actualmente hasta el 31 de diciembre de este año, que es el 5% del IVA en los tickets debería ser un impuesto permanente dado que es el único servicio público esencial que está gravado con IVA. En el último semestre de este año, el 17% de pasajeros se ha incrementado.

La particularidad del otro impuesto que fue reducido al 5% era el impuesto al combustible de aviación, no obstante, el primero de enero de este año se acabó el beneficio y retornó al 19%. El combustible de aviación es muy importante para la estructura de costos de una aerolínea porque

ASOCIACIÓN NACIONAL DE BARES DE COLOMBIA - ASOBARES

Es importante tener una gradualidad durante los próximos tres años directamente genera un flujo de caja que en lo que más influye en una empresa es en conservar el tejido humano, poder no solamente conservar los empleos, que hoy tenemos que hoy estamos cerca del 85%, de esos empleos recuperados, versus lo que teníamos antes de pandemia y que sabemos que la empresa al ir creciendo al tener ese flujo de caja va a poderle apostar a nuevas vacantes

Igualmente, el impecosumo debe ser equitativo también para los formatos de franquicias. Las empresas que su nombre se maneja por medio de franquicias no pagan impecosumo del 8%, sino del 19%. Lo que queremos es proponer que haya una igualdad en la figura del impecosumo y que se sume a esa gradualidad en los próximos tres años.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE LAS MICRO PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Dentro del país somos el 92.7% del tejido empresarial, generamos el 72.8% del empleo y ahí tenemos un gran problema que es la formalidad. El universo de las microempresas es muy grande en Colombia. 5 millones 400 mil negocios son microempresas. El 90% es informal y generan 7 millones 200 mil empleos.

CÁMARA DE COMERCIO COLOMBIANA AMERICANA

Nosotros hemos estado haciendo un análisis alrededor del impacto que tiene esta reforma frente a las empresas, pero especialmente frente a la inversión extranjera y tiene un impacto que realmente genera una preocupación.

Específicamente aspectos que preocupan: la doble tributación. La doble tributación para la inversión extranjera tiene un impacto que estaría en rangos superiores alrededor del 50%. En incrementos en la tributación de dividendos para no residentes y profundización de asimetrías de los no residentes aquí hay algo que debemos tener en cuenta y es que este proyecto de ley establece para los inversionistas un incremento de alrededor del 10 al 20% en la tributación de las dividendos recibidos de las sociedades colombianas.

¿Qué genera esto? genera un impacto en el ingreso neto de los socios y en los accionistas sobre todo pues como lo he venido diciendo en la inversión extranjera.

La reforma también incrementa la tributación de las empresas a través de tres instrumentos básicos: la eliminación del descuento del ICA, la eliminación de muchos rentos exentos y algunas tarifas

representa el 35% de los costos directos y hoy en día el combustible de aviación el barril está a 174 dólares. El combustible de aviación no hace parte del fondo de estabilización, sino que fluctúa de acuerdo con el mercado y por eso tiene impacto directo al consumidor.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMUNICACIONES

Hoy algunas medidas dentro de esta iniciativa legislativa que pensamos que tomadas en conjunto pueden afectar seriamente la competitividad de los distintos sectores productivos y el crecimiento económico como condición sine qua non para el aumento del recaudo tributario y la inversión social del Estado. Nos preocupa especialmente el tema del aumento en la tasa efectiva de tributación en el impuesto sobre la renta por efecto del cambio de la tarifa general del 10% que se cobra sobre los dividendos que hoy se aplica en Colombia, además de la tarifa corporativa del 35% sobre la renta líquida gravable. Recordemos que ya existe en Colombia una doble tributación que hace que tributen la empresa y tributa posteriormente el socio actor accionista en el momento de recibir los dividendos.

La sustitución de la tarifa general del 10% por una tarifa progresiva marginal del artículo 241 del estatuto tributario va a elevar ostensiblemente el valor de la tasa efectiva de tributación sobre las inversiones y particularmente en este sector puede frenar el desarrollo de las inversiones en un sector que presta servicios básicos a la población que lo requieren como acueducto, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS- ASOFONDOS

De lo que más se habla es de un impuesto a las pensiones. Como ha dicho el Gobierno, si el pensionado únicamente recibe recursos de su pensión tendrá que pagar impuestos a partir de los 10 millones. Sin embargo, cualquier pensionado que por alguna razón haya declarado renta porque tiene ingresos complementarios, porque montó un negocio después de ser pensionado, porque decidió de común acuerdo con su empleador seguir trabajando, pues ese es pensionado va a tener que pagar mayores impuestos por cuenta de su pensión a partir de un monto mensual que estará por los 5.6 millones de pesos, que es lo que corresponde a la renta que queda exenta por la reforma. Igualmente, personas que tienen esos ingresos complementarios que no estén pagando impuestos sobre la renta, podrían superar el umbral y terminar pagando impuestos sobre la renta.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE FONDOS MUTUOS DE INVERSIÓN-ASOMUTUOS

Nosotros en el país tenemos 47 fondos mutuos de inversión, impactamos a 90.000 ahorradores y a todo su círculo familiar. Por sostenibilidad serían 300 mil personas las que se verían afectadas con esta reforma. Estamos moviendo aproximadamente 1.2 billones de pesos en el mercado, es decir,

esta haría desaparecer el gremio y desaparecerían los fondos mutuos de inversión. La continuidad y la sostenibilidad de ellos se podría ver implicada y afectada por esta reforma tributaria. La fuerte preocupación está en la parte de la erogación, quitar no solo a los fondos de pensiones sino también a los fondos mutuos.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PETRÓLEOS

Esta industria del petróleo y gas en este momento está en riesgo. Hace diez años teníamos aproximadamente un millón de barriles, hoy estamos en 750.000. Teníamos inversiones por 8 mil millones de dólares, hoy estamos en 4 mil millones de dólares. Si esta reforma tributaria como está planteada se hubiera aprobado hace cuatro años, esta industria estaría produciendo entre 500 y 600 mil barriles máximo, y si se hubiera aprobado hace 8 años, estuviéramos en 250 mil barriles, porque esta reforma tributaria como está planteada eleva la carga fiscal de esta industria un 80 por ciento.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA

Esta reforma tributaria eleva las cargas tributarias de las compañías mineras a niveles en promedio cercanos al 92%. Ningún sector económico puede atraer inversión, mantener el empleo, mantener las inversiones sociales y ambientales con cargas tributarias cercanas al 90, 92, como esta reforma le impone al sector minero. Eso hace inviable las operaciones futuras en el país y por supuesto compromete las que hoy están.

La estructura tributaria del sector minero está diseñada para incrementar el recaudo en épocas de precios altos, como las actuales. En promedio la industria minera en el impuesto de renta y en el impuesto de regalías contribuye anualmente con algo cercano a los 5 billones de pesos. Este año, precisamente por esa estructura tributaria, la industria minera no va a contribuir con 5 billones de pesos, sino que va a contribuir con 14,7 billones de pesos al fisco nacional.

Esto compromete la realidad minera del país y al comprometer la realidad minera del país esto lo que está comprometiendo realmente son los empleos, las inversiones, los encadenamientos productivos y las inversiones sociales. En materia de inversiones ambientales, esta industria el año pasado contribuyó con 290 mil millones de pesos en inversiones sociales, con 164 mil millones de pesos en compras locales, compras en el territorio en el nivel local en el nivel regional y en el país con una cifra cercana a los 12 billones de pesos.

CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN

Uno de cada cinco empleos en Colombia se genera en la construcción de vivienda, estamos hablando de 1,6 millones de hogares que reciben su sustento porque alguien de su hogar trabaja de forma

directa en la construcción, y 2,7 millones de hogares reciben su sustento por un trabajo indirecto de esta actividad. 1.473 empresas en Colombia trabajan en construir la vivienda de los colombianos. Movemos el 54% del aparato productivo de Colombia y, una cosa que es muy importante, movemos 100.000 empresas en la demanda de insumos.

Siete de cada diez viviendas que se hacen en Colombia son viviendas de interés social. Es un sector que responde a la pirámide poblacional que tenemos, 450 mil empleos directos y 680 mil indirectos, una inversión de 2 punto por ciento del PIB. Hemos logrado pasar de construir 58 mil viviendas a construir 178 mil viviendas de interés social al año. Pasamos de construir en los municipios grandes el 57,3% a construir en el 42,7% municipios intermedios. Eso quiere decir que esta política pública está en todo el territorio se desembolsan subsidios en 400 municipios.

NATURGAS

Cifras del sector: hoy en día la industria del gas natural aporta un billón de pesos en realidad anuales promedio. Además, generamos más de 100.000 empleos directos. También, nosotros tenemos estimadas unas inversiones en el segmento de exploración y producción al 2024 de alrededor de 2.860 millones de dólares. Asimismo, tenemos hoy a 36 millones de colombianos que tienen en sus hogares el servicio de gas natural domiciliario.

FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE CARBÓN

Cuando se habla de carbón, no solo estamos hablando en esos mil noventa y seis títulos de los 27 títulos de gran minería del norte del país, estamos hablando de la pequeña y la mediana minería el interior del país de Cundinamarca, de Boyacá, de norte de Santander, de Santander y sobre todo de la importancia que tiene el carbón dentro de los procesos industriales para el desarrollo del país.

En el caso del carbón, cuando se habla de impuesto al carbono sobre el carbón de consumo nacional y habla de la imposibilidad de la deducibilidad de las regalías en los procesos productivos industriales para el consumo nacional, se está hablando del incremento de los costos de la construcción, de los incrementos de los costos de la energía, de los incrementos de los costos del cemento del ladrillo, pero también del vidrio y de todos los procesos industriales que utilizan el carbón en el país.

ACOPLÁSTICOS

Esta reforma tributaria referida específicamente al impuesto sobre los empaques envases y embalajes de plástico. Este es un impuesto que aumenta el precio de los alimentos, es un impuesto que no genera un impacto ambiental y es un impuesto que no es necesario.

El impuesto recae sobre los empaques y los envases. ¿Qué está empaquetado o envasado? pues prácticamente todos los productos de la canasta básica familiar, y ¿cuáles son los números de la que pudiera llegar a significar este impuesto en los precios de la canasta básica familiar? El impacto en el precio de ese producto puede llegar a ser 67 por ciento sobre el precio del bien que viene empaquetado. Si tomamos los casos de los detergentes, productos de limpieza y de aseo este impuesto genera un impacto del 3 y hasta 5% sobre el precio de ese producto. Si cogemos las bebidas y los aceites que también tienen un empaque que es el más pesado entonces el impuesto tiende a ser un poco mayor el incremento en el precio de esos productos podría ser también de 34 por ciento. En el caso de otros productos como yogures leches granos, entre otros, el impacto puede ser de unos dos y hasta tres por ciento.

Es un impuesto que realmente no tiene un impacto ambiental porque para la inmensa mayoría de estos productos no existe un sustituto, o si hay un sustituto, este tiene costos 2,3,4 y hasta 20 veces mayores, entonces no se va a generar un efecto ambiental, todo se va a trasladar al precio.

Además, Colombia cuenta con un marco regulatorio en términos legislativos y se cuenta también con un esquema de responsabilidad extendida del productor de acuerdo con una regulación del ministerio de ambiente que establece unas metas específicas de reciclaje. Si miramos cuánto se está reciclando hoy de plásticos en Colombia, tenemos cifras que están por encima de 350.000 toneladas año de reciclar el post consumo de acuerdo con las cifras de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

3. Contenido de la reforma

Impuesto sobre la renta y complementarios

Impuesto de renta para personas naturales.

El impuesto sobre la renta de personas naturales es un impuesto directo que grava los ingresos susceptibles de producir un aumento en el patrimonio, mediante tarifas marginales progresivas. La magnitud del recaudo total del impuesto sobre la renta en Colombia es similar a la registrada en otros países de América Latina y economías emergentes, sin embargo, su composición entre las contribuciones de empresas e individuos varía significativamente. Los ingresos provenientes del Impuesto de Renta de Personas Naturales fueron de 1,3% del PIB en el 2020, inferior al recaudo promedio de la región latinoamericana (2,3%), cerca de un tercio respecto a los países en vía de desarrollo (3,0% del PIB) y un sexto al promedio de los países que integran la OCDE (8,0% del PIB).

Este impuesto incluye hoy los ingresos de trabajo, honorarios, capital no laboral, pensiones, ganancias ocasionales y dividendos, estas últimas 3 pertenecientes a una cédula diferente con un tratamiento tarifario diferenciado. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se menciona

que, en promedio, el 70% de los declarantes corresponden a rentas de trabajo y pensiones, 16,7% a honorarios y el restante a rentas de capital, ganancias ocasionales y dividendos. El Gobierno Nacional, con la excusa de buscar mayor progresividad y equidad dentro de este impuesto propone la unificación de las cédulas para gravar todos los tipos de ingreso bajo las tarifas marginales de la cédula general con una máxima de 39% generando así un incremento importante de la tarifa de ganancias ocasionales que hoy están gravadas a tarifas de 10% o 20% según sea el caso, de las tarifas de dividendos hoy gravadas al 10% para dividendos superiores a 300 UVT y en el caso más fuerte a las pensiones que hoy no se encuentran gravadas.

Si bien la idea general del Gobierno Nacional es gravar a aquellos contribuyentes que tengan ingresos mayores a \$10 millones, en la práctica eso no es lo que sucedería ya que el Gobierno no está teniendo en cuenta que un mismo individuo puede recibir ingresos de las diferentes fuentes y de esta manera se afecta a colombianos que ganen menos de \$10 millones al año. Por ejemplo, un colombiano que reciba \$4,5 millones al mes, que adicionalmente reciba ingresos por arriendos de inmuebles y que ese año venda su carro y obtenga una ganancia ocasional, podría pasar de pagar una tarifa del 0% a una del 19%, es decir que esta medida sí gravaría a la clase media.

Por otro lado, al unificar las cédulas se da por sentado que los ingresos de diferentes naturalezas pueden tener el mismo tratamiento tributario, desconociendo por completo que una ganancia ocasional por la venta de un inmueble no se equipara a un ingreso recurrente. Del mismo modo desconoce la doble tributación que hoy ya enfrenta el tema de los dividendos, encareciendo la relación de socio-sociedad que con esta medida pasaría de un estimado del 42% a más del 60% según la ANDI (2022). Por último, grava los ingresos de los pensionados castigando el ahorro de los colombianos y se desconoce el artículo 48 de la constitución donde se establece que "el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley..."

Por lo anterior, se debe reconsiderar la inconveniencia de la unificación de las cédulas tal y como lo propone el Gobierno Nacional. Por otro lado, es cierto que existe una inequidad vertical en este impuesto y que gran parte de los ingresos que reciben quienes más tienen es a través de dividendos y no de ingresos laborales. Finalmente, con respecto a los beneficios tributarios vigentes, bajar los toques permitidos hoy para acceder al 25% general y al máximo de 40% desincentivaría el ahorro en AFC y el acceso a medicina prepagada, afectando el sector salud y construcción.

Impuesto de renta para personas jurídicas

Para romper el ciclo de desaceleración que venía marcando la actividad productiva entre 2014 y 2017 el Gobierno Nacional tomó medidas enfocadas principalmente en la tributación de las empresas. En efecto, mientras la economía pasó paulatinamente de crecer 4,5% en 2014 a 1,4% en 2017, en 2019 logró un crecimiento de 3,3%. Esta tendencia es más evidente en la inversión, la cual

creció 3,1% en 2019, un nivel 2,4 puntos porcentuales superiores al promedio del cuatrienio anterior (0,7%), y cuya explicación está en gran medida relacionada con las decisiones que el Gobierno Nacional adoptó en las dos reformas fiscales (Ley de Financiamiento y Ley de Crecimiento). Se destaca que solo en 2019, la formación bruta de capital en maquinaria y equipo anotó un crecimiento anual promedio de 13,1%, 3,6 puntos porcentuales por encima frente al promedio de 2018 (9,5%) y 14,7 puntos porcentuales frente al promedio del cuatrienio anterior (-1,6%). De este modo, la reducción gradual de la tarifa de renta corporativa y el descuento del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos fueron determinantes en este dinamismo.

No obstante, ante el debilitamiento de los Ingresos tributarios y la necesidad de apoyar a la población más vulnerable ante los efectos adversos ocasionados por la pandemia, el Gobierno Nacional tomó la decisión en el 2021 de desmontar el proceso de reducción de la tarifa general del impuesto a la renta para personas jurídicas que había iniciado a partir del año gravable 2019, apelando a la solidaridad empresarial para obtener parte de los recursos que necesitaba.

Hoy las condiciones macroeconómicas del país en líneas generales han mejorado de manera importante. En línea con esto, según el MFMP 2022 el déficit cerrará este año con una de las reducciones más importantes de la década, el crecimiento económico para el año en curso sigue en altos niveles e incluso se espera un crecimiento por encima del 7,5%, cifra superior a la proyección del MFMP. Sin embargo, las altas tarifas efectivas de tributación para las empresas en Colombia impiden que esta senda de recuperación sea aún mayor. Con el aumento de la tarifa general de renta para personas jurídicas al 35% la tasa efectiva de tributación llega a 68,6% siendo así una de las más altas de la región por encima de Perú (36,9%), Panamá (37,2%), México (55,1%) entre otros. Esto, sumado a la transición del descuento del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) hacia una deducción afecta a las empresas más competitivas y con menores márgenes en sus resultados, implica que la carga asumida por las empresas sea mucho mayor.

Gráfico 5. Carga tributaria de una empresa con sobretasa en 2018 (% de las utilidades)



Por otro lado, existen otras medidas que afectan tanto el desarrollo productivo del país, como el desarrollo de acciones de interés social. Por un lado, modificar las condiciones tributarias de las zonas francas es poner en riesgo 114 mil empleos directos e indirectos, los cuales responden a inversiones por \$44 billones entre 2007 y 2021. La propuesta del requisito de exportación, además de violar las disposiciones del Tratado ASMC de la OMC que prohíben los subsidios a la exportación, desalienta la expansión e implementación de planes de inversión y generación de empleo, limitando la capacidad de industrializar la economía y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Por otro lado, la reducción de la deducción de las donaciones a Entidades Sin Ánimo de Lucro desde el 25% al 3% desincentiva la promoción de proyectos en pro de la lucha contra la pobreza, el desarrollo de actividades relacionadas con la educación, la garantía de derechos y el apoyo a diferentes comunidades del país.

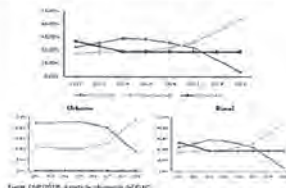
Impuesto al Patrimonio

El impuesto al patrimonio, según la exposición de motivos del proyecto de ley, busca mejorar la equidad del sistema tributario, donde los capitales elevados paguen una suma adicional. Sin embargo, la propuesta tal y como se planteó en la reforma tributaria con su carácter permanente está en contravía de lo propuesto por la Comisión de Expertos Tributarios. Además, la determinación metodológica del patrimonio, los umbrales y tarifas planteadas desincentivan el crecimiento económico del país para las actividades comerciales, industriales y del mercado accionario en general.

En 2019 el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios tributarios concluyó que "Colombia necesita una reforma fundamental de los impuestos corporativos que amplíe la base tributaria y simplifique el sistema tributario y elimine los impuestos distorsionantes no basados en las utilidades (incluido el impuesto al patrimonio)". Claramente frente a esta recomendación se hizo caso omiso y, por el contrario, se contempla un impuesto de forma permanente y no transitorio como tradicionalmente se ha establecido cuando se requiere.

Por su parte, los umbrales no tienen en consideración las grandes diferencias en la actualización catastral entre el sector rural y urbano. En 2019, con el inicio de la implementación del Catastro Multipropósito como política pública establecida en el Conpes 3958, se evidenció que la realidad de actualización catastral en el país era bastante limitada. En términos generales el país presentaba una actualización catastral inferior al 10% y con considerables diferencias entre el área urbana y rural. Mientras que para el área urbana el porcentaje de actualización se encontraba cercano al 30%, para el área rural este porcentaje era inferior al 10%. Así lo denota el siguiente gráfico que soportó el diagnóstico del catastro multipropósito de que trata el Conpes 3958 de 2019.

Gráfico 6. Estado catastral como porcentaje de la superficie del país (2012 - 2019)



Fuente: Documento Conpes 3958. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (DNP, 2019).

Así las cosas, en el documento Conpes 3958 de 2019 se estableció como meta que el país para el año 2022 debía llegar a un porcentaje del 60% del área geográfica con catastro actualizado. Pese a lo anterior y a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional anterior, el porcentaje de actualización únicamente llegó a un 37,3%. Lo anterior demuestra que para los propietarios de bienes inmuebles de áreas urbanas con catastros actualizados entrarían en una situación de desventaja frente a los propietarios de predios rurales con catastros desactualizados. En este sentido, se castiga la formalización y actualización de predios.

Es necesario recordar que el patrimonio y los bienes inmuebles que puedan llegar a constituir el patrimonio no son únicamente los destinados a un uso particular. De hecho, son múltiples casos en donde estos tienen la finalidad de brindar un soporte económico a una familia como el caso de los locales comerciales o viviendas de apartamento destinadas para arriendos. En estos escenarios, incluso se estaría cayendo en el error de la doble tributación porque independientemente del responsable (Entidad Territorial o Nación) por recaudar el impuesto, el contribuyente pagaría sobre el mismo predio un impuesto predial y además un impuesto al patrimonio.

Finalmente, para el caso de las sociedades que invierten tanto en bolsa como las que no, el impuesto al patrimonio resulta confiscatorio ya que el patrimonio de una sociedad no es directamente el patrimonio de un accionista. Esta modificación tiene efectos sustanciales desde el lado del inversionista hasta el lado del emprendedor. Para el primer caso, el contribuyente tendría que declarar un valor que no hace parte de su patrimonio, sino del patrimonio de la sociedad. Lo anterior, entendiendo que el patrimonio de una sociedad se ve representado, entre varias cosas, por activos fijos utilizados en la actividad (sea maquinaria, insumos, inventarios, etc.), los cuales no son propiedad directa del accionista. Aunado a lo anterior cuando el contribuyente decida enajenar

sus acciones y el precio sea inferior al precio declarado en el impuesto al patrimonio habría tributado sobre un activo que nunca tuvo ni tendrá.

En el segundo caso, la determinación del valor intrínseco desincentiva el emprendimiento, entendiendo que, cuando un emprendedor requiera capitalizar su negocio para poder operar o ampliar la capacidad productiva de su empresa, el patrimonio de la sociedad aumenta, implicando que el emprendedor declare sobre un patrimonio que no dispone. En este sentido, esta modificación disuadiría al emprendedor de atraer inversión por medio de la venta de participación de la compañía.

Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación

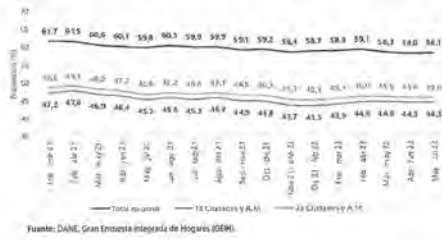
Este impuesto tiene como fin reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen. El régimen simple es un modelo de tributación opcional que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros. Las contribuciones a pensiones, a su vez, serán descontables del régimen SIMPLE, con el propósito de dar prioridad al pago de las mismas.

Desde su creación en la Ley de Crecimiento en el 2019 se han inscrito 72.245 personas, de los cuales 38.671 son jurídicas y 33.574 son naturales. De acuerdo con la DIAN, del total de inscritos, el 12% lo hizo en 2019, en 2020 se inscribió el 22%, en 2021 se inscribió el 27% y con corte al 31 de agosto de 2022 se inscribieron el 39% del total de contribuyentes, lo que evidencia la buena acogida que ha tenido este régimen a través del tiempo. Adicionalmente, es importante resaltar que a agosto de 2022 más de 38.000 contribuyentes que optaron por inscribirse al Régimen Simple no contaban con el RUT, lo que implica que 53% de los inscritos son nuevos contribuyentes, lo que significa que la implementación de este régimen está contribuyendo efectivamente a formalizar los comercios.

El recaudo también se ha visto afectado de forma positiva, con corte al 31 de agosto de 2022 se ha recaudado a través del régimen \$1,7 billones. Por concepto de ICAC se ha recaudado a 996 municipios que representan el 88% del total del país, el valor de \$105 millones.

A pesar de la buena acogida del Régimen Simple y de la disminución leve pero continua del nivel de informalidad, este sigue alcanzando niveles del 58% y acarrea costos significativos para los empresarios. La Encuesta de Micronegocios del DANE estima que aproximadamente tres de cada cuatro micronegocios no están registrados en el Registro Único Tributario (RUT). Por su parte, la informalidad laboral también evidencia altos niveles, donde la población ocupada en micronegocios tiene un porcentaje de 85% en la informalidad. En este sentido, las cifras de informalidad laboral del total nacional superan el 45% en las principales ciudades y el 84% en las zonas rurales.

Gráfico 7. Proporción de la población ocupada informal en Colombia



Es importante seguir fortaleciendo propuestas para mejorar el régimen simple y permitir que más empresarios accedan a este mecanismo de formalización.

Impuestos ambientales

Impuesto al carbono

El impuesto al carbono, según lo expuesto en el proyecto de ley, busca desincentivar el consumo de combustibles fósiles, corregir las externalidades en términos de emisiones de carbono y asignar de manera más eficiente recursos hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. En este sentido, Colombia se encuentra en un proceso de transición energética, promoviendo el uso de recursos menos contaminantes. No obstante, este proceso debe darse de manera progresiva, permitiendo que el sector productivo pueda adaptarse efectivamente. Así pues, se considera fundamental la gradualidad prevista para la implementación de este tributo, así como la implementación de nuevas medidas para la protección del ambiente en el país.

Sin embargo, es importante considerar que debido a las afectaciones derivadas por la pandemia por Covid-19, la crisis energética global y los conflictos geopolíticos mundiales, el sector productivo se ha visto afectado de manera negativa en las cadenas de abastecimiento y logística a nivel mundial, no solo aumentando el costo de los insumos, la infraestructura, y las cadenas de valor, sino también retrasando el desarrollo de proyectos.

En este contexto, la aplicación del impuesto al carbono planteado, dada la incidencia del carbón en la formación de precios de electricidad, el efecto para el mercado de electricidad sería inmediato. Según ANDEG (2022), en el primer año de aplicación del tributo, el efecto para el mercado eléctrico

sería superior a los \$0,4 billones, hasta \$1,6 billones con la aplicación plena del impuesto, adicional al mayor esfuerzo fiscal que se requerirá para apropiar recursos para subsidios por menores tarifas.

De esta manera, considerando la alta volatilidad de los precios de los combustibles y teniendo en cuenta que este tipo de tributos debe gravar esencialmente las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del proceso de combustión de los combustibles fósiles y no al insumo como tal.

Impuestos a plásticos de un solo uso

Con el objetivo de disminuir las externalidades en el ambiente derivadas del uso de plásticos, el Gobierno desarrolló un impuesto a los plásticos de un solo uso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta el efecto que esta disposición puede tener sobre la producción, transformación y comercialización de alimentos en el país, así como sobre la población colombiana. La imposición de este gravamen adicional tiene un impacto directo sobre la seguridad e inocuidad de los alimentos, así como sobre el proceso de comercialización o exportación, toda vez que, hasta hoy, el plástico tiene características tecnológicas que permiten garantizar la conservación de las características nutritivas, la inocuidad y la indemnidad de un producto alimenticio.

Por otro lado, es importante armonizar la disposición con la normativa vigente, particularmente la recientemente expedida Ley 2232 del 7 de julio de 2022. "Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones". En el parágrafo del artículo 5° se exceptúan de la prohibición y sustitución gradual los plásticos de un solo uso destinados al empaque o envase de alimentos.

En virtud de lo anterior, se requiere aclarar el alcance y los criterios del Certificado de Economía Circular. Colombia cuenta con un esquema de responsabilidad extendida del productor para los empaques, envases y embalajes, el cual está regulado por la Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, adicionalmente en el caso de los productos plásticos de un solo uso, por la Ley 2232 de 2022. El sistema de responsabilidad extendida del productor ha funcionado con éxito en múltiples países de Europa. En el caso de Colombia, este establece la hoja de ruta en economía circular para los empaques, envases y embalajes.

Así las cosas y con el propósito de evitar vicios por violar los principios de equidad tributaria, se amplía el alcance del artículo a productos de un solo uso para empaque, envase o empaque de bienes de consumo de todos los materiales, incluyendo plásticos, vidrio y multimaterial. En Colombia, se requiere aumentar el reciclaje y mejorar la sostenibilidad ambiental de todos los materiales, no solo de los plásticos. No resultaría coherente promover la sustitución en empaques, envases y embalajes

hacia materiales diferentes al plástico, sin antes comprobar que los sustitutos efectivamente tienen un impacto ambiental menor.

Impuesto a las exportaciones de mineras y de hidrocarburos

Los hidrocarburos y la minería han sido uno de los grandes contribuyentes del país y una fuente determinante de divisas y de ingresos públicos a nivel nacional y regional. Combinados, este sector representa 2,1% del PIB, contribuye con el 12% de ingresos corrientes de la Nación, representa la mitad de las exportaciones del país, tres de cada diez dólares que entran como divisas provienen de la venta de crudo, más de \$17 billones le aporta el petróleo a las regalías, siete de los 10 grandes contribuyentes son del sector petrolero y, lo que no es menor, unos US\$4.500 millones se mueven anualmente en inversiones en exploración, producción y comercialización de hidrocarburos³.

Imponer un impuesto a las exportaciones desincentiva directamente el desarrollo del sector. Una disminución en la inversión y la cancelación de proyectos de E&P pondría en riesgo la competitividad de proyectos fundamentales para la autosuficiencia energética, además que impactaría de manera notoria el apetito de Inversión extranjera en el sector, lo que terminaría por estancarse, poniendo en riesgo a más de 120.000 empleos que este genera de manera directa e indirecta el sector según la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleo.

Ahora bien, no se puede desconocer que estas inversiones le apuestan al desarrollo regional mediante la generación de empleo, los encadenamientos productivos, la estabilidad social y energética del país. Para departamentos como el Meta, Casanare, Santander o Putumayo, las economías regionales dependen de los minerales, incluido el petróleo en al menos 40%, según cifras del DANE, lo que aumenta su importancia en exportaciones, ingresos tributarios, regalías, contribuciones que han servido para apalancar programas de inversión social y ambiental en Colombia.

Así las cosas, la reforma está colocando como objetivo el mayor sector exportador de Colombia. Punto que, la agencia calificadora de riesgo, Fitch Ratings, ve como una amenaza de incertidumbre para el mercado internacional. Según Mckenzle, un factor que en gran medida evalúan los inversionistas al entrar a un país es la carga tributaria que deben atender. Y si ésta aumenta, menores serán las ganancias para una empresa, ya que afecta directamente la rentabilidad de la operación. Los tres tributos combinados, ponen al país en un escenario de recesión, donde los recursos a desembolsar son más escasos, seguramente generaría una caída en el nivel de inversión y una disminución a mediano y largo plazo de las reservas y producción del país.

³ Tomado de <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/es-lo-que-pensar-en-la-economia-en-el-petroleo-3265492>.

Deducibilidad de regalías

Bajo el marco constitucional y legal vigente, las regalías constituyen contraprestaciones económicas cuyo origen está en la explotación de un recurso natural no renovable (RNNR), contraprestaciones que estarán a cargo de los sujetos a quienes se les otorga el derecho a explotar dichos recursos en el subsuelo, propiedad del Estado. Así las cosas, las regalías no tienen naturaleza impositiva. Estas, no se fundamentan – como sí lo hacen los impuestos – en el principio de Capacidad Contributiva, según el cual, el contribuyente está en la obligación de soportar una carga financiera a favor del Estado por el simple hecho de ejecutar actos o encontrarse en circunstancias que demuestran su capacidad económica, sin que el Estado, directamente deba generar prestación alguna. Por el contrario, las regalías se originan en negocios jurídicos celebrados entre el Estado que siendo dueño de los RNNR permite su explotación, y por su parte, quien ejecuta la explotación de estos debe reconocer una contraprestación directa a dicha posibilidad de explotación.

Sabiendo esto, el sector se consolida como uno de los principales aliados para el desarrollo de las regiones de Colombia por medio del aporte de importantes recursos a través del Sistema General de Regalías (SGR). Durante todo 2021, el recaudo de regalías en Colombia fue de \$8,33 billones; durante el bienio 2021-2022 se ha recaudado \$13,7 billones de regalías, donde el sector de hidrocarburos ha aportado \$10,2 billones y el minero \$3,5 billones; lo que significa un avance de 89 % en la meta de recaudo que se tiene para el cierre del año que es de \$15,4 billones. Según Fedesarrollo (2021), durante los últimos 10 años se ha evidenciado la importancia de estos recursos, no sólo como porcentaje del ingreso de las entidades territoriales, sino también como una herramienta de apalancamiento de proyectos de inversión para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las regiones.

En línea con este dinamismo, la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP) presentó el Informe de Tendencias de Inversión en Exploración y Producción (E&P) en Colombia, con el balance de 2021 y perspectivas para 2022. Allí reveló que este año se destinarán US\$1.330 millones a la actividad exploratoria, cifra 2 veces superior a la ejecutada en 2021 y la más alta inversión registrada desde 2014. La mayor inversión exploratoria se traduce en dinamismo de las economías locales, generación de empleo, inversión social y ambiental y oportunidades para las regiones. Además, la exploración es la producción del futuro, es decir, la garantía de la autosuficiencia energética del país, y de los ingresos fiscales que recibe Colombia por la producción y exportación de sus recursos energéticos.

Así, además de la falta de cimientos jurídicos para la negativa de deducibilidad en renta, las inversiones se van a ver fuertemente afectadas por lo que las regalías se esperan disminuyan considerablemente y con ellas, los ingresos disponibles de los territorios.

Impuestos saludables

La creación de impuestos saludables para mejorar los hábitos alimenticios y la salud de los colombianos puede convertirse en un impuesto de carácter regresivo. Lo anterior dado que, por un lado, en el corto plazo aumentaría el precio básica contribuyendo a incrementar aún más la elevada tasa de inflación que está afrontando el país, mientras que por otro lado, sus beneficios de largo plazo son inciertos, como lo señala la experiencia internacional. Según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2022), las personas con ingresos menores a 165 mil pesos serían los más afectados al tener que pagar mayores impuestos como proporción de su ingreso.

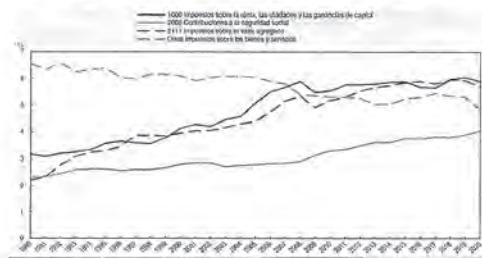
En Latinoamérica el único país que ha implementado impuestos a alimentos de este tipo ha sido México. Un estudio realizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2021) evidenció que este impuesto no ha sido efectivo. Según el CIAT, la población que sufre de obesidad y sobrepeso no ha disminuido, y que por el contrario se ha incrementado de 71,3% a 74,1%. En este sentido, esta vía de la contribución encarece los productos, pero no es efectiva en el objetivo de reducir su consumo.

Aunado a lo anterior, según Fenalco (2022) el impuesto a las bebidas, pasabocas y carnes frías golpean directamente los ingresos y las utilidades de las tiendas de barrio, lo que podría generar el cierre del 52% de estos negocios, equivalente a 250.000 tiendas que, en su mayoría (95%), están ubicadas en estratos 1, 2 y 3 en un contexto donde los tenderos aun no logran recuperarse de los efectos derivados de la pandemia.

Mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria

La evasión y elusión tributaria son los dos principales problemas que impiden el fortalecimiento de los ingresos tributarios no solo en Colombia, sino en los países de América Latina y el Caribe (ALC). De acuerdo con la OCDE en el Informe de estadísticas tributarias de 2022, la evasión cuesta 6,1% del PIB en ALC, esta se localiza en los dos (2) impuestos de mayor recaudo; renta, con una evasión del 3,8% del PIB e IVA con 2,3% del PIB. En igual medida, desde 1990, estos impuestos han mostrado una clara tendencia a incrementar el recaudo como porcentaje del PIB por encima de otros impuestos sobre bienes y servicios como se muestra en el gráfico.

Gráfico 8. Recaudo de algunos impuestos en la región de ALC, 1990-2020



Fuente: Estadísticas de recaudo en América Latina y el Caribe 1990-2020, OCDE.

En efecto, las estimaciones sobre la evasión se han localizado en un rango de \$50 y \$70 billones en el caso más extremo. No obstante, para el gobierno de turno, el dato se aproxima a \$65 billones como lo hacen saber en la exposición motivan del proyecto de reforma tributaria. Al respecto, todas las formas de lucha contra la evasión y elusión tienen apoyo expreso en esta ponencia. Lo anterior se evidencia en los resultados de la DIAN en materia de lucha contra la evasión en 2021, donde se lograron recaudar \$24,1 billones como resultado del plan de choque contra la evasión y el contrabando. Solamente en acciones de fiscalización se lograron \$5,4 billones, cifra superior a los resultados de 2015 y 2016.

Con la expedición de la Ley 2155 de 2021 (Inversión Social) el Gobierno fijó unos mecanismos de lucha contra la evasión sustancialmente efectivos para el recaudo, entre ellos se destacan: i) la inscripción de oficio en el RUT de personas naturales con fines de fortalecer la información acerca de los contribuyentes en las distintas negociaciones de estos con la vida económica, ii) el fortalecimiento de la facturación electrónica, iii) facturación por parte de la DIAN del impuesto de renta y complementarios notificada al contribuyente, iv) el intercambio automático de información en coordinación y colaboración de marcos internacionales de cooperación entre países, y v) la creación del registro de beneficiarios finales.

En este sentido, desde el desarrollo de medios tecnológicos para el fortalecimiento de la DIAN en materia de información, tratamiento de datos, identificación de contribuyentes, modernización de las plataformas de consulta y registro, desde el año 2000 se vienen implementando medidas acordadas

a la superación de vacíos tecnológicos de la entidad. A su vez, el BID ha sido un agente importante en la construcción de escenarios de modernización a partir de los lineamientos propuestos en los documentos compartidos entre Colombia y esta institución.

Así, la lucha contra la evasión se debe seguir desarrollando desde el eje de contribuciones efectivas por parte de los contribuyentes a partir de una fuerte inversión en mecanismos que permitan identificar, actualizar y denominar las actividades de las personas tanto naturales como jurídicas obligadas a declarar.

Ya dentro del análisis del texto propuesto al Congreso de la República, concluimos que para efectos de lucha contra la evasión, en cabeza del director de la DIAN reposa la responsabilidad unívoca de configurar acciones, mecanismos y vehículos para dar continuidad a la lucha contra la evasión, respetando a su vez los convenios internacionales sobre normas tributarias ratificados por Colombia así como de aquellos que buscan perfeccionar el ámbito tributario internacional y nacional. Entre ellos, debe prestar suficiente atención a la declaración de intención de la OCDE sobre el pilar 1, correspondiente al tratamiento tributario de la economía digital, entendida para esta reforma como presencia económica significativa. En este aspecto se deben revisar los términos en consideración a que existe un tratamiento internacional que debe ser discutido ampliamente. Sin perjuicio de la autonomía que para sus efectos este Gobierno determine.

Finalmente, sobre las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República sobre el decreto ley 071 de 2020, se espera que las mismas sean correctas en cuanto a los asuntos internos de la Unidad Administrativa Especial de la DIAN por cuanto el capital humano es el principal catalizador del éxito en la lucha contra la evasión y al mismo tiempo sobre este recae un conjunto de responsabilidades que deben ser observadas para evitar conductas fraudulentas o en contra del objeto misional de la Institución.

Otras disposiciones - derogatorias

Derogatoria de los incentivos al almacenamiento y capitalización rural

Los incentivos al almacenamiento y capitalización rural previstos en la Ley 101 de 1993 han sido una solución tanto a las condiciones del ciclo de cosechas en algunos subsectores del campo, como a la falta de inversión en proyectos agropecuarios. Por un lado, los incentivos de almacenamiento a los agricultores que dependen de los ciclos de cosechas permiten recoger los excedentes de producción y evitar que caigan los precios del producto, afectando los ingresos de dichos productores. En este aspecto, el Ministerio de Agricultura (2022) resaltó el beneficio del incentivo, haciendo énfasis en el sector arrozero, donde se apoya la dinámica de toda la cadena y mantiene la estabilidad del sector lo que contribuye de manera significativa al empleo rural y la seguridad alimentaria del país.

Por su parte, el instrumento de capitalización del campo permite mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y reducir sus riesgos en el mediano plazo. En este sentido, Fedesarrollo (2004) indicó que esta medida se ha utilizado para proyectos de adecuación de tierras y adquisición de maquinaria y equipo. De tal manera, la propuesta de gravar los incentivos al almacenamiento y capitalización pondría en riesgo el progreso del sector agropecuario. Así pues, Fedearroz advierte que derogatoria del artículo 57-1 limitaría a los pequeños y medianos productores puedan almacenar sus productos y afectaría la inversión en maquinaria y equipo, afectando la renovación del campo colombiano y los avances en materia de productividad.

Derogatoria de la presunción del costo de mano de obra en el sector cafetero

El sector cafetero, siendo uno de los sectores más representativos en la economía nacional no solo por ser uno de los principales destinos de exportación, sino también por ser uno de los sectores más grandes en el campo colombiano, se vería afectado considerablemente por la derogatoria del Artículo 66-1 que establece la presunción del 40% de los ingresos del productor como mano de obra.

Lo anterior se hace evidente en el entendido que el sector cafetero es un sector con características particulares como la rotación de los trabajadores dependiendo de la cosecha, la temporalidad y la informalidad característica del campo. En este sentido, la medida exige a los productores aprobar obligaciones que hoy no son posibles de cumplir mientras no se garantice infraestructura y servicios suficientes tales como vías de acceso, conectividad, servicios financieros y protección social, así como otras herramientas para cumplir de manera eficiente y racional las obligaciones fiscales (Federación Nacional de Cafeteros, 2022). En este aspecto, la medida afectaría directamente el ingreso de las más de 540.000 familias cafeteras del país, 95% de ellas pequeños productores.

Derogatoria de los incentivos tributarios en la inversión en el sector hotelero

El sector hotelero ha realizado inversiones con base en unas reglas de juego dispuestas hace más de 20 años, donde se establecía la exención en el impuesto sobre la renta hasta 2032. Si bien, en 2017 se fijó una tarifa del 9% por el término durante el que se concedió la renta exenta inicialmente, la propuesta anunciada en el proyecto de reforma tributaria aumenta sustancialmente la tarifa de renta en el sector hasta un 35%. Esta medida afectaría directamente la dinámica del sector, y a su vez tendría un efecto negativo sobre la economía nacional.

La exención del impuesto de renta por inversiones realizadas en el sector ha permitido un importante crecimiento de este rubro sobre el PIB. Según cifras del DANE, la división de *alojamiento y servicios de comida* ha aumentado su participación en la economía desde un 2,7% en 2005, 3,4% en 2012, hasta un 4,2% en 2021, además de aportar cerca de 1,5 millones de empleos directos. Así pues, el aumento en la tarifa del impuesto de renta al sector hotelero, además de afectar las condiciones económicas de los prestadores de servicios hoteleros en los próximos 10 años, el

<p>crecimiento del sector y la generación de empleo también afectaría la credibilidad del país en el efectivo cumplimiento de los incentivos para la atracción de inversión.</p> <p>Derogatoria de los incentivos tributarios a la promoción del ecoturismo</p> <p>De manera similar al inciso anterior, aumentar la tarifa de renta de las empresas dedicadas a prestar servicios ecoturísticos, desarrollar proyectos en parques temáticos y agroturismo desde un 9% hasta un 35% afectaría uno de los pilares de sostenibilidad del país. Resulta contradictorio para un Gobierno que dice tener entre sus objetivos fortalecer y promover el ecoturismo, desincentivar la prestación de estos servicios. Según Fedesarrollo (2022) aprovechar el potencial en biodiversidad y ecoturismo representan grandes oportunidades en la sostenibilidad ambiental. En este aspecto, reducir los incentivos para el ecoturismo afecta no solo directamente el empleo de los prestadores de dichos servicios, sino también perjudica uno de los ejes de la agenda climática y crecimiento verde en el país.</p> <p>Derogatoria de los incentivos tributarios al desarrollo de la economía creativa y la economía naranja</p> <p>Los incentivos tributarios a la inversión, donación y desarrollo de proyectos culturales o creativos han permitido la consolidación del sector de cultura en los últimos años. Según el DANE, el sector de cultura y economía naranja representó el 2,4% del valor agregado de toda la economía del país en 2021. Este sector además tiene importantes encadenamientos productivos con distintos sectores de la economía, lo cual se evidencia en que el sector tiene un consumo intermedio anual (gasto en bienes y servicios necesarios para la actividad cultural) de 24 billones de pesos.</p> <p>El año 2021 fue declarado el Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible en la 74ª Asamblea General de las Naciones Unidas calificando la creatividad como un recurso renovable, sostenible e ilimitado que potencia de manera significativa las economías. En este sentido, la UNESCO, hizo un llamado a los líderes políticos para generar un "ecosistema viable" para el desarrollo de economía creativa toda vez que aporta en empleo, cierre de brechas, generación de valor agregado y una economía inclusiva y próspera.</p> <p>Así las cosas, esta derogatoria significa un retroceso en la senda de crecimiento del sector, que no solo se apalanca de presupuesto y regalías, sino que le atribuye gran parte de su crecimiento a cerca de \$550.000 millones en inversiones que llegan al país gracias al beneficio tributario. Así pues, la reforma no solo afectaría el desarrollo de las artes y el patrimonio, las industrias culturales y las Industrias creativas, sino también afectaría el ingreso de la población dependiente de estas actividades. Lo anterior entendiendo que el sector de cultura y economía naranja representa 600 mil empleos en el país según la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE.</p> <p>Eliminación de incentivos tributarios a la Vivienda de Interés Social (VIS)</p>	<p>El modelo detrás de la inversión en vivienda VIS ha tenido un impacto sustancial tanto en el acceso a la vivienda como a la generación de empleo y desarrollo económico. Según Fedesarrollo (2021), el impulso a los programas de vivienda de interés social constituye una herramienta útil para la reactivación de la economía mediante encadenamientos con otros sectores y su potencial generador de empleo. Además, estas herramientas contribuyen al cumplimiento de los objetivos de política social enfocados en la reducción del déficit habitacional y el mayor acceso a vivienda por parte de los hogares más vulnerables del país.</p> <p>Como resultado de los incentivos relacionados con la vivienda VIS, la construcción de vivienda ha presentado un importante crecimiento en la última década. Mientras que en 2010 se construyeron 2 VIS por cada 3 viviendas NO VIS, hoy se construyen 4 viviendas VIS por cada 3 viviendas de NO VIS. Además, según Camacol, en 2021 se alcanzó un record de venta de vivienda VIS con registros de más de 170 mil unidades vendidas, representando el 70% de todas las ventas de vivienda nueva en el país. En este aspecto, la eliminación a la exención a la construcción de vivienda VIS afectaría, desde un lado, la construcción de vivienda y empleabilidad en el sector y, por otro, los avances en materia de aumentar el acceso a la vivienda. El efecto de esta medida, según Camacol, se traduciría en la reducción de la construcción de 100 mil viviendas VIS y 408 mil empleos en el país.</p> <p>Derogatoria de los incentivos tributarios a las inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país</p> <p>Uno de los retos más importantes en los distintos gobiernos ha sido acercar las zonas apartadas del país a las ciudades y centros poblados con el fin de aprovechar las bondades del comercio y desarrollo económico. Distintos instrumentos han sido desarrollados con el objetivo de fortalecer el acceso a las regiones apartadas, entre ellos se destaca el incentivo tributario en el incremento del número de vuelos a las zonas apartadas del país que presentan serias dificultades de acceso. Según cifras de la Aerocivil, el número de vuelos en el país, quitando a las principales ciudades y destinos turísticos (Bogotá, Medellín/Rionegro, Cali, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Villavicencio, San Andrés, Santa Marta, Pereira, Cúcuta, Neiva, Valledupar, Armenia y Manizales) ha aumentado desde 145 mil vuelos anuales en 2004, 154 mil en 2009, hasta 184 mil vuelos anuales en 2019. Así pues, quitar los incentivos a aumentar el número de vuelos en zonas apartadas afectaría la integración regional y el desarrollo de los municipios más apartados.</p> <p>Derogatoria del día sin IVA</p> <p>El día sin IVA mejora la capacidad de compra de los colombianos de menores ingresos y promueve una cultura de programación del gasto. Un componente importante del éxito que ha tenido la medida del día sin IVA, ha sido la posibilidad que ha abierto a los colombianos de menores ingresos de acceder a la compra de artículos como electrodomésticos, ropa, útiles escolares, e insumos agropecuarios, a menores costos. De acuerdo con la DIAN, la posibilidad que le ha dado el día sin</p>
<p>IVA a los colombianos de adquirir productos a un menor precio, probablemente, en algunos casos, adelantando sus planes de consumo, les ha permitido a los hogares obtener un importante ahorro, que pueden destinar a la adquisición de otros bienes y servicios.</p> <p>Por su parte, el día sin IVA promueve la transición hacia el pago a través de medios electrónicos, creando una cultura tributaria a través de un incentivo a la adquisición de bienes. En este aspecto, en el último día sin IVA a la fecha, 17 de junio de 2022, se registraron ventas por 10,6 billones y un reporte de 7.3 millones de transacciones a través de factura electrónica según datos del Ministerio de Comercio. En este aspecto, la eliminación del día sin IVA no solo afectaría el comercio y la capacidad de adquirir bienes durables para la población de menores ingresos, sino también eliminaría la tendencia en la reducción de evasión de impuestos a través de la factura electrónica.</p> <p>Derogatoria de la exoneración de impuestos para la zona del nevado del Ruiz</p> <p>Se considera que esta derogatoria a la fecha no debería afectar ningún bien en propiedad de contribuyentes que se localicen en zonas cercanas al nevado del Ruiz, dada la naturaleza del artículo 57 del ET, la exoneración sobre ganancia ocasional del decreto ley 3850 de 1985 se creó con motivo de la tragedia ocurrida, que conllevó a la desaparición del municipio de Armero el 13 de noviembre de 1985. En este sentido dado el periodo de 37 años desde la expedición del decreto y la inclusión de la figura otorgada por el art 57 del ET, a la fecha ya debe quedar en desuso.</p> <p>Derogatoria atracción de megainversiones y estabilidad tributaria</p> <p>Derogar uno de los mecanismos de atracción de inversión tanto interna como externa, puede generar traumatismos en la forma como el país provee oportunidades a los inversionistas toda vez que está sujeto a la creación de empleos directos (400 empleos mínimos en mega inversiones) con montos superiores a un billón de pesos. El beneficio en la tarifa de renta para mega inversiones del 27% se creó en el marco del Plan de Internacionalización de la economía colombiana para el desarrollo de nuevas inversiones provenientes de países como China, Europa, Estados Unidos y en general inversionistas de todo el mundo.</p> <p>Los efectos de este beneficio a largo plazo son los de consolidar una fuerte participación de las inversiones y su colocación en mercado de capitales, adquisición de tecnología, desarrollo de industria y mayor crecimiento económico. Mientras que países como Reino Unido implementan acciones agresivas sobre la tributación con paquetes de impuestos más bajos para la localización de nuevos proyectos productivos, en Colombia se estaría cerrando la oportunidad a la modernización del país en proyectos que pueden atraer mejores condiciones económicas para el país.</p> <p>Igualmente, se desmonta cualquier avance en materia de atracción de inversiones como se mencionó en párrafos más arriba, llevando incluso a un futuro costo irre recuperable sobre el desarrollo de proyectos en las áreas tecnológicas, de aeronavegabilidad, de conocimiento científico,</p>	<p>digital, industrial y en general cualquier propósito por atraer nueva inversión, restando incluso competitividad al país. Atacar una figura como las inversiones elimina cualquier posibilidad de industrialización efectiva para el país y, en este caso, pone en riesgo la credibilidad sobre los escenarios tributarios de las empresas.</p> <p>Derogatoria tratamiento diferencial para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares</p> <p>El artículo 317 del ET daba un trato diferencial a la Ganancia Ocasional sobre rifas, apuestas y similares del 20% en la tarifa. No obstante, el proyecto de RT incorpora la generalización del mismo a la tarifa del 39%. Con esta propuesta, Colombia sería uno de los países con mayores tasas impositivas frente a los premios por rifas y loterías, en donde no se tiene en cuenta ningún tratamiento por cuantía del premio y/o rango para el cual aplica la tarifa.</p> <p>Derogatoria exención de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM</p> <p>El artículo 1, de la Ley 681 de 2001, modificados por los artículos 9 de la ley 1430 de 2010, 220 de la ley 1819 de 2016, determinó que la gasolina y el ACPM en zonas de frontera están exentos de IVA y arancel e impuesto nacional a la gasolina. Eliminar tal beneficio es sumamente perjudicial para el desarrollo económico y social de las zonas de frontera ante la exposición a elevada al contrabando de combustibles que, sin esta medida, tendría efectos negativos en la compra y venta. La eliminación de la exención contraría la vocación de estímulos a las zonas de frontera, incide negativamente en acciones de contrabando y elimina garantías para el desarrollo económico de estas zonas.</p> <p>Derogatoria Bonos Paz</p> <p>Sobre los efectos tributarios de los bonos paz, contemplados en el artículo 805 del ET, del Título VII - Extinción de la Obligación Tributaria, no hay una justificación en la exposición motiva de la propuesta presentada, no obstante, se considera que la figura, contemplada en la ley 487 de 1998, como inversión forzosa debe ser revisada por la DIAN y bajo su criterio determinar la figura de marchitamiento o continuidad para sus efectos.</p> <p>Derogatoria eliminación Certificado de Reembolso Tributario (CERT) en la producción de hidrocarburos</p> <p>En el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 se dispuso como incentivo al incremento de las inversiones de exploración y explotación de hidrocarburos y explotación en minería, el otorgamiento de un Certificado de Reembolso Tributario (CERT) a los contribuyentes que incrementen dichas inversiones, el cual corresponderá a un porcentaje del valor del incremento. Derogar este beneficio sobre las inversiones en el sector de hidrocarburos eleva los costos de nueva exploración y explotación, reduce las posibilidades de nuevos proyectos de explotación y abre la brecha a la</p>

<p>informalidad en el sector de hidrocarburos al desincentivar inversiones que por el grado de complejidad del sector son en su mayoría cuantiosas, específicas y localizadas.</p> <p>Lo anterior llevaría al debilitamiento de la industria en condiciones competitivas para la economía nacional. Si lo que se requiere es una visión de largo plazo hacia la transformación energética, estos atajos tributarios no son la solución, por el contrario, deprimen la facultad para hacer negocios entre Colombia y cualquier inversionista o empresa del sector hidrocarburos.</p> <p>Derogatoria Incentivos al sector agropecuario</p> <p>Los incentivos de inversión para el desarrollo del campo y el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales han fungido como incentivos necesarios para el fomento del desarrollo productivo y social de las zonas rurales del país.</p> <p>La frontera agrícola colombiana alcanza los 39,2 millones de hectáreas, de las cuales se aprovecha solo el 18% de forma permanente en una actividad productiva que ocupa el 15% del empleo en el país, superando los 3 millones de ocupados. Según la CAF (2022), en los últimos años, el sector de agonegocios viene destacando por su dinámica exportadora, compitiendo en los mercados internacionales con un portafolio cada vez más diversificado. Además, se destaca la relevancia que tiene el sector para la seguridad alimentaria del país, que en los periodos más críticos de la pandemia (marzo-septiembre de 2020) se abastecieron 3,6 millones de toneladas de alimentos agrícolas a los principales canales de abastecimiento de todas las regiones.</p> <p>Luego, en línea con esta importancia estratégica del sector y de cara a las necesidades en materia de superación de pobreza, el país requiere de un sistema tributario que promueva un modelo innovador de agonegocios, propiciando oportunidades de inversión y facilitando el encuentro entre proyectos y financiación.</p> <p>Derogatoria promoción cinematográfica</p> <p>La ley del cine, así como los incentivos tributarios dados al sector cinematográfico y audiovisual, han promovido la creación de nuevas producciones, fomentando el crecimiento de cortos y largometrajes con sello colombiano que han llegado a los festivales de cine internacionales, así como el establecimiento del sector como una de las industrias referentes en la región.</p> <p>El incentivo de reducción de renta de quienes financien el cine, por ejemplo, ha logrado canalizar \$345.000 millones entre 2004 y 2022, tiempo en el que se estrenaron al menos 420 largometrajes nacionales y más de 1.000 cortometrajes, mientras que entre el primer filme nacional y 2003 apenas se llegó a 270 películas. En cuanto al impacto de los demás beneficios, según los Certificados de Inversión Audiovisual (Cina) entre 2020 y 2022 se han aprobado 58 proyectos, con una inversión</p>	<p>comprometida por 1,3 billones de pesos, que aportarán 30 empresas extranjeras que ven a Colombia como un buen destino de rodaje y posproducción.</p> <p>Así las cosas, la posible derogación de la ley de cine afecta a toda persona natural y jurídica que se dedique a la producción de obras cinematográficas, independientemente si se trata de cortometrajes, largometrajes, obras de acción real, documental o animación. Además, desestimularía a que las empresas y las personas naturales donen o inviertan en la producción de obras cinematográficas colombianas y además y afectaría la generación constante de empleo de profesionales colombianos (Umaña & Asociados Abogados, 2022).</p> <p>Esto, sin contar el fuerte impacto en la inversión extranjera, la generación de empleo, la capacitación, la reinversión en el sector; Además, el crecimiento de la industria audiovisual en Colombia no solo ha beneficiado al sector mismo, sino que también tiene un efecto multiplicador en el que actividades como el turismo, la promoción de la imagen, la construcción y el transporte están involucradas.</p> <p>Derogatoria incentivos a nuevas librerías y derechos de autor</p> <p>Antes de entrar en vigor la Ley 98 de 1994: "Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano", la industria editorial colombiana era incipiente según la Cámara Colombiana del Libro. Según la organización, en 1993 solo se editaron cerca de 2.500 libros y se leía menos de medio libro promedio por habitante al año. En la actualidad, gracias a los incentivos de esta Ley, existen más de 160 empresas editoriales que publican alrededor de 20.000 títulos y venden más de 31 millones de ejemplares al año, lo que ha hecho que los colombianos, en promedio, lean cerca de 3 libros por año.</p> <p>Ahora bien, el sector editorial y librero colombiano, frente a sus competidores extranjeros, lo componen un grupo de emprendedores, pequeños y medianas empresas, que trabajan más por la difusión del conocimiento, que por el retorno real de sus ganancias. Si bien el sector se ha consolidado, la crisis derivada del Covid-19 lo impactó fuertemente. Para el 2021, la Cámara Colombiana del Libro reportó que las ventas de editoriales comerciales se habrían contraído 7,7% frente a 2020 y casi 33% en el último cuatrienio, con los libros didácticos como los más afectados.</p> <p>Así, la eliminación de estos beneficios hará que las editoriales colombianas, en su mayoría pequeñas, tengan una tasa impositiva de renta que cuadruplica la vigente. Esto, sumado a un cóctel de baja rentabilidad derivado del aumento desmesurado de los precios de los insumos y la escasez del papel, con incrementos de hasta 20%. Este nuevo tributo contribuirá al encarecimiento de los libros y al cierre de empresas editoriales, además de ser un desincentivo para los autores de libros, por cuenta de la pérdida de beneficios vía derechos de autor.</p>
<p>Luego, estos incentivos son fundamentales para que el sector siga recuperándose de los rezagos ocasionados por la pandemia, pero, sobre todo, para mantener un sector que genera más de 3.986 empleos permanentes y 450 temporales. Esto, sumado a que los libros, además de su impacto cultural, han dejado su huella en la economía colombiana. Solo durante 2021, el sector editorial dejó \$685.584 millones en ventas netas, siendo las cadenas y librerías más de 50% de los canales de distribución.</p> <p>Derogatoria ZESE (Zonas Económica social y especial)</p> <p>El artículo 268 de la ley 1955 de 2019 creó un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, afectados en su momento por la migración venezolana y altas tasas de desempleo, con el objetivo de atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. Posteriormente, el Congreso de la República buscó impulsar la reactivación económica de Barrancabermeja y de Buenaventura, donde aprobó la creación de ZESE en estas ciudades.</p> <p>Sin embargo, la aparición de la crisis económica generada por la pandemia en el año 2020 que frenó el crecimiento económico y la inversión no permitió que se pudiera aprovechar los beneficios de este artículo. Además, es importante anotar, que estos municipios han sido objeto de crisis sociales y económicas, fruto de la violencia y del narcotráfico en los últimos años. Así pues, limitar un incentivo al crecimiento de estas regiones condenaría el desarrollo social y la posibilidad de enfrentar los problemas socioeconómicos en ellas.</p> <p>5. Consideraciones finales</p> <p>Con todo lo anteriormente mencionado, la reforma tributaria ataca los pilares de la economía: el empleo y la inversión. De manera contraria, la mejor reforma tributaria que puede promover el Gobierno con el objetivo de generar recursos adicionales para el país, reducir la pobreza y consolidar el ajuste fiscal se debe basar en i) el fomento de la inversión y su consecuente efecto sobre la economía y la ocupación, ii) la lucha contra la evasión y elusión tributaria y iii) enfrentar la corrupción y aumentar la austeridad.</p> <p>En primer lugar, una reforma tributaria no debe desincentivar las decisiones de inversión en el país. Tener las tasas impositivas a las empresas más altas de la OCDE y continuar aumentando su carga tributaria afectaría a sociedades de todos los tamaños y sectores, implicando un ajuste negativo en nuevos proyectos productivos y, por ende, el empleo sería el principal perjudicado. En cambio, la búsqueda de recursos en el Gobierno debería estar apalancada en la atracción de inversión, garantizando las mejores condiciones para su desarrollo e impacto sobre la sociedad.</p>	<p>En este aspecto, los beneficios sobre la inversión se han reconocido en la literatura internacional. Por ejemplo, Jenkins & Thomas (2002) indican que la Inversión Extranjera Directa (IED) no sólo proporciona capital extranjero, sino también atrae inversión local adicional por medio de los encadenamientos con sectores productivos locales. Además, la IED tiene efectos positivos en el empleo y en la reducción en los niveles de pobreza, debido a que las inversiones desarrollan habilidades locales creando puestos de trabajo y estimulando el progreso tecnológico, reduciendo así la pobreza y mejorando el bienestar (Gohou & Soumaré, 2012).</p> <p>Crear mejores condiciones para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, además de aumentar el empleo y contribuir a la reducción de la pobreza, impacta positivamente el crecimiento económico, siendo este el principal determinante del recaudo tributario. Entre 2003 y 2007, Colombia presentó uno de los mayores crecimientos económicos en su historia (promedio de 5,5%), lo que representó un incremento de \$41 billones⁴ en el recaudo tributario (aumento de 11% promedio por año); entre 2011 y 2014, donde el crecimiento del PIB fue de 5,1% en promedio, el recaudo aumentó en \$48 billones (aumento de 10% promedio por año); incluso en un periodo más reciente, en 2021 el recaudo aumentó en \$19 billones frente a 2020 (aumento de 12%), en un entorno donde la economía creció 10,6%. Esto pone en evidencia que cuando la economía crece a tasas altas, el recaudo aumenta de manera importante.</p> <p>En segundo lugar, la lucha contra la evasión y elusión se debe priorizar como estrategia para aumentar el recaudo y garantizar la justicia tributaria. Como se mencionó en distintos apartados de la ponencia, son bienvenidos los esfuerzos para identificar, actualizar y denominar las actividades de las personas tanto naturales como jurídicas obligadas a declarar. En este sentido, es importante continuar con los desarrollos en el fortalecimiento de la información acerca de los contribuyentes, ii) el fortalecimiento de la facturación electrónica entendiendo el contexto de cada sector, iii) facturación por parte de la DIAN del impuesto de renta, iv) el intercambio automático de información en coordinación y colaboración de marcos internacionales de cooperación entre países, y v) la creación del registro de beneficiarios finales.</p> <p>En tercer lugar, las herramientas para combatir efectivamente la corrupción, además de aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, liberaría recursos para disposición del Gobierno central y diferentes entidades territoriales. Es fundamental, además, desarrollar grandes esfuerzos para reducir el gasto improductivo del estado y desarrollar un plan de austeridad que también libere recursos para la inversión social y productiva, así como para fortalecer las perspectivas fiscales del país.</p> <p>⁴ A precios de 2021.</p>

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rendimos **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitamos a los miembros de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes el **ARCHIVO** del proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,


MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República
Ponente


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Ponente

Referencias

ANDI (2022). Documento de consideraciones reforma tributaria. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Bogotá, D.C.

Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. (2022). Hacia la modernización de los agronegocios en Colombia. Obtenido de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/04/hacia-la-modernizacion-de-los-agronegocios-en-colombia/>

Bloomberg. (2022). Ranking de Resiliencia al Covid. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT. (2021). Bebidas saborizadas y alimentos no básicos – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Obtenido de <https://www.ciat.org/bebidas-saborizadas-y-alimentos-no-basicos-impuesto-especial-sobre-produccion-y-servicios/>

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

DIAN. (2022). Informe mensual de recaudo. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/impuestos/InformeMensualRecaudo/8-informe-Mensual-Recaudo-Agosto-2022.pdf>

Federación Nacional de Cafeteros. (2022). Comité Directivo y Gerente General de la Federación de Cafeteros expresan su preocupación por algunos aspectos de la reforma tributaria. Obtenido de <https://federaciondecafeteros.org/wp/listado-noticias/comite-directivo-y-gerente-general-de-la-federacion-de-cafeteros-expresan-su-preocupacion-por-algunos-aspectos-de-la-reforma-tributaria/>

Fedesarrollo. (2004). Evaluación del incentivo a la capitalización rural ICR. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1385/Repór_Marzo_2004_Rosas_et_al.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Fedesarrollo. (2021). Descifrar el futuro. Debate.

Fedesarrollo. (2021). La Política de Vivienda como Instrumento Contracíclico: 2013-2020. Ministerio de Vivienda, 10 Años del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, una década construyendo país (págs. 83-112).

Fedesarrollo. (2022). ¿Qué hacer en sostenibilidad? Obtenido de <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/sostenibilidad>

Fenalco. (2022). Urge replantear la reforma tributaria. Obtenido de <https://www.fenalco.com.co/es/noticias/2022/08/31/urge-replantear-la-reforma-tributaria-tal-como-est%C3%A1-presentada-pondr%C3%ADa-en-jaque-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-y-la-generaci%C3%B3n-de-empleo-fenalco/>

Fenalco. (2022). Tenderos del país aun no se recuperan después de la pandemia. Obtenido de <https://www.fenalco.com.co/es/noticias/2022/08/26/tenderos-del-pa%C3%ADs-a%C3%BAn-no-se-recuperan-despu%C3%A9s-de-la-pandemia/>

Fondo Monetario Internacional. (2022). Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial de julio de 2022. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

Gohou, G. and Soumaré, I. (2012) Does Foreign Direct Investment Reduce Poverty in Africa and Are There Regional Differences? World Development, 40, 75-95.

Jenkins, C. and Thomas, L. (2002) Foreign Direct Investment in Southern Africa: Determinants, Characteristics and Implications for Economic Growth and Poverty Alleviation. CSAE, Oxford.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). RESULTADOS EN EL CONSEJO NACIONAL DEL ARROZ SOBRE INCENTIVO AL ALMACENAMIENTO, FORTALECEN ESTABILIDAD DEL SECTOR. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/RESULTADOS-EN-EL-CONSEJO-NACIONAL-DEL-ARROZ-SOBRE-INCENTIVO-AL-ALMACENAMIENTO,-FORTALECEN-ESTABILIDAD-DEL-SECTOR.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2022). ¿Cómo afecta la reforma tributaria su bolsillo? Obtenido de <https://www.ofiscal.org/post/c%C3%B3mo-afecta-la-reforma-tributaria-a-su-bolsillo>

OCDE. (2022). Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia. Obtenido de https://minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=ConexionContent/WCC_CLUSTER-202202

Umaña & Asociados Abogados. (2022). Reforma tributaria: así afectaría a la industria del cine en Colombia. Obtenido de <https://www.ccb.org.co/en/Clusters/Cluster-de-Industrias-Creativas-y-Contenidos/Noticias/2022/Agosto/Reforma-tributaria-asi-afectaria-a-la-industria-del-cine-en-Colombia>

Universidad de los Andes. (2022). La propuesta de reforma tributaria del nuevo gobierno; lo bueno, lo malo y lo feo. Obtenido de <https://repository.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/60482/nora-macroeconomica-44.pdf>

CONTENIDO

Gaceta número 1199 - martes 4 de octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 118 de 2022 (Cámara) y 131 de 2022 (Senado), por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia negativa para primer debate proyecto de ley número 118 de 2022 cámara, 131 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.....	93

Anexo 6

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1200

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 104 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADOSECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 (CÁMARA) Y 131 DE 2022 (SENADO)

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Doctores

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑAPresidente Comisión Tercera
H. Cámara de Representantes**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**Presidente Comisión Tercera
H. Senado de la República

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos han hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas III del Congreso al Proyecto de Ley No. 118/2021 (Cámara) y 131/2021 (Senado) “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, de origen gubernamental.

I. ANTECEDENTES – TRÁMITE

El día 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 917 de 12 de agosto de 2022.

Antes de la radicación de esta ponencia, la Comisiones Terceras de Cámara y Senado sesionaron para debatir el contenido del proyecto de ley, debates en los cuales los Honorables Congresistas presentaron sus observaciones y posiciones sobre la propuesta. En el siguiente capítulo se hará referencia a los principales asuntos debatidos.

Así mismo, ponentes y coordinadores realizamos varias reuniones en las que debatimos con detalle las propuestas del proyecto de ley. La síntesis de los análisis adelantados en las reuniones se presentará también este capítulo.

Igualmente se hará una breve referencia a las discusiones y reuniones que se sostuvieron con distintos actores y estamentos de la sociedad y en las diferentes regiones del país, en relación con el contenido del proyecto de ley, en búsqueda de recomendaciones, atender las preocupaciones más relevantes y con el ánimo de propiciar la participación ciudadana.

Así, esta ponencia es el fruto del análisis que resultó de esos espacios de discusión y debate, y resuelve las preocupaciones e inquietudes manifestadas respecto del proyecto de ley radicado por el Gobierno.

<p>A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>1. Foros realizados en el marco de las Comisiones Terceras del Honorable Congreso de la República</p> <p>En un ejercicio de concertación, discusión, llamado al debate y ante todo, a la escucha y la participación ciudadana, el Congreso de la República, el 31 de agosto de 2022, realizó una audiencia pública con diversos actores de la sociedad para conocer y concertar los principales puntos del proyecto de ley.</p> <p>Así, el 31 de agosto de 2022, tuvo lugar esta audiencia en el marco de las Comisiones Terceras conjuntas, con la participación de los Presidentes de las Comisiones Terceras, H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Luvi Katherine Miranda Peña y del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de dicha cartera, quienes escucharon a diversos representantes gremiales y sindicales, a saber, Bruce Mac Master, Presidente de Asociación Nacional de Industriales -ANDI, Jaime Alberto Cabal Sanclemente, Presidente de FENALCO, Rosmery Quintero Castro, Presidente de ACOPI, Carlos Alberto Guzmán, Representante de FEDEARROZ, Andres Vernaza, Vicepresidente de ASOCOLFLORES, Fabio Arias, Representante de la CUT, Camilo Sánchez Ortega, Presidente de ANDESCO, José Andrés Duarte, Presidente de COTELCO, Carlos Andrés Cante, Presidente de FENALCARBÓN, Hernando José Gómez, representante de ASOBANCARIA, Jorge Enrique Bedoya, Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, Paula Cortés, Presidente de ANATO, Sandra Forero, Presidente de CAMACOL, Francisco Lloreda, Presidente de ACP, Angélica María Claro, Representante de RED PAPAS, Roberto Vélez, Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Karina Reyes, Vicepresidente de FEDELONJAS, David Ricardo Contreras, Presidente de ASOBARES, Javier Díaz, Presidente de ANALDEX, Miguel Ángel Moreno, Representante de la Federación de Municipios, Luis Fernando Villota, representante de ASOCAPITALES, Miguel Gómez, Presidente de FASECOLDA, Gonzalo Moreno, Presidente de FENAVI, Daniel Mitchell, Presidente de ACOPLASTICOS, Wilmer Eduardo Esquivel, Representante de SINTRADIAN, Santiago Marroquín, Representante de AMCHAM, Nicolás Pérez, Presidente de FEDEPALMA, Oliver Pardo, Director del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, Oscar Gutiérrez, Director Ejecutivo de DIGNIDAD AGROPECUARIA, Luz Stella Murgas, Presidente de NATUGAS, José Antonio Forero, Representante de CPC, Jorge Armando Rodríguez, Decano de Economía de la Universidad Nacional, Santiago Montenegro, Presidente de ASOFONDOS, Adrián Fernando Rodríguez, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario –ICDT, Rubén Darío Rotavista, Vicepresidente de Mineros Tradicionales del municipio de Marmato, entre otros.</p> <p>Varios de ellos resaltaron que el proyecto de ley que presentó el Gobierno tiene varios atributos positivos. Entre ellos destacaron que es una reforma progresiva, que cumple con lo que establece la Constitución Política de Colombia, al buscar una mayor tributación por parte de las personas naturales que mayor capacidad contributiva tienen. Así mismo, enfatizaron en que la iniciativa obliga a analizar los beneficios tributarios existentes a partir de claros criterios redistributivos. Por su parte, agregaron que la misma contribuye a la sostenibilidad fiscal y al gasto social.</p>	<p>En el mismo sentido, destacaron el esfuerzo por propender por una tributación más equitativa y destacaron la necesidad de obtener nuevos ingresos que se desinen al gasto social.</p> <p>Igualmente, se reconoció el esfuerzo por establecer instrumentos de política de salud pública, la intención de buscar una transición energética por medio de mecanismos que promuevan la transformación de las industrias minero-energéticas y el mejoramiento del medio ambiente.</p> <p>Por su parte, otros de los intervinientes expresaron la importancia de revisar las medidas propuestas a fin de mitigar posibles afectaciones al crecimiento económico, a la inversión, al tejido empresarial y a la generación de empleo, proponiendo medidas alternativas para fortalecer el recaudo y reducir los niveles de elusión y evasión.</p> <p>Llamaron la atención sobre la necesidad de revisar y buscar alternativas para reducir la elevada carga tributaria a ciertos sectores, el impacto en el ahorro pensional, el impacto de los impuestos saludables de cara a las personas más vulnerables, el posible desincentivo de la inversión en el mercado de capitales, el potencial incremento en los precios de la canasta familiar por cuenta del impuesto a los plásticos de un solo uso, la necesidad de crear apoyos a la formalización de los pequeños empresarios estableciendo tarifas diferenciales en el impuesto de renta para personas jurídicas según su tamaño, entre otros aspectos.</p> <p>Concluidas las referidas intervenciones, el Ministro de Hacienda y Crédito Público se refirió a varios de los asuntos presentados, comentando, en primer lugar, que si bien es incómodo proponer aumentos de impuestos o eliminar beneficios tributarios, es una responsabilidad que tenemos todos para el bien del país. En ese orden, recordó, entre otras cosas, que Colombia se encuentra en un lugar muy bajo de tributación con respecto a sus comparables en América Latina, pues, según la OCDE, actualmente la tasa de tributación promedio en el país es del 27.3%, casi 8 puntos menos que el promedio de los países de la OCDE, de 33.8%. A su vez, expresó la importancia de promover políticas productivas y equitativas entre sectores productivos.</p> <p>Po lo demás, llamó la atención sobre el impacto ambiental de los plásticos de un solo uso, así como sobre la importancia de los mecanismos de la lucha contra la evasión y la elusión tributaria contemplados en el proyecto, como uno de los ejes centrales del mismo.</p> <p>2. Participación ciudadana</p> <p>En el marco de la participación ciudadana dentro del trámite legislativo, el Congreso de la República ha recibido a través de los diferentes canales de comunicación que tiene habilitados, peticiones realizadas por ciudadanos y personas jurídicas representantes de diferentes sectores de la sociedad, quienes manifestaron su posición frente al proyecto de ley y realizaron comentarios y observaciones sobre el articulado propuesto.</p> <p>Las propuestas y consideraciones presentadas por los ciudadanos y sectores contienen diferentes planteamientos en relación con las medidas y fuentes de ingreso que contempla el proyecto de ley.</p> <p>Entre los temas presentados, se destaca:</p>
<ul style="list-style-type: none"> Propuestas relacionadas con el mantenimiento de ciertos beneficios tributarios, entre los que se encuentran los destinados al sector editorial y del cine, al sector financiero, los aplicables en zonas de frontera, así como a la primera enajenación de vivienda de interés de social -VIS, entre otros. Solicitudes de modificación a las disposiciones relativas al sector de hidrocarburos. En cuanto a las personas naturales, solicitudes para ajustar algunos elementos del impuesto al patrimonio y del impuesto sobre la renta para los dividendos y las ganancias ocasionales, así como mantener los niveles de renta exenta vigentes para las pensiones. Propuestas relacionadas con incluir una tarifa diferenciada en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, según el tamaño de las empresas. Propuestas dirigidas a aumentar el impuesto al tabaco e incluir los cigarrillos electrónicos, así como a modificar algunos elementos de impuestos ambientales contemplados en la iniciativa. <p>Por otra parte, coordinadores y ponentes, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público o del Viceministro Técnico, realizamos una gira por diversas ciudades del país, para establecer espacios de diálogo con la ciudadanía, de los que participaron activamente alcaldes y gobernadores, así como diferentes miembros del Congreso. Es de destacar que, en las reuniones sostenidas en Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Cali, fueron expuestas y escuchadas diferentes alternativas ciudadanas.</p> <p>Concretamente, el 1 de septiembre de 2022, en la ciudad de Barranquilla, se llevó a cabo un foro que reunió a los principales gremios de esa región para escuchar los efectos del proyecto de ley. El evento contó con la participación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la gobernadora del Atlántico, el alcalde de Barranquilla y los representantes de las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado.</p> <p>Los participantes reiteraron las preocupaciones relacionadas con el posible aumento en los costos para la producción de bienes, el desincentivo que se puede producir con las medidas incorporadas en el proyecto de ley para el sector de la construcción, la necesidad de establecer tarifas diferenciales para las pequeñas empresas, la importancia de proteger el empleo como instrumento para contribuir a la justicia social, la reconsideración de la derogatoria de algunos beneficios tributarios, particularmente para la cultura y el turismo, el impacto de los impuestos saludables y del impuesto a los plásticos de un solo uso sobre los costos de la canasta familiar.</p> <p>Por su parte, en la Ciudad de San José de Cúcuta, el día 9 de septiembre de 2022, se llevó a cabo un Foro con zonas de frontera, citada por la Presidenta de la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña y el Presidente de la Comisión Tercera Permanente del Senado H.S. Gustavo Bolívar Moreno, para escuchar, junto con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN, al Gobernador de Norte de Santander, Dr. Silvano Serrano y al Alcalde de San José de Cúcuta, Dr. Jairo Tomás Yañez. También se contó con la participación de Mario Arévalo, Gerente de COOMULPUNORT, Carlos Cante, Presidente de FENALCARBON, Mauricio</p>	<p>Montebello, Representante de CAMACOL, José Duarte, Presidente de COTELCO, así como de los ciudadanos Elkin Becerra, Catalina Cabeza, Ismael Castillo, entre otros.</p> <p>Los intervinientes se refirieron principalmente a las preocupaciones frente al impacto que podrían generar a la industria minera de las zonas de frontera, algunos instrumentos contenidos en el texto radicado del proyecto de ley. En particular, indicaron que resultaba problemática la sujeción del carbón de coquerías a gravámenes, considerando su importancia para estas regiones.</p> <p>Finalmente, en la Ciudad de Santiago de Cali, el 23 de septiembre de 2022, se llevó a cabo una Audiencia Pública, citada especialmente por el H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, coordinador ponente del Proyecto de Ley, con intervenciones del H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, coordinador ponente del Proyecto de Ley, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la DIAN y la Gobernadora del Valle del Cauca, Dra. Clara Luz Roldán. Así mismo, se contó con la participación de Sandra Forero, Presidente de CAMACOL, Edwin Maldonado, Director Ejecutivo del Comité Intergremial y Empresarial Valle del Cauca, Pedro Felipe Carvajal, Presidente de Carvajal S.A., Francisco Lourido, Director de la Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle del Cauca, Gustavo Muñoz, Presidente del Grupo Multiseccional, Gladys Barona, Directora Ejecutiva de FENALCO-Cali, Carolina Montes, Miembro de Junta Directiva de ACOPI, José Amezcuita, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio e Infraestructura Occidente, Janeth Moreno, Gerente General de Mainco Health Care, Víctor Julio González, Gerente del Comité Intergremial de Buenaventura, Sandra Awakon, Directora Ejecutiva de SODICOM, Rafael Aljure, Presidente de PLASTICEL, Alberto Betancourt, Director General ASCON, Héctor Cuellar, Representante del Comité Departamental de Cafeteros, José Duarte, Presidente de COTELCO, Camilo Ospina, Presidente de ASOBARES, Gonzalo de Oliveira, Presidente de la Cámara de Comercio de Cali y de los ciudadanos Robinson Cabezas, Álvaro José Henao y Miguel Ángel García.</p> <p>B. SESIÓN DE COMISIONES TERCERAS CONJUNTAS</p> <p>En la sesión de las Comisiones Terceras Conjuntas del Congreso de la República, llevada a cabo el 23 de agosto de 2022, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en compañía del Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, realizó una presentación del proyecto de ley.</p> <p>El Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, Ministro de Hacienda y Crédito Público, inició su intervención indicando que el propósito del proyecto de ley es apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social. Agregó que con el proyecto se adopta una reforma tributaria que tiene por objeto contribuir a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, así como fortalecer el sistema tributario, incrementar los ingresos del Estado, luchar contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover la salud y la protección del medio ambiente.</p> <p>Añadió que el proyecto de reforma permite enfrentar un doble desafío que tiene el Gobierno nacional, por una parte, apoyar el gasto social para la igualdad y la justicia social, y, por otra, consolidar el ajuste fiscal debido a un déficit fiscal importante proveniente de administraciones anteriores, por lo cual se deberá realizar ajustes a las finanzas públicas en los próximos años.</p>

<p>Hizo también referencia al problema de la pobreza, indicando que Colombia es uno de los peores países en pobreza monetaria que hay en Latinoamérica.</p> <p>Especificó que, en el año 2020, con la pandemia, aumentó el indicador de pobreza, tanto en pobreza monetaria como pobreza extrema, tomando como comparativo el año 2018, donde se hace más evidente un número mayor de personas en estado de pobreza en comparación con el año 2020. Para año el 2021, aunque hubo una reducción, no se compensó totalmente el deterioro previo, en comparación con el año 2018.</p> <p>Así mismo, señaló que, en materia de distribución de ingresos, se tiene una situación similar, en el sentido que durante la pandemia aumentó también la desigualdad que, aunque logró bajar en el año 2021, todavía se encuentra por encima de los niveles que tenía el país antes de la pandemia.</p> <p>Al respecto, explicó que el coeficiente de Gini es el indicador de distribución de ingresos más conocido, y corresponde a un número que va entre 0 y 1. Normalmente, debe ir entre 0 y 0,3 para un país con muy buena distribución, sin embargo, en Colombia está entre 0,5 y 0,6, siendo uno de los peores países del mundo en materia distributiva.</p> <p>En este sentido, destacó que, uno de los problemas que trata de abordar la reforma es determinar la forma de capturar para fines tributarios, los ingresos personales de los sujetos con más altos ingresos. Pues, no se gravan de manera adecuada a medida que se incrementan en cabeza de las personas de altos ingresos, particularmente, los provenientes de dividendos y ganancias ocasionales. Advirtió también que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en Colombia el recaudo por la tributación de personas naturales es muy bajo respecto de las personas jurídicas, y adicionalmente, el recaudo se ha centrado en los impuestos indirectos. Precisa que respecto de los países de la OCDE el promedio de tributación de las personas naturales es del 51%.</p> <p>Así mismo, hizo referencia a que Colombia tiene un nivel de tributación de 19.7% del PIB, lo que es muy bajo respecto del promedio de los países de Latinoamérica que equivale al 27%, y de los países de la OCDE que es igual al 34%. En esta medida, explica que el sistema tributario colombiano recauda muy poco en relación con otros países, motivo que justifica el incremento en la base de tributación.</p> <p>En este contexto, precisó entonces que el proyecto de ley parte de los tres principios básicos del sistema tributario que contempla la Constitución Política, a saber, progresividad, equidad y eficiencia, de manera que los sectores de altos ingresos aumenten su contribución al financiamiento del gasto público y especialmente del gasto social.</p> <p>Insistió en que las medidas que se proponen se dirigen hacia los siguientes propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la progresividad, fortaleciendo la tributación de las personas naturales de altos ingresos con fines redistributivos, así como restringiendo o eliminando una serie de beneficios tributarios. 2. Contar con suficientes recursos para financiar el gasto social. 3. Contribuir a mitigar efectos nocivos en el ambiente y en la salud a partir de impuestos a determinadas bebidas, alimentos y actividades. 	<p>Continuó con una explicación sobre la composición del proyecto, el articulado y su contenido principal, a partir de los siguientes temas:</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas naturales. Como principio básico de simplificación del sistema tributario se propone una unificación de las rentas líquidas gravables, siendo ahora todas las rentas base para la liquidación del impuesto.</p> <p>Un segundo objetivo se concentra en la reducción de beneficios tributarios, que son considerables, tanto para personas naturales como jurídicas. Lo anterior, con el propósito de lograr que a partir de cierto nivel de ingresos se incremente la tributación de las personas con altos ingresos. Para ello, se tomó como referencia una persona natural que percibe ingresos por \$10 millones de pesos mensuales o más.</p> <p>Así, se busca que no se modifique la carga tributaria para las personas naturales que se encuentren por debajo de este referente.</p> <p>Tampoco se modifica la tabla de tarifas para las personas naturales, ni se incorporan medidas referentes al impuesto sobre las ventas -IVA, considerando los debates que se presentaron el año anterior.</p> <p>Por su parte, se presentaron ajustes a las rentas exentas de los asalariados y los pensionados respetando la limitación del 40% de las deducciones y rentas exentas, como mecanismos para depurar los ingresos de las personas naturales y determinar la renta líquida gravable. Con las modificaciones a estos beneficios, únicamente se busca impactar la tributación de las personas que perciben ingresos por más de \$10 millones de pesos mensuales, que corresponden aproximadamente al 2.4% de los declarantes del impuesto sobre la renta.</p> <p>En materia de pensiones, también se parte del umbral de los \$10 millones de pesos mensuales, y, sobre esa base, se calcula que únicamente el 1.2% de los pensionados se impactarán.</p> <p>En materia de dividendos y ganancias ocasionales se modifica el régimen actual, de manera que, en lugar de tributar a una tarifa del 10%, la renta líquida gravable por estos conceptos se considera dentro de la sumatoria total de rentas sobre las cuales aplica la tarifa marginal general del impuesto sobre la renta para personas naturales. Lo anterior, a fin de que las personas naturales con más altos ingresos tributen en mayor medida.</p> <p>Impuesto al patrimonio. Se propone un impuesto permanente para las personas naturales cuyos patrimonios sean superiores a \$3.000 millones de pesos. Lo anterior, sin desconocer el beneficio sobre la casa o apartamento de habitación, permitiendo detraer de la base gravable un valor aproximado de \$500 millones por concepto de estos bienes.</p> <p>Se fijan unas tarifas marginales de 0,5% para un patrimonio igual o superior a \$3.000 millones de pesos, y de 1% para un patrimonio igual o superior a \$5.000 millones de pesos.</p> <p>Otro aspecto relevante es que se modifica la determinación del valor de las acciones o participaciones en sociedades, pasando de un costo fiscal histórico a un valor intrínseco.</p>
<p>Beneficios tributarios. Se propone derogar algunos beneficios, como es el caso del tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la utilidad en la enajenación de acciones que coticen en bolsa de valores, cuando la enajenación no represente más del 10%, así como de la renta exenta por premios de apuestas y concursos hipicos.</p> <p>En esta medida también se ajustan las rentas exentas sobre los ingresos provenientes de las indemnizaciones por seguros de vida y de la utilidad en la enajenación de la casa de habitación, de manera que la reducción en estos beneficios tenga impacto solo sobre aquellas personas que devenguen \$10 millones de pesos o más.</p> <p>A su turno, en el caso de las rentas exentas por ingresos provenientes de herencias y donaciones, se propone ampliar los beneficios para bienes inmuebles de vivienda, bienes inmuebles diferentes de la vivienda, y otros activos.</p> <p>De otra parte, se propone eliminar el beneficio de la exención en el IVA (días sin IVA), por beneficiar sectores de medianos y altos ingresos, y, especialmente, a productos importados, sin que exista ningún fundamento que lo soporte.</p> <p>Adicionalmente, en términos de suficiencia de recursos para el gasto social, se encuentran otras normas que contribuyen a ese resultado, más allá del impuesto sobre la renta para personas naturales de altos ingresos. Así, el proyecto de ley propone eliminar varios subsidios específicos sectoriales, sin perjuicio de mantener, a su vez, algunos beneficios en favor de sectores estratégicos como los consagrados para la promoción de la vivienda de interés social -VIS y vivienda de interés prioritario -VIP o las energías alternativas, entre otros. Lo anterior, en el marco de una política de desarrollo productivo para el país, debiendo ser desde el gasto público que se gestionen beneficios específicos a los sectores que se quiera promover.</p> <p>Impuesto sobre la renta para las personas jurídicas. En adición a la eliminación de algunos beneficios tributarios conforme lo expuesto, se propone restringir otro conjunto de prerrogativas, siguiendo el modelo chileno, en el sentido de limitar determinados beneficios de manera que no pueden exceder el 3% de la renta líquida ordinaria del contribuyente.</p> <p>Así mismo, se propone mantener, de forma permanente, la sobretasa de 3 puntos porcentuales aplicable a las instituciones financieras.</p> <p>Zonas francas. A pesar de que las zonas francas fueron creadas en el ordenamiento colombiano con la finalidad de promover las exportaciones, con una reforma que se introdujo en el año 2005, el régimen se modificó, permitiendo que algunos usuarios de zona franca pudieran producir para el mercado interno, representando actualmente el 85% de sus ventas. Ello supone una competencia injusta para las empresas que no se encuentran en zona franca.</p> <p>Por tanto, con las medidas adoptadas en el proyecto de ley, se busca que las empresas ubicadas en zonas francas cumplan con el propósito para el que fueron creadas, so pena de perder el beneficio de la tarifa reducida. Estas propuestas, dicho sea de paso, han sido recibidas positivamente por estas empresas y los gremios de los empresarios.</p>	<p>Regalías e impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. En materia del subsuelo del Estado, el proyecto de ley incorpora dos normas fundamentales; la primera de ellas tiene que ver con la prohibición de deducir las regalías en el impuesto sobre la renta. Lo anterior, en la medida en que las regalías corresponden al pago por el uso de un activo del Estado, constituyendo un gasto de producción que no debe gozar de dicho tratamiento.</p> <p>La segunda, es una contribución que debe hacer el sector minero-energético de forma extraordinaria, teniendo en cuenta el actual auge en los precios internacionales de algunos <i>commodities</i> -petróleo crudo, carbón y oro-. Así, se propone que cuando los precios de estos bienes se encuentren por encima de determinado umbral, se aplique una tarifa del 10% sobre un valor de ingresos por exportaciones que supere dicho límite.</p> <p>Impuesto de industria y comercio (ICA). Se modifica por considerarse que este impuesto podría constituir un gasto susceptible de deducirse, en lugar de descontarse del impuesto sobre la renta a cargo.</p> <p>Régimen Simple de Tributación (SIMPLE). Con el propósito de fortalecer el régimen e incentivar que más microempresas se vinculen al SIMPLE, se detalla una nueva categoría de actividades que se beneficiará del mismo, que comprende la educación y actividades de atención a salud humana y asistencia social. A su vez, se disminuyen algunas tarifas para otros grupos de actividades beneficiarias.</p> <p>Mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria. Se incluyen instrumentos que pretenden generar que las empresas de servicios digitales tributen en el país.</p> <p>También se establecen medidas dirigidas a que los ingresos en especie que reciben los altos ejecutivos se consideren como personales y se sometan a tributación.</p> <p>Adicionalmente, en relación con el criterio de sede efectiva de administración (SEA), se fijan unos criterios sobre la toma de decisiones para efectos de determinar la residencia fiscal de las sociedades y entidades, evitando el abuso de la figura.</p> <p>Impuestos saludables e impuestos ambientales (medidas de salud y medio ambiente). Se estima que las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados deben ser objeto de un impuesto con una clara finalidad como instrumento de salud pública. Su objetivo no es la recaudación sino disminuir el consumo. El diseño del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está en función del contenido de azúcar, gramos de azúcar por cada 100 mililitros, y respecto de los comestibles se propone una tarifa del 10% ad valorem.</p> <p>Con el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso se persigue que exista una transición más rápida hacia los plásticos reciclables.</p> <p>En relación con el impuesto al carbono se proponen cambios al gravamen ya existente, adicionado el carbón térmico y estableciendo una gradualidad en la tarifa para la implementación del impuesto.</p> <p>Concluye el señor Ministro indicando que, del recaudo proyectado, en orden de magnitud, el más importante proviene del impuesto sobre la renta a personas naturales, seguido</p>

<p>de los impuestos asociados a la explotación de recursos naturales, luego del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, y, finalmente de las medidas en materia de salud y medio ambiente, contribuyendo así, con la propuesta de reforma, a la reducción de la pobreza y a una mejor distribución del ingreso.</p> <p>A continuación, el Dr. Luis Carlos Reyes Hernández, director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), procedió a intervenir para precisar que el proyecto de ley constituye una reforma tributaria progresiva, enfocada en personas con ingresos superiores a \$10 millones de pesos mensuales. Indicó que se busca además que el tratamiento de los distintos tipos de ingresos sea mucho más equitativo. Adicionalmente, ratificó que con las medidas incorporadas en el proyecto se establece un compromiso de lucha contra la evasión, para lo cual se solicitó un apoyo adicional con el análisis de medidas para el fortalecimiento de los delitos fiscales.</p> <p>Concluyó su intervención expresando que se están solicitando al Congreso facultades extraordinarias al presidente para que se pueda modificar la planta de personal de la DIAN y para la modernización tecnológica de la entidad, para aportar al recudo.</p> <p>Una vez terminadas las intervenciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director de la DIAN, se les otorgó a los Honorables Congresistas la oportunidad para realizar intervenciones, observaciones y comentarios al proyecto de ley.</p> <p>En este punto, se dispuso la participación de los congresistas para debatir los elementos del proyecto de ley, exponer sus consideraciones sobre lo que se debe mejorar, manifestando que es el proyecto de reforma más progresivo en la historia de Colombia y se espera que en el marco del Congreso sea considerado y aprobado positivamente.</p> <p>A continuación, los Honorables Congresistas resaltaron el esfuerzo realizado en la construcción de este proyecto de ley, enmarcado dentro de los principios constitucionales de progresividad, equidad e igualdad. Adicionalmente, reconocieron la necesidad de una reforma tributaria para reducir la pobreza, mejorar los índices de desempleo, proteger los programas sociales y reducir el índice de Gini. Es así como, expusieron su principales comentarios y propuestas frente al proyecto, enfocándose en los siguientes temas:</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas naturales. Algunos congresistas manifestaron que sujetar a mayor tributación las pensiones resulta problemático, considerando que las mismas corresponden a un ahorro sistemático de toda una vida laboral. En este mismo sentido, manifestaron que gravar las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional es preocupante, al ser recursos que retornan a personas que no logran adquirir el derecho pensional.</p> <p>Una preocupación adicional que se manifestó, tuvo que ver con la categorización de una persona que obtiene ingresos por \$10 millones de pesos, como de altos ingresos, considerando que estos pueden ser los recursos totales de un grupo familiar con varios dependientes. Por ello, algunos parlamentarios sugirieron evaluar un incremento en el umbral para la tributación de las personas naturales.</p> <p>Los cambios en la tributación respecto del impuesto sobre la renta por concepto de dividendos y participaciones fueron objeto de observaciones, al existir una necesidad de mayor explicación y claridad por parte del Gobierno nacional en el contenido y alcance de</p>	<p>los cambios propuestos sobre este tema. En este mismo sentido, se indicó que existía la posibilidad de que estos cambios restaran incentivos a la inversión y afectaran el tejido empresarial con el aumento en la tributación sobre dichos ingresos.</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Varios parlamentarios manifestaron que la tasa de tributación del sector financiero sigue siendo baja, por lo que era posible analizar la permanencia de la misma y establecer una destinación específica a vías terciarias o caminos vecinales. En este orden de ideas, manifestaron la necesidad de derogar incentivos a los sectores o industrias que, a su juicio, no los necesitaban.</p> <p>A su turno, considerando que las consecuencias de la pandemia no se han superado en su totalidad y la necesidad de conservar el camino de recuperación del sector turístico, se sugirió por algunos congresistas conservar o extender algunos incentivos tributarios a los hoteles y, así, promover el empleo y generar desarrollo en este sector.</p> <p>Ganancias ocasionales. En el mismo sentido de los comentarios relacionados con el impuesto sobre la renta por concepto de dividendos, varios congresistas indicaron que era necesario contar con explicaciones adicionales por parte del Gobierno nacional sobre los ajustes propuestos en materia de ganancias ocasionales.</p> <p>En opinión de unos congresistas las modificaciones a las ganancias ocasionales podría resultar excesiva, al llegar a una tributación cercana al 39% para las personas naturales.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. Algunos Congresistas destacaron que este gravamen era de las figuras más avanzadas que se ha propuesto en las últimas reformas tributarias.</p> <p>Impuestos saludables. Algunos de los parlamentarios indicaron que era posible que los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados generaran un impacto en la inflación y que sus efectos afectarían en mayor medida a la población más vulnerable.</p> <p>Por lo demás, manifestaron su preocupación por la destinación de los recursos que se pretendían recaudar con este proyecto de ley, particularmente, en qué magnitud incidirían en la reducción del déficit fiscal y en el gasto social.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones de los congresistas, se le otorgó unos minutos adicionales al Ministro de Hacienda y Crédito Público para presentar observaciones o respuestas a los comentarios y preocupaciones presentadas por los distintos parlamentarios.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público, inició su intervención agradeciendo los comentarios sobre el proyecto de ley, y manifestó que el mismo estaba sujeto a una discusión más extensa y trabajo conjunto con los distintos parlamentarios para su mejora.</p> <p>Por otro lado, señaló que a efectos de atender las preocupaciones de algunos congresistas sobre la destinación de los recursos de este proyecto de ley, se indicó que se estaban realizando revisiones al presupuesto y que una vez concluido este proceso se compartiría la destinación de los nuevos recursos a ser recaudados.</p>
<p>Indicó también que en relación con los comentarios sobre dividendos se estima viable revisar posibles instrumentos para mitigar el impacto en la tributación que se podría presentar.</p> <p>Por su parte, manifestó la posibilidad de trabajar en la mejora del régimen SIMPLE y su apertura para discutir el tema de los impuestos saludables.</p> <p>Finalmente, concluyó su intervención reiterando que las personas naturales que resultarían impactadas con este proyecto de ley en materia del impuesto sobre la renta corresponden únicamente al 2,4% de la población con más altos ingresos, y al 1,2% de los pensionados.</p> <p>C. REUNIONES DE PONENTES Y COORDINADORES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La integridad del proyecto se discutió en varias reuniones de los ponentes y coordinadores, las cuales se llevaron a cabo los días 24 y 29 de agosto y 5, 7, 12 y 19 de septiembre de 2022.</p> <p>A continuación, se exponen los principales temas debatidos en las reuniones:</p> <p>1. Reunión de 24 de agosto de 2022</p> <p>Los ponentes y coordinadores, iniciamos la reunión con el ánimo de definir la metodología que se seguiría para realizar la discusión del proyecto de una manera ordenada y que permita considerar todos los aspectos de la propuesta presentada por el Gobierno nacional. Fueron invitados a esta sesión el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como el Viceministro Técnico de dicha cartera y el Director de la DIAN.</p> <p>El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, en compañía del Director de la DIAN, manifestó su apoyo en realizar unas jornadas de socialización del proyecto de ley en las regiones.</p> <p>La señora Presidenta de la comisión tercera de la Cámara, H.R. Luvi Katherine Miranda, propuso iniciar las reuniones de coordinadores y ponentes en horas de la mañana de lunes a jueves, considerando que en las tardes se encontraban citados para reuniones de plenarios.</p> <p>Se sugirió hacer una revisión artículo por artículo. Respecto de las proposiciones, se recordó la importancia de que los H. Congresistas radiquen las mismas para las discusiones en las comisiones terceras, y, de esta manera, trabajar en el articulado y propuestas.</p> <p>En este punto, se recordó que la reunión tiene como objeto fijar una metodología para enfrentar el estudio del proyecto de ley, proponiendo los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todas las proposiciones se radican en la Comisión Tercera de Cámara y serán enviadas por parte de la Secretaría formalmente. • Frente a cada uno de los artículos se manifestarán las observaciones correspondientes, por medio de proposiciones, identificando si estos requieren ajustes o modificaciones, si se considera que su contenido debe mantenerse inalterado o si debe retirado de la propuesta legislativa. 	<p>Por último, se hizo referencia al calendario que se tiene previsto, y, definida la metodología, se levantó la sesión.</p> <p>2. Reunión de 29 de agosto de 2022</p> <p>Los ponentes y coordinadores, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de esa cartera dimos inicio a la reunión. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, hizo referencia a la metodología de la reunión que fuese acordada por los coordinadores y ponentes, indicando que en virtud de la misma se procederá a dar lectura uno a uno a los artículos radicados, los cuales a su vez serían explicados por parte del Gobierno nacional, para discutir en detalle sobre cada uno de ellos, así:</p> <p>Objeto (artículo 1°). Se dio inicio a la lectura del primer artículo, y una vez leído y explicado, los coordinadores y ponentes no realizamos observaciones al mismo.</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2°). Leído el artículo, el Presidente de la Comisión Tercera del Senado, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, se dirigió a los ponentes y coordinadores para consultar si existían proposiciones radicadas a la fecha en relación con el mismo.</p> <p>En este punto, algunos H. Congresistas manifestaron que era pertinente modificar la metodología para llevar a cabo la revisión de los artículos del proyecto de ley, indicando que, en la medida de lo posible, antes de iniciar la lectura del articulado se tuviera en cuenta el cálculo del impacto fiscal de cada uno de ellos. Así mismo, se propuso que la discusión sobre cada artículo partiera de la existencia de proposiciones presentadas por los H. Congresistas, las cuales se recibirían hasta el debate, para analizar si las mismas cuentan con el aval del Gobierno nacional.</p> <p>Por su parte, volviendo al articulado objeto de discusión, sobre el tema de las pensiones, algunos congresistas consideraron que no era claro en el artículo el mensaje manifestado por el Gobierno nacional sobre que las pensiones por montos inferiores a \$10 millones de pesos mensuales no se someterán a una carga tributaria adicional.</p> <p>El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dr. Gonzalo Hernández Jiménez, procedió a aclarar que no se estimaba la existencia de un problema en la redacción del artículo 2 del proyecto de ley. Frente a los montos fijados, se aclaró que las rentas exentas se encuentran calibradas para que si una persona natural percibe exclusivamente ingresos por concepto de pensiones no se altere su tributación cuando perciba una pensión por menos de \$10 millones de pesos mensuales. Lo anterior, considerando que el proyecto de ley reconoce 1.790 UVT como renta exenta para las pensiones, lo que adicionado a la renta exenta del primer umbral de la tarifa (1.090 UVT) y las deducciones por contribuciones a salud, cumple con el presupuesto de no tributación adicional.</p> <p>Al respecto precisó que es posible que una persona cuente con ingresos tanto por pensiones como por otros conceptos, y, en consecuencia, en tales casos, pague un monto superior.</p>

<p>Algunos parlamentarios reiteraron la necesidad de contar con información clara sobre la destinación de los recursos que se espera recaudar con la iniciativa, considerando que no se cuenta con un presupuesto que la soporte, para tener claridad sobre los recursos que se van a dirigir al ajuste fiscal, a asuntos ambientales y además, para conocer el estado de los compromisos fiscales.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino en este estado de la reunión para manifestar que, a efectos de atender esta preocupación de la destinación de los recursos, era necesario concluir el proceso de revisión del presupuesto, considerando que el mismo había sido presentado por el Gobierno anterior. Agregó que los recursos del proyecto de ley tenían una clara intención de ser utilizados para cumplir con los objetivos sociales y la financiación de programas de atención a los más vulnerables.</p> <p>Por su parte, precisó que el cálculo del impacto fiscal de cada uno de los artículos del proyecto es una tarea extremadamente compleja, particularmente, en el caso de los mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión fiscal, donde es imposible tener una medición exacta de su impacto.</p> <p>Finalmente, algunos ponentes y coordinadores manifestaron una preocupación relacionada con la deducción de costos y gastos en el caso de los contratistas independientes. Sin embargo, fue aclarado por otros ponentes y coordinadores que la exposición de motivos explicaba de manera clara que a estos sujetos no se les estaba afectado su depuración de las cédulas. Pues, en efecto, pueden ser detraídos en su totalidad siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario para el efecto.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por personas naturales residentes (artículo 3º). Una vez realizada la lectura del artículo 3 se abrió la discusión para las intervenciones de cada uno de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Los ponentes y coordinadores indicaron que este artículo establece una diferencia en relación con los receptores del dividendo, toda vez que, en caso de que el receptor sea una entidad extranjera, la tarifa correspondería al 20% y si, por el contrario, lo percibe una persona natural, la tarifa puede llegar a ser del 39%, tal como ocurre con la cédula de ganancias ocasionales. Lo anterior, con el fin de someter el asunto a consideración para evaluar propuestas de mejora y, así, corregir un posible aumento excesivo de la tarifa efectiva de tributación, que podría impactar la inversión, la generación de empleo y la competitividad.</p> <p>En este punto, diversos ponentes y coordinadores señalaron que el énfasis de la reforma tributaria está en función de la equidad y de superar los altos índices de pobreza y miseria que se viven en el país, por lo que, consideraron prudente plantear reformas más progresivas para que quienes tengan mayores ingresos tengan mayores aportes a los gastos sociales. Establecieron que era importante tratar de concretar en este tipo de reuniones los ejes temáticos de la reforma, y, de manera general, mirar los consensos y disensos.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público, reitero en este punto que las propuestas contenidas en el proyecto de ley pretenden la progresividad del sistema tributario, en línea con los estudios de la OCDE, que muestran que los sujetos con los ingresos más altos tienen una baja la tributación, siendo los que más perciben ganancias ocasionales y</p>	<p>dividendos. En este sentido, invitó a presentar propuestas para encontrar una fórmula mejor.</p> <p>Algunos coordinadores y ponentes reconocieron la necesidad de la reforma tributaria, como mecanismo para romper la inequidad en Colombia y mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>En este punto, el Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión e indicó que se cita para la próxima semana.</p> <p>3. Reunión de 5 de septiembre de 2022</p> <p>En esta sesión, los ponentes y coordinadores, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de esa cartera y el Director de la DIAN, continuamos la revisión artículo por artículo a partir de las proposiciones presentadas por los H. Congresistas.</p> <p>En atención a un cambio de metodología, frente a la sesión anterior, la agenda propuesta para abordar la reunión se compuso de los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposiciones sin artículo. • Artículos con proposiciones. • Artículos nuevos. • Otros: Ajustes de forma. <p>En ese sentido, el Viceministro Técnico inició señalando que 16 artículos del proyecto de ley no tenían proposición. Posteriormente, indicó que a la fecha se habían estudiado más de 130 proposiciones, las cuales contenían aproximadamente 160 propuestas, de las cuales aproximadamente 120 implicaban modificaciones a 53 artículos del proyecto de ley radicado. Seguidamente, inició la revisión específica de las proposiciones radicadas a la fecha.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos que no tienen proposición a la fecha <p>En primer lugar, el viceministro técnico expuso el conjunto de artículos que no tenían proposición a la fecha, a saber: artículos 1, 7, 8, 14, 15, 24, 25, 26, 27, 28, 34, 56, 60, 61, 64 y 68.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos que tienen proposición a la fecha <p>Continuó su presentación procediendo a referirse a los artículos que si contaban con proposición a la fecha de la reunión, así:</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2º). En relación con las proposiciones presentadas, se indicó que las mismas contemplan la eliminación del artículo del texto radicado, el aumento de la renta exenta para pensiones y pagos laborales, la eliminación de la renta exenta para pensiones sustitutivas, la eliminación de la renta exenta por gastos de representación de magistrados y rectores, así como la eliminación de las modificaciones al límite global de los beneficios tributarios de personas naturales propuesta.</p>
<p>Frente a lo anterior, el Viceministro expresó la importancia de mantener el texto del artículo en la versión del proyecto de ley radicado, en términos de lo que se pretende recaudar, del cumplimiento del principio de progresividad y de la simplicidad del sistema tributario, manifestando que el artículo no debía ser modificado.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por personas naturales residentes (artículo 3º). Frente a este artículo el Viceministro Técnico indicó que había 6 proposiciones en el sentido de incluir tarifas marginales o progresivas, reducir la tarifa o eliminar el artículo del proyecto de ley.</p> <p>Al efecto, manifestó que, atendiendo las preocupaciones manifestadas por algunos ponentes y coordinadores relacionados con la eventual incidencia en la doble tributación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estaba trabajando en la evaluación de mecanismos para corregir esta situación, con alternativas de tarifas fijas o un descuento tributario.</p> <p>Frente a la explicación planteada por el Viceministro Técnico los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios u observaciones adicionales.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por sociedades extranjeras y personas naturales no residentes (artículo 4º). En relación con el artículo 4, el Viceministro Técnico indicó que a la fecha existían 3 proposiciones radicadas, las cuales pretendían modificar la tarifa aplicable para reducirla al 12%, establecer una tarifa progresiva que iba en aumento desde el año 2023 al 2025 y eliminar el artículo del proyecto de ley.</p> <p>En el mismo sentido que el anterior, afirmó que se estaba realizando el correspondiente análisis para modificar el artículo en función del ajuste que se estaba planteando para las personas naturales residentes, conforme lo anteriormente contado. Lo anterior, teniendo en cuenta que se debe atender este asunto como un bloque de artículos referentes a dividendos.</p> <p>Una vez recibida la explicación de la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Renta líquida gravable (artículo 5º). Según informó el Viceministro Técnico, en relación con este artículo, existían a esa fecha 3 proposiciones radicadas, dirigidas a eliminar el artículo y a eliminar algunas expresiones para desmontar la propuesta de unificación de las rentas líquidas contenida en la iniciativa.</p> <p>Al respecto, indicó que la propuesta presentada en el proyecto de ley se considera fundamental, aclarando que la misma no consiste en la eliminación de las cédulas, sino en la unificación de las rentas líquidas gravables. También explicó, que en el caso en que se modifique todo el bloque de artículos relacionados con el impuesto sobre la renta para personas naturales, este también se modificaría.</p> <p>Una vez concluida la exposición del Viceministro Técnico, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6º). El Viceministro Técnico indicó que, luego del análisis de las proposiciones, no se tenían motivos para revisar el límite</p>	<p>global establecido en esta norma. Lo anterior, con el objetivo de mantener el recaudo estimado por esta medida y la progresividad. Por su parte, comentó que se estaban evaluando elementos técnicos para recoger las proposiciones en relación con dependientes, entre otros aspectos importantes.</p> <p>Frente a la explicación planteada los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios u observaciones adicionales.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9º). En relación con este artículo, se indicó que se habían recibido las siguientes propuestas: a) reducir las tarifas, b) incrementar la sobretasa financiera, c) crear tarifas diferenciales por tamaño de empresa y sector, d) establecer una tarifa diferencial para empresas editoriales y e) establecer destinaciones específicas de la sobretasa financiera.</p> <p>Sobre estas propuestas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que se encontraba analizando la posibilidad de incrementar la sobretasa a las instituciones financieras y su temporalidad.</p> <p>En relación con el establecimiento de tarifas diferenciales para pequeñas empresas, se indicó que ello podría tener un impacto considerablemente negativo frente al recaudo esperado y posibles efectos perversos de cara a la política fiscal. En su lugar, se destacaron las bondades que ofrece el régimen SIMPLE, particularmente en punto a este asunto. En razón a lo anterior, las propuestas que pretenden modificar las tarifas del impuesto sobre la renta no se entendían acogidas.</p> <p>Por su parte, el Viceministro Técnico se pronunció sobre la inconveniencia de establecer destinaciones específicas de los impuestos, indicando que no ello no atiende a las necesidades de la comunidad y genera inflexibilidades frente a los recursos disponibles para el gasto público, que puede ser dinámico.</p> <p>Algunos de los ponentes y coordinadores manifestamos algunas preocupaciones relacionadas con el artículo, considerando que no resulta justo que las pequeñas empresas deban aplicar la tarifa general del impuesto sobre la renta y que las instituciones financieras transfieran esta sobretasa a los consumidores finales.</p> <p>En atención a dichas intervenciones, el Viceministro Técnico insistió en que las micro y pequeñas empresas pueden acogerse al régimen SIMPLE y, así, proyectar su crecimiento empresarial. En este mismo orden de ideas, manifestó que evitar la implementación de tarifas diferenciales persigue un fin legítimo, que corresponde a evitar el fraccionamiento de empresas grandes y así utilizar, indebidamente, las tarifas diferenciales. Respecto de la justicia tributaria recordó que se están eliminando y limitando beneficios tributarios.</p> <p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10º). En relación con este artículo indicó que existían radicadas, a esa fecha, 2 proposiciones. Adicionalmente, comunicó que se estaban evaluando algunos ajustes al requisito del umbral mínimo de exportación, a efectos de que el plan de internacionalización observe las cadenas de producción, la sustitución de importaciones y las exportaciones en conjunto.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores compartimos el propósito de establecer requerimientos para que las empresas ubicadas en zona franca exporten. Sin embargo, existen unos</p>

<p>interrogantes relacionados con la estabilidad jurídica de estas empresas por las inversiones que han realizado y que están generando empleo.</p> <p>Al respecto, el Viceministro Técnico comentó que no se estaría afectando la estabilidad de las personas jurídicas, y, en todo caso, recordó el propósito para el que fueron creadas estas empresas. Lo anterior, sin perjuicio de revisar la gradualidad para no generar un impacto negativo.</p> <p>Límite a los beneficios y estímulos tributarios (artículo 11°). El Viceministro Técnico recordó que con este artículo se busca fijar un límite del 3% de la renta líquida gravable del contribuyente y de esta manera modular los beneficios tributarios que pueden utilizar las personas jurídicas. Lo anterior, en línea con la eliminación de otros beneficios injustificados y que generan algunas asimetrías en los sectores.</p> <p>Sobre las proposiciones presentas frente a este artículo, aclaró que están en estudio los beneficios destinados a ciencia y tecnología, como sector que podría ser relevante para el desarrollo productivo que se quiere promover.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores realizamos unas observaciones frente al contenido del artículo en relación con el criterio utilizado para eliminar o limitar beneficios, llamando la atención, por ejemplo, sobre la limitación de donaciones a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen actividades meritorias, a nuestro juicio preocupante.</p> <p>En este punto de la reunión pidió la palabra el Director de la DIAN, Dr. Luis Carlos Reyes Hernández, para expresar que dentro de los pocos estudios que hay sobre los impactos de los beneficios tributarios, estos no demuestran ser útiles, por lo que, en la medida de lo posible, vale la pena considerar la lógica que parte de eliminar los mismos.</p> <p>Deducción de impuestos pagados y otros (artículo 12°). En relación con este artículo, el Viceministro indicó que existen radicadas, a la fecha, 4 proposiciones que se concretan en las siguientes propuestas: conservar el descuento del impuesto de industria y comercio (ICA) ya sea del 50% o reducirlo al 40%, y eliminar el artículo del proyecto de ley radicado.</p> <p>Al respecto, explica que la modificación presentada en el proyecto de ley atiende a que el ICA pierda su naturaleza de descuento y sea una deducción. Lo anterior, en consideración a que funciona más como un impuesto indirecto que es transferido a los consumidores y no atiende a la lógica que soporta la existencia de un descuento.</p> <p>Por su parte, algunos de los ponentes y coordinadores mencionamos que eventualmente puede resultar problemático el aumento de los costos de explotación de recursos no renovables. Por lo tanto, proponemos dar la discusión para evaluar que se establezca una sobretasa temporal a estas entidades que realizan la explotación de estos recursos, evaluando la posibilidad de complementar la propuesta de limitar o prohibir la deducción de regalías.</p> <p>En atención a las preocupaciones señaladas por los ponentes y coordinadores, el Viceministro Técnico expuso que tanto la no deducibilidad de regalías como el impuesto a las exportaciones a las industrias extractivas, tienen como finalidad atender las sensibilidades rentísticas y participar el superávit de las empresas de este sector. Sin embargo, informó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está evaluando</p>	<p>alternativas para tal efecto, dentro de las cuales se encuentra la de establecer una sobretasa para estas empresas o el mantenimiento de la prohibición de deducir las regalías.</p> <p>Ganancias ocasionales (artículos 13° al 19°). Frente a este artículo, se indicó que, en los mismos términos expuestos para dividendos y participaciones, se están analizando alternativas que permitan mitigar un impacto considerable en la tasa de tributación que puede surgir de la propuesta radicada. Las propuestas analizadas contemplan la eliminación del artículo del proyecto de ley, el aumento de las ganancias ocasionales exentas provenientes de indemnizaciones de seguros de vida y de la utilidad en la venta de la vivienda o casa de habitación y la reducción de las tarifas al 20% o 15% frente al proyecto radicado.</p> <p>Considerando las propuestas y preocupaciones manifestadas por los H. Congresistas sobre las rentas exentas y tarifas contempladas, se indicó que se está evaluando la posibilidad de reducir la tarifa plana, junto con la desunificación de las ganancias ocasionales de las rentas líquidas gravables, o, alternativamente, conservar la unificación de rentas líquidas gravables pero aumentando algunas exenciones. Lo anterior, con el ánimo de mitigar los efectos negativos que puede generar la propuesta radicada, pero cuidando no generar una distorsión que implique contracción en el recaudo.</p> <p>Una vez concluida la explicación del Viceministro Técnico, los ponentes y coordinadores indicamos que existen preocupaciones relacionadas con gravar con tarifas sustancialmente altas las herencias de patrimonios familiares, viviendas de habitación y desincentivar la construcción. Así mismo, otros parlamentarios manifestaron que, en virtud del principio de equidad, quien tiene mayor capacidad económica debe contribuir en mayor medida.</p> <p>El Director de la DIAN intervino en este punto para precisar que la propuesta únicamente gravaría a las ganancias ocasionales que se encuentren por encima de las 1.090 UVT (aproximadamente \$41.000.000 millones de pesos), siendo una afectación menor en comparación al daño que puede generar no solventar las desigualdades generadas en la tributación sobre este gravamen.</p> <p>Impuesto al patrimonio (artículo 20° al 23°). En relación con este bloque de artículos, se observa que existen 8 proposiciones radicadas, dentro de las cuales se encuentra la eliminación de los bienes inmuebles de la base gravable del impuesto, el aumento del umbral para la causación del mismo, la modificación del valor patrimonial de las acciones y el establecimiento de nuevas tarifas del impuesto. Al respecto, el Viceministro Técnico manifiesta que no se ven razones para avalar estas propuestas, sin perjuicio de estudiar un ajuste que permita mitigar el impacto del cambio en la valoración patrimonial de las acciones que no cotizaban en bolsa.</p> <p>Una vez concluida la exposición del Viceministro Técnico, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Impuesto al carbono (artículo 29° al 30°). En relación con este bloque de artículos se indicó que se habían radicado 7 proposiciones, dentro de las cuales se encuentra la eliminación de los artículos del proyecto de ley y una reducción o graduación de las tarifas de los bienes sobre los cuales recae el impuesto.</p>
<p>Al respecto, el Viceministro Técnico manifestó que no se estiman viables las proposiciones respectivas, considerando la importancia de este impuesto para mitigar externalidades negativas.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (artículos 31° al 33°). El viceministro técnico manifestó que, de las proposiciones radicadas a la fecha, se encontraba bajo estudio la inclusión del icopor como producto sujeto a este impuesto.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores indicamos que resulta relevante armonizar este impuesto con la Ley 2232 de 2022, por medio de la cual se reguló la prohibición de utilizar plásticos de un solo uso. Igualmente, manifestamos preocupaciones en relación con la aplicación del impuesto sobre productos plásticos para envasar, embalar o empacar bienes de la canasta familiar, por el posible impacto en el costo de los mismos.</p> <p>Atendiendo estas preocupaciones, el Viceministro Técnico indicó que se estima viable realizar la armonización y se trabajará en ese sentido.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro (artículos 35° al 42°). El Viceministro Técnico indicó que las proposiciones relacionadas con estos artículos consisten en su eliminación del proyecto de ley. Al respecto, señaló que, en atención a la coyuntura actual de precios altos de estos bienes, no se estima viable en esta etapa del trámite su eliminación y, en consecuencia, estas proposiciones no se entenderían acogidas.</p> <p>Algunos parlamentarios manifestamos que si el argumento, en la misma línea con la imposibilidad de deducir las regalías, corresponde a una bonanza temporal de los precios del petróleo, se debe entonces considerar medidas temporales, como el caso de una sobretasa.</p> <p>En este punto de la reunión, el presidente de las Comisiones Terceras Conjuntas procedió a levantar la sesión, solicitando que se informe de la agenda a seguir e indicando que se continuará con la revisión de las proposiciones radicadas y el estudio de las mismas por parte del Ministerio.</p> <p>3. Reunión de 7 de septiembre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Terceras Conjuntas da inició a la sesión explicando que se continuará con la revisión de las proposiciones radicadas a la fecha, para escuchar las explicaciones de la valoración realizada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN.</p> <p>El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite reiterar que para la sesión pasada se hizo una revisión de las 160 propuestas que se han radicado, aclarando que posteriormente han llegado más proposiciones que se estarán agrupando en los bloques del articulado.</p>	<p>Seguidamente, procede a realizar un resumen ejecutivo de los bloques y puntos que se analizaron en la sesión del 5 de septiembre de 2022, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se analizaron todas las proposiciones de forma detallada frente al bloque de artículos sobre personas naturales, manifestando que la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es mantener el articulado en los términos en los cuales se radicó. En cuanto a dividendos, se está estudiando la posibilidad de generar un descuento. • Se continuó con el bloque de artículos sobre personas jurídicas, manteniendo el texto radicado, salvo algunos puntos que se encuentran bajo revisión a partir de algunas de las propuestas presentadas. • Respecto del impuesto al patrimonio, se encuentra bajo estudio el valor patrimonial de las acciones, para mitigar su impacto, revisando una gradualidad para aplicar el valor intrínseco. • En cuanto a los impuestos ambientales, se mantiene el articulado del impuesto al carbono y se evalúa la posibilidad de incluir el icopor dentro de los productos gravados así como su operatividad. <p>Precisado lo anterior, se procede con la exposición del estudio de las proposiciones radicadas frente a los artículos restantes, así:</p> <p>Impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas (artículos 43° al 48°). En relación con este bloque de artículos se indicó que las proposiciones radicas pretenden iniciar la aplicación del impuesto a partir del 2025 o la eliminación del mismo. Considerando lo anterior, el Viceministro Técnico manifestó que no se estima procedente la eliminación de este bloque de artículos, sin perjuicio de analizar una gradualidad en su tarifa.</p> <p>En el mismo sentido, manifestó que este impuesto tiene como propósito contribuir a que las empresas encuentren fórmulas para disminuir el azúcar de las bebidas, así como generar que las personas sustituyan el consumo de las mismas por otras más saludables, para de esta manera generar un impacto positivo en la política pública de salud.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados (artículos 49° al 54°). En relación con este bloque de artículos, el Viceministro Técnico indicó que no se ha contemplado la eliminación del impuesto, no obstante, se evalúa la posibilidad de revisar las partidas arancelarias para clarificar y determinar de manera precisa los alimentos que quedarán gravados con el impuesto.</p> <p>En relación con estos impuestos saludables varios parlamentarios manifestaron que no se observa un criterio uniforme para la determinación de los productos que se están estableciendo como gravados. Así mismo, llamaron la atención sobre el posible impacto frente al consumo de la población más vulnerable. Sin embargo, varios ponentes y coordinadores manifestaron que debe medirse el impacto costo-beneficio entre el eventual o marginal impacto a la población vulnerable y el impacto en salud pública que se puede generar con estos impuestos.</p>

<p>Adicionalmente, manifestaron que desde el Congreso de la República deben enviarse mensajes claros y contundentes sobre la necesidad de gravar productos dañinos y considerar que las patologías e incidencias en la salud de la población no solamente afecta al individuo quien ve afectada su salud, sino a su núcleo familiar.</p> <p>Al respecto, el ministro anotó que el impacto sobre la canasta familiar solamente es del 3% según FEDESARROLLO. Así mismo, recogió los argumentos expuestos por algunos ponentes y coordinadores que indicaron claramente que el propósito de estos impuestos se dirigía a desestimular el consumo de esas bebidas azucaradas.</p> <p>A su turno, el Viceministro Técnico explicó que en razón a la naturaleza propia del impuesto y su finalidad y operatividad, no es posible acoger la proposición que busca eliminar la donación de los hechos que causan el impuesto.</p> <p>Algunos parlamentarios solicitamos explicación en detalle de esta situación y en los escenarios en los cuales se vería reflejado este impuesto en caso de que exista una donación y el posible efecto negativo que podría tener este gravamen sobre todas las donaciones de alimentos que realizan los comercializadoras al por mayor y menor en el país.</p> <p>El Viceministro Técnico señaló que, al ser un impuesto que se causa exclusivamente en la primera venta, las donaciones que realicen personas distintas a los productores e importadores no estarán gravadas una segunda vez. Así mismo, detalló que este impuesto recae exclusivamente sobre unos bienes taxativamente señalados en la legislación, por lo que la donación de otros bienes distintos a los señalados en el listado no será sometida a tributación con este impuesto.</p> <p>Sede Efectiva de Administración (artículo 55°). En relación con este artículo se informó que existe una proposición radicada. El director de la DIAN explicó que la norma consiste en evitar comportamientos elusivos de algunas empresas para evitar el pago de sus impuestos. El espíritu de la norma es que si es una empresa colombiana y opera en Colombia debe considerarse como residente fiscal en Colombia.</p> <p>Una vez concluida la exposición del director de la DIAN, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo fondo.</p> <p>Presencia Económica Significativa (artículo 57°). El director de la DIAN indicó que esta medida tiene como fin evitar comportamientos elusivos y de evasión tributaria.</p> <p>Algunos congresistas manifestamos diversas preocupaciones relacionadas con los criterios definidos en esta norma, dentro de los cuales se encuentra que una entidad tenga un dominio ".co", lo que, a nuestro juicio, no necesariamente implica que una compañía sea colombiana o que tenga negocios permanentes en el país. En este mismo sentido, manifestamos que resulta preocupante que estas medidas se encuentren en contravía de compromisos internacionales, particularmente con la OCDE y los TLC, así como que puedan afectar a la industria digital que está en crecimiento.</p> <p>En este punto, el Director de la DIAN manifestó que se están evaluando ajustes a esta figura para atender las preocupaciones de los parlamentarios.</p>	<p>Ingresos de fuente nacional (artículo 58°). Como tema relacionado con el anterior, en el mismo sentido el Director de la DIAN indicó que esta medida tiene como fin evitar comportamientos elusivos y de evasión tributaria.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Ingresos en especie (artículo 59°). El Director de la DIAN inició su exposición manifestando que en la actualidad existen empresas que efectúan pagos a altos ejecutivos en especie, por lo que se propone que este tipo de pagos se graven y que se reconozcan a valor de mercado.</p> <p>Una vez concluida la exposición los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Determinación de impuestos mediante facturación (artículo 63°). El Director de la DIAN planteó que esta medida está siendo objeto de revisión para que su aplicación sea dirigida a contribuyentes omisos.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios en relación con este artículo.</p> <p>Facultades extraordinarias (artículo 65°). En relación con esta medida, el Director de la DIAN manifestó que su finalidad es que el presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República, realice la estructuración del sistema específico de carrera administrativa, atendiendo los compromisos adquiridos con los sindicatos de la DIAN.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>De minimis (artículo 66°). En relación con esta medida, el Viceministro Técnico manifestó que es razonable su eliminación del texto del proyecto de ley radicado, siendo acogida la correspondiente proposición.</p> <p>IBC independientes (artículo 67°). El Viceministro Técnico indicó que esta medida es necesaria para dar seguridad a los cotizantes trabajadores independientes y, por ello, no se estima procedente la eliminación de esta norma del proyecto radicado.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales en relación con este artículo.</p> <p>Vigencia y derogatorias (artículo 69°). En relación con este artículo, el Viceministro Técnico inició su exposición mencionando que parte fundamental del proyecto de ley es que se limitan y eliminan beneficios tributarios. Así, indicó que luego de revisar cada una de las propuestas de modificación de este artículo, ninguna se acoge, sin perjuicio del análisis que se adelanta sobre los beneficios para los combustibles en zonas de frontera.</p> <p>En este mismo sentido, se informa que se está replanteando la eliminación de la derogatoria de los beneficios ligados a cultura, educación, ciencia y tecnología, cine y vivienda de</p>
<p>Interés social -VIS en atención a las preocupaciones manifestadas por algunos gremios de la construcción.</p> <p>Los ponentes y coordinadores realizamos comentarios y manifestamos las preocupaciones relacionadas con la inexistencia de un estudio de impacto fiscal en relación con los beneficios tributarios que se eliminan o se limitan, y, en este sentido, se plantearon discusiones sobre la pertinencia de la eliminación de determinados beneficios tributarios, como los asociados a cultura, VIS, la presunción de costos de los cafeteros, entre otros.</p> <p>En este punto de la reunión, el presidente de las Comisiones Terceras Conjuntas levantó la sesión indicando que la siguiente semana se llevaría a cabo la siguiente sesión de coordinadores y ponentes.</p> <p>4. Reunión de 12 de septiembre de 2022</p> <p>El H.R Armando Antonio Zabarain de Arce, como Presidente de las Comisiones da inició a la sesión indicando que se continuará con la revisión de las proposiciones radicadas a la fecha frente al articulado propuesto y, en la medida de las posibilidades, se conocerá las explicaciones y la valoración realizada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN sobre las mismas.</p> <p>Manifestó que en la reunión se contaba con la presencia del Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Director de la DIAN para continuar con la presentación.</p> <p>Intervino el Viceministro Técnico para manifestar que, a corte de 12 de septiembre de 2022, se habían revisado 294 propuestas, estando pendientes por evaluar aproximadamente 130 más que fueron recibidas en la noche del viernes 9 de septiembre, para un total de aproximadamente 420 propuestas.</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2°). El Viceministro Técnico inició su exposición indicando que se han recibido nuevas proposiciones en relación con este artículo. Sin embargo, manifestó que no se estimaba conveniente acoger las mismas, reiterando que eliminar las modificaciones planteadas en el texto radicado iría en contravía del propósito de simplicidad y de progresividad asociado a incrementar la tributación de las personas naturales con mayor capacidad económica. En consecuencia, las proposiciones no fueron acogidas, sin perjuicio de manifestar la disposición para analizar nuevas intervenciones al respecto.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones percibidos por personas naturales residentes (artículo 3°). Frente a este artículo el Viceministro Técnico manifestó que se habían radicado nuevas proposiciones y que, en este sentido, atendiendo las múltiples solicitudes y preocupaciones manifestadas por algunos H. Congresistas y, particularmente, de nosotros los coordinadores y ponentes, estaban bajo estudio las tarifas de dividendos y ganancias ocasionales. Lo anterior, atendiendo las proposiciones y recomendaciones frente a la eventual doble tributación en dividendos.</p>	<p>Ante algunas inquietudes planteadas por algunos parlamentarios, aclaró que a la fecha se estaban estudiando dos opciones: i) una tarifa del 15% y ii) un descuento tributario conservando la unificación de rentas líquidas gravables, en aras de una mayor progresividad del sistema tributario.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones recibidos por sociedades extranjeras y personas naturales no residentes (artículo 4°). En relación con el artículo 4, el Viceministro Técnico aclaró que, en los mismos términos del artículo anterior, se encontraba bajo estudio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el capítulo de dividendos para atender las preocupaciones de los ponentes y coordinadores manifestadas, en la medida en que se debía ajustar de forma congruente en todo el articulado.</p> <p>Renta líquida gravable (artículo 5°). En relación con este artículo, el Viceministro Técnico señaló que algunas propuestas se dirigían a desmontar la unificación de las rentas líquidas gravables. Sin embargo, como se ha manifestado en repetidas oportunidades, se estimaba vital conservar la unificación, no siendo interés del Gobierno eliminarla.</p> <p>Una vez escuchadas las preocupaciones de algunos ponentes y coordinadores, el Viceministro Técnico continuó su exposición.</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6°). El Viceministro Técnico indicó que, luego del análisis de las proposiciones presentadas, no se tenían motivos para revisar el límite global establecido en esta norma. Sin embargo, destacó que existían proposiciones relacionadas con la deducción por dependientes que se encontraban en revisión, agregando que para la fecha no se había concretado si se acogerían o no.</p> <p>Algunos de los ponentes y coordinadores realizamos comentarios relacionados con la revisión de los criterios de dependencia de quienes se encuentran en condición de discapacidad o aquellos que se encuentran cursando estudios.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9°). En relación con este artículo el Viceministro Técnico manifestó que se habían analizado las propuestas de incrementar la sobretasa financiera y establecer tarifas diferenciales para las personas jurídicas y para ciertos sectores.</p> <p>Sobre las proposiciones de elevar unos puntos la sobretasa financiera, que en su mayoría correspondían a H. Congresistas de las Comisiones Terceras, se comentó que se estaba analizando el asunto, con posibilidades de ser acogido. Sin embargo, se aclaró que establecer una destinación específica no se consideraba conveniente debido a las inflexibilidades que dicha circunstancia genera frente a los recursos disponibles para el gasto público.</p> <p>Frente al establecimiento de tarifas diferenciales se reiteró que tendrían un impacto negativo frente al recaudo esperado y unos posibles efectos perversos de cara a la política fiscal. En consecuencia, estas propuestas que pretenden modificar las tarifas del impuesto sobre la renta no se estiman convenientes. A su turno, se indicó que se estaban analizando propuestas para el fortalecimiento del régimen SIMPLE de tributación, en atención a las manifestaciones efectuadas por algunos de los congresistas.</p>

<p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10º). En relación con este artículo se informó que, considerando las alternativas propuestas por los H. Congresistas, gremios y la ciudadanía, se estaban considerando alternativas para resolver algunas preocupaciones en el caso de cadenas de producción.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores indicamos que existía una preocupación por las zonas francas dedicadas a la prestación de servicios de salud.</p> <p>El Viceministro Técnico indicó que, dada su relevancia, este asunto se encontraba sujeto a evaluación y que se estaban analizando elementos para determinar si se podía incluir dentro del requisito del plan de internacionalización.</p> <p>Limite a los beneficios y estímulos tributarios (artículo 11º). El Viceministro Técnico manifestó que estaba siendo evaluada la eventual eliminación de ciertos beneficios del límite.</p> <p>Deducción de impuestos pagados y otros (artículo 12º). En relación con este artículo la nueva propuesta que se encontraba radicada consistía en establecer una gradualidad en la no deducibilidad de las regalías para ciertas entidades. Sin embargo, a criterio del Gobierno nacional, esta propuesta no era acogida.</p> <p>A su turno, el Viceministro Técnico indicó que, en atención a las múltiples preocupaciones y observaciones realizadas por distintos ponentes y coordinadores, se continuaba analizando la posibilidad de establecer una sobretasa a ciertas entidades del sector extractivo para mitigar el posible impacto de retirar la prohibición de deducir las regalías.</p> <p>Ganancias ocasionales (artículo 13º al 19º). Frente a este artículo, las propuestas analizadas planteaban el aumento de ganancias ocasionales exentas, la eliminación de la propuesta contenida en el texto radicado del proyecto de ley y la reducción de las tarifas de las ganancias ocasionales. En el mismo sentido expuesto en previas oportunidades se indicó que el propósito del Gobierno nacional era conservar la unificación de las rentas líquidas gravables cedulares, dentro de las cuales se encuentran las ganancias ocasionales.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores expresaron nuevamente su preocupación respecto de la unificación de rentas líquidas y de gravar con tarifas sustancialmente altas las ganancias ocasionales. Expresaron entonces la necesidad de encontrar un punto intermedio sobre el posible impacto en la tributación de ciertas personas.</p> <p>Al respecto, el Viceministro Técnico indicó que se estaba evaluando el impacto de acoger parcialmente propuestas relacionadas con conservar una tarifa plana, pero aumentando las tarifas actualmente establecidas.</p> <p>Impuesto al patrimonio (artículo 20º al 23º). En relación con el bloque de artículos sobre el impuesto al patrimonio, frente a los cuales se presentaron proposiciones dirigidas a la eliminación de los artículos del proyecto de ley y a la modificación del valor patrimonial de las acciones para efectos del impuesto, el Viceministro Técnico reiteró que no se acogía la eliminación por ser inconveniente no contar con este impuesto.</p>	<p>Por su parte, en relación con la valoración patrimonial de las acciones en sociedades que no cotizan en bolsa, señaló que se estaba evaluando la posibilidad de modificar la manera de calcular el valor de las acciones, por ejemplo, fijando una especie de transición para el reconocimiento de su valor intrínseco.</p> <p>Una vez concluida la intervención del Viceministro Técnico, algunos ponentes y coordinadores consultamos sobre si había consideraciones sobre la temporalidad y la revisión de tarifas del impuesto al patrimonio.</p> <p>Al respecto, el Viceministro Técnico afirmó que estos puntos estaban en revisión.</p> <p>Impuestos ambientales (artículos 29º al 42º). En relación con el impuesto al carbono se habían planteado proposiciones buscando eliminar el impuesto y otorgarle la calidad de descontable en el impuesto sobre las ventas – IVA, ninguna de las cuales se estimaban convenientes, por las razones expuestas en oportunidad anterior, razón por la cual no se acogían.</p> <p>Frente al impuesto de plásticos de un solo uso, el Viceministro señaló que había proposiciones relacionadas con excluir los plásticos utilizados para empaquetar, envasar y embalar productos de la canasta familiar. Agregó que, en relación con este impuesto, se estaban revisando las proposiciones para armonizarlo con la Ley 2232 de 2022, que busca reducir la producción y consumo de plásticos de un solo uso.</p> <p>Finalmente, frente al impuesto a las exportaciones indicó que se había presentado una proposición para eliminar el carbón de coquerías, lo cual no se estimaba procedente en este momento, y, por tanto, no se acogía.</p> <p>Impuestos saludables (artículos 43º al 54º). Frente a los impuestos saludables, el Viceministro Técnico mencionó que existían proposiciones que pretendían eliminar algunos bienes que se encontraban gravados con estos impuestos. Sin embargo, señaló que se estaban analizando estos bienes y que por el momento no se estimaban procedentes estas modificaciones.</p> <p>Una vez expuestas las proposiciones y las explicaciones del Viceministro Técnico, algunos ponentes y coordinadores indicamos que debía corregirse la subpartida 02.01 por la subpartida 02.10, para gravar correctamente los embutidos, lo cual, según se manifestó, en efecto se corregiría.</p> <p>Mecanismos de lucha contra la evasión y otras disposiciones (artículos 55º al 66º) Frente a este bloque de artículos, el Director de la DIAN indicó que el artículo 65 sobre facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la entidad tenía como finalidad el cumplimiento del programa de gobierno y avanzar en los esfuerzos de lucha contra la evasión.</p> <p>En relación con el artículo 66 del proyecto de ley, sobre la exclusión de IVA en la importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de USD 200, indicó que la intención es eliminar la asimetría que genera en el mercado. Agregó, que cuando las importaciones vienen de Estados Unidos, no tienen aranceles ni impuestos, y el propósito es que no se utilice la medida para cometer abusos.</p>
<p>Algunos ponentes y coordinadores planteamos unos interrogantes, comentarios y observaciones al texto de estos artículos. Particularmente, frente a la eliminación del proyecto de ley del artículo que propone modificar la norma que establece la referida exclusión de IVA en la importación de bienes cuyo valor no exceda de USD 200, se llamó la atención sobre los abusos que pueden darse en relación con el uso de los TLC para que productos originarios de otros países entren al país sin el pago de los impuestos correspondientes.</p> <p>En atención a las inquietudes planteadas el Director manifestó entender las preocupaciones y problemas, indicando que la forma en que el artículo se encuentra en el texto radicado, crea dificultades operativas para la DIAN por cuanto no es posible fiscalizar adecuadamente las respectivas operaciones. Finalizó expresando que se estaban estudiando algunas alternativas.</p> <p>Sobre las facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN, algunos parlamentarios indicamos que la misma debe corresponder a estudios técnicos, debe establecerse una comisión para el seguimiento de la gestión y debe priorizarse la vinculación de funcionarios, para grupos misionales, que hayan trabajado para la administración tributaria previamente.</p> <p>Vigencia y derogatorias (artículo 69º). En relación con este artículo, el Viceministro Técnico continuó la exposición de las proposiciones presentadas e indicó que se estaban analizando tres grupos de beneficios: los eliminados, los limitados y los que se mantenían.</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos que debía revisarse cada uno de los beneficios que se eliminaban e indicar, en la medida de las posibilidades, el impacto fiscal de estas derogatorias.</p> <p>En este punto, el Presidente, H.R. Armando Antonio Zabarain de Arce dio paso al estudio de propuestas de artículos nuevos con proposición.</p> <p>Nuevos artículos. El Viceministro Técnico inició la exposición de las proposiciones que contienen nuevos artículos, que no incorporan ni modifican directamente artículos del texto radicado del proyecto de ley.</p> <p>La primera propuesta corresponde al conjunto de proposiciones relacionadas con el impuesto a los derivados del tabaco, sucedáneos o imitadores. Al respecto, indicó que no se acogían por tratarse tributos con incidencia en las rentas territoriales, los cuales serían objeto de otra propuesta de reforma.</p> <p>Expresó que también se habían recibido propuestas sobre los siguientes temas, cuyo contenido, en algunos casos, se encontraba bajo estudio: i) dependientes, ii) limitaciones a beneficios para la generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía, iii) IVA, iv) destinación específica del impuesto al carbono, v) contribución al marketing digital, vi) sanciones por retiro anticipado del ahorro voluntario, vii) Días sin IVA, viii) sobretasa para las personas jurídicas con mayores utilidades, ix) prelación de créditos en procesos judiciales, x) beneficios tributarios para vehículos con gas natural vehicular –GNV,</p>	<p>créditos agropecuarios, sector hotelero, campo colombiano, entre otros; xi) proyecto de ley para la racionalización de beneficios tributarios, xii) subsidios o apoyos al ingreso rural, xiii) colocación de paquetes de deuda de la DIAN, xiv) régimen tributario de iglesias, xv) exención de GMF a los contribuyentes del régimen SIMPLE de tributación, xvi) impuesto de normalización, xvii) recaudo de ICA a través de fideicomisos, xviii) inclusión de información de género en el RUT, xix) delitos, entre otros.</p> <p>Al respecto, indicó que el Gobierno entendía el espíritu de algunas proposiciones. Sin embargo, agregó que las que, por ejemplo, contenían beneficios tributarios, no eran acogidas considerando, entre otras cosas, la intención de apoyar a distintos sectores por vía del gasto público.</p> <p>Igualmente señaló que otras proposiciones se estimaban inconvenientes, operativamente complejas, o no tenían unidad de materia con el proyecto de ley.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones y atendidos los interrogantes planteados por los ponentes y coordinadores, el Presidente levantó la sesión indicando que la siguiente semana se continuaría revisando el proyecto de ley y las proposiciones específicas con los coordinadores y ponentes.</p> <p>5. Reunión de 19 de septiembre de 2022</p> <p>Se da inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de dicha cartera y el Director de la DIAN. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, hizo referencia a la metodología de la reunión, indicando que se iniciaría con la presentación del articulado con los ajustes propuestos, de conformidad con las propuestas allegadas por los congresistas y el análisis realizado por el ministerio.</p> <p>Objeto (artículo 1º). Frente a este artículo se indicó que no se habían presentado proposiciones por los H. Congresistas y, por este motivo, el texto del artículo no presentaba ninguna modificación.</p> <p>Rentas de trabajo exentas (artículo 2º). En relación con este artículo se precisó que, si bien existían proposiciones para modificar el mismo, no se estimaban procedentes por lo discutido anteriormente, y, en consecuencia, no se presentaba ningún cambio al texto del artículo.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores resaltamos la importancia de incluir aclaraciones a la terminología contenida en el artículo, en particular para evitar confusiones en la limitación de rentas exentas por concepto de pensiones, y, así, evitar que su interpretación fuera interpretada de manera equivocada.</p> <p>Al respecto, se aclaró que la terminología contenida en el artículo respondía a un lenguaje técnico y que el mismo estaba conforme con la técnica legislativa.</p> <p>Una vez escuchadas las explicaciones y el contenido del artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos observaciones o comentarios adicionales frente al artículo 2 del texto radicado.</p>

<p>Tarifa dividendos y participaciones percibidos por personas naturales residentes (artículo 3º). Frente a este artículo se indicó que la propuesta presentada suponía conservar el texto del artículo según el proyecto radicado sin modificaciones. Lo anterior, se perjuicio de aclarar que las propuestas e inquietudes manifestadas por los diferentes congresistas se recogieron a partir de la alternativa del descuento tributario que se había planteado.</p> <p>Para tal efecto, y por solicitud de varios de los coordinadores y ponentes, se procedió a dar lectura completa al nuevo artículo contentivo del referido descuento aplicable respecto de la renta líquida gravable de dividendos y participaciones.</p> <p>Al respecto, varios ponentes y coordinadores indicamos que podría evaluarse nuevamente retornar a una tarifa fija del 15% o progresiva hasta el 16%, estimando el impacto que podría generarse sobre los accionistas.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público precisó que con esta alternativa se mantenía la progresividad y aquellos pequeños accionistas que únicamente percibían ingresos por dividendos no estarían sometidos a impuestos cuando los mismos no excedieran de \$10 millones de pesos. Los accionistas que recibirían montos superiores a la cifra mencionada pagarían en promedio una tasa aproximada del 20%. Así mismo, señaló que con la alternativa del descuento únicamente se reducía el recaudo aproximadamente en 240 mil millones de pesos mientras que con la alternativa de una tarifa fija del 15% el menor recaudo aproximado era del orden de los \$910 mil millones de pesos.</p> <p>Concluidas las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales frente al artículo 3.</p> <p>Tarifa dividendos y participaciones percibidos por sociedades extranjeras y personas naturales no residentes (artículo 4º). En relación con el artículo 4, se indicó que por consistencia con lo anteriormente expuesto se conservaba sin modificaciones.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios.</p> <p>Renta líquida gravable (artículo 5º). Frente a este artículo, que determina la renta líquida gravable, se indicó que se habían presentado varias proposiciones por parte de los H. Congresistas que fueron acogidas parcialmente, en el sentido de eliminar del mismo la expresión "ganancias ocasionales" a fin de desmontar la unificación de rentas líquidas gravables en ese caso.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores manifestaron estar de acuerdo con el ajuste descrito.</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6º). En relación con este artículo, se manifestó que hasta el momento se conservaba sin modificaciones frente al texto radicado.</p> <p>Sobre el particular, algunos ponentes y coordinadores solicitamos tener en cuenta la propuestas planteadas en materia de dependientes, deducción en adquisiciones de bienes o servicios y aportes voluntarios a pensiones.</p>	<p>Frente a estos puntos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que las referidas medidas generaban un impacto considerable en el recaudo, como era el caso de la deducción en adquisición de bienes y servicios que podría causar un menor recaudo aproximado de \$444 mil millones. Sin embargo, el detalle del impacto se estaba calculando y era necesario calibrarlo de mejor manera para evitar que pudiera afectarse la progresividad que pretendía el texto originalmente radicado. Se señaló que se haría una propuesta más razonable en términos de costos para dependientes y ahorro pensional voluntario.</p> <p>Concluidas las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios complementarios frente al artículo 6.</p> <p>Retención en la fuente de personas naturales (artículos 7º y 8º). En relación con el contenido de estos artículos se explicó que estos correspondían a simples armonizaciones con los demás ajustes propuestos en el texto radicado por lo que no se estimaba procedente su modificación.</p> <p>En relación con estos artículos, los ponentes y coordinadores estuvimos de acuerdo con no modificarlos.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9º). En relación con este artículo se explicó que presentaba los siguientes cambios: i) ampliación de los sujetos pasivos de la sobretasa para institucionales financieras a otras entidades del sector, ii) aumento de la tarifa de 3 a 5 puntos adicionales, iii) establecimiento de una temporalidad por 5 años, del año 2023 al año 2027, iv) establecimiento de una sobretasa permanente de 5 puntos adicionales, aplicable a determinadas entidades del sector extractivo y v) establecimiento de una tarifa reducida en el impuesto sobre la renta para las personas jurídicas que desarrollen actividades de ecoturismo y agroturismo, bajo criterios específicos.</p> <p>Al efecto, se dio lectura completa a los respectivos ajustes.</p> <p>Los ponentes y coordinadores realizamos unos comentarios, solicitudes y observaciones en relación con las modificaciones planteadas al artículo, consistentes en: i) la destinación específica de las sobretasas, ii) la temporalidad de las mismas, iii) la tributación de las administradoras de fondos de pensiones, iv) la deducibilidad de las regalías, v) la relación de estas sobretasas con el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, vi) la sujeción a la sobretasa de las actividades de exploración de hidrocarburos y minería, y vii) los requisitos para acceder a la tarifa reducida para las actividades de ecoturismo y agroturismo.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino para aclarar los planteamientos mencionados anteriormente, de la siguiente manera: por una parte, aclaró que ninguna de las sobretasas tendría destinación específica y que la sobretasa para instituciones financieras se estaba ajustando para que fuera temporal. Por su parte, explicó que la sobretasa a ciertas entidades del sector extractivo tenía como finalidad reemplazar la eliminación de la prohibición de deducir las regalías, decisión que sometía a consideración de los honorables congresistas. También manifestó acoger algunos comentarios presentados sobre la eliminación de las actividades de exploración que se proponía gravar con dicha sobretasa.</p>
<p>A su turno, mencionó que el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro continuaba, pero con ajustes en los umbrales y su tarifa.</p> <p>Finalmente, expresó que se evaluaría el ajuste propuesto a la redacción de la disposición relativa al beneficio de la tarifa reducida para actividades de ecoturismo y agroturismo, sobre los requisitos para acceder al mismo.</p> <p>Finalmente se señaló que con los ajustes indicados anteriormente se recogían 9 proposiciones presentadas por H. Congresistas de la Comisión Tercera.</p> <p>Concluida esta intervención, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales frente al artículo 9.</p> <p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10º). Frente a este artículo se explicó que se realizaron algunas precisiones para armonizarlo con el régimen aduanero y con lo indicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Se indicó que para conservar la tarifa establecida en el artículo los usuarios de zona franca debían cumplir con un umbral máximo de ventas al territorio nacional o entre zonas francas.</p> <p>Así mismo, se indicó que se excluyeron de dicho requisito algunos usuarios de zona franca que, por su naturaleza, no pueden cumplir con el mismo, como es el caso de los usuarios operadores y las zonas francas costa afuera.</p> <p>Por su parte, se destacó que se conservaba la transición de 1 año para dar cumplimiento al mencionado requisito y se estableció que los usuarios que incumplieran lo dispuesto en este artículo por 3 años consecutivos serían expulsados del régimen y perderían los respectivos beneficios.</p> <p>Agregó el Ministro que las zonas francas uniempresariales quedarán cobijadas por la misma norma.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales.</p> <p>Tarifa dividendos o participaciones recibidos por sociedades nacionales (artículo nuevo). Una vez concluida la revisión de los artículos anteriores, se dio lectura completa a un artículo nuevo que establece la modificación al artículo 242-1 del Estatuto Tributario, relativo a la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por sociedades nacionales, a fin de aumentar la tarifa del 7.5% vigente al 10%, por consistencia con los ajustes y demás disposiciones contenidas en el proyecto de ley sobre dividendos.</p> <p>Tarifa dividendos o participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras (artículo nuevo). En este mismo orden de ideas, con el propósito de armonizar las tarifas aplicables en materia de dividendos y participaciones, se dio lectura completa a un artículo nuevo que establece un ajuste al artículo 246 del Estatuto Tributario, relativo a la tarifa especial para dividendos y participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, para aumentarla del 10% al 20%, por consistencia con la tarifa contemplada en el proyecto de ley radicado para las sociedades extranjeras.</p>	<p>En relación con estos artículos, algunos ponentes y coordinadores presentamos interrogantes sobre el motivo por el cual la tarifa de los dividendos o participaciones recibidas por sociedades nacionales era inferior a las otras tarifas y si esto no conducía a abusos por parte de los contribuyentes.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público señaló que era inferior al ser una retención que luego era trasladable al contribuyente persona natural, quien era el beneficiario final del dividendo. En consecuencia, no era utilizado para estructuras abusivas.</p> <p>Concluida esta intervención, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios complementarios.</p> <p>Utilidad en la enajenación de acciones que cotizan en una Bolsa de Valores de Colombia (artículo nuevo). Iniciada la revisión de los artículos comprendidos en el Capítulo denominado "Otras disposiciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios", se da lectura al citado título y a un artículo nuevo que se propone incorporar para modificar el artículo 36-1 del Estatuto Tributario, que consagra el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, cuando dicha enajenación no supere el 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad.</p> <p>Lo anterior, con el fin de restringir el ámbito de aplicación del beneficio allí previsto disminuyendo el referido umbral de 10% a 3% en favor de pequeños accionistas, en lugar de derogarlo, según la propuesta inicial.</p> <p>Sobre este punto, algunos ponentes y coordinadores consideramos que se debe revisar el artículo a fin de asegurar que no beneficie a los capitales más grandes sino a los pequeños inversionistas.</p> <p>Limite a los beneficios y estímulos tributarios (artículo 11º). En relación con las modificaciones sobre este artículo, se indicó que las mismas correspondían a ajustes de forma y de lenguaje necesarios para precisar su contenido, los cuales fueron aceptados por coordinadores y ponentes.</p> <p>Deducción de impuestos pagados y otros (artículo 12º). En relación con este artículo se indicó que los cambios correspondían esencialmente a proponer un eventual retiro del párrafo que consagra la prohibición de deducir las regalías en el impuesto sobre la renta, de forma consistente con el establecimiento de una sobretasa a ciertas entidades del sector extractivo, según lo que se definiera.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos nuestras preocupaciones sobre la eliminación de la prohibición de deducir las regalías, considerando la pérdida significativa que ello supone en el recaudo y con las metas planteadas.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos nuestras preocupaciones sobre la eliminación de la prohibición de deducir las regalías, considerando la pérdida significativa que ello supone en el recaudo y las metas planteadas.</p>

<p>Al respecto, otros manifestaron la importancia de llegar a consensos sobre este punto, a partir, entre otros, de un análisis del balance del impacto agregado del proyecto.</p> <p>Readquisición de acciones (artículo nuevo). Se procedió con la lectura y explicación de un nuevo artículo que propone adicionar un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, con el objetivo de establecer que las operaciones de readquisición de acciones en cabeza de una sociedad generan renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios y accionistas, a fin evitar ciertos abusos.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios.</p> <p>Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida (artículo 13°). Frente a este artículo se manifestó que no se realizaba ninguna modificación frente al texto radicado.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos observaciones adicionales.</p> <p>Ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares (artículo 14°). En relación con este artículo se indicó que se proponía eliminarlo del texto radicado, en razón a los ajustes planteados frente al desmonte de la unificación de rentas líquidas en el caso de ganancias ocasionales, para la aplicación de una tarifa diferencial fija, superior a la vigente. Lo anterior, en línea con la inclusión de un artículo nuevo al proyecto de ley, como se presenta más adelante, que propone modificar el respectivo artículo 317 del Estatuto Tributario, para aumentar del 20% al 35% la tarifa aplicable sobre estos ingresos ocasionales.</p> <p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios.</p> <p>Ganancias ocasionales exentas (artículo 15°). En relación con el artículo se señaló que no era procedente ningún ajuste a su contenido.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos comentarios con relación al contenido del artículo.</p> <p>Utilidad en la venta de la casa o apartamento (artículo 16°). Frente a este artículo, se explicó que la modificación del mismo correspondía a un aumento en el monto de la exención aplicable, junto con el mantenimiento de los requisitos de reinversión en otra vivienda de habitación, establecidos actualmente en la norma vigente.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Tarifas de ganancias ocasionales (artículos 17°, 18°, 19° y artículo nuevo). Con respecto a estos artículos se explicó que los ajustes correspondían a los aumentos de tarifas fijas al 15%, en concordancia con el desmonte de la unificación de rentas líquidas para las ganancias ocasionales. En el caso de las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas y apuestas y similares se indicó que se incorporaba un nuevo artículo al</p>	<p>proyecto de ley, con el objetivo de aumentar la respectiva tarifa al 35%, según lo anteriormente explicado.</p> <p>En este punto se dio lectura a los mencionados artículos.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores realizamos unos comentarios, solicitudes y observaciones en relación con las modificaciones propuestas a los artículos, llamando la atención sobre el impacto en el recaudo de estas modificaciones.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino para confirmar que la pérdida en el recaudo por efecto de estas modificaciones es de alrededor 3,3 billones de pesos.</p> <p>Concluida esta intervención, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios complementarios frente a estos artículos.</p> <p>En este punto de la reunión, intervino el Ministro, José Antonio Ocampo Gaviria, para aclarar que lo presentado hasta el artículo 19 correspondía al primer bloque de artículos discutidos con los coordinadores y ponentes, e hizo un recuento de algunos puntos que quedaron pendientes de concretar, a saber, dependientes, ahorro voluntario de pensiones y no deducibilidad de regalías.</p> <p>Impuesto al patrimonio - sujetos pasivos y hecho generador (artículos 20° y 21°). Continuando con el segundo bloque de artículos, frente a estos artículos se indicó que no se realizaba ninguna modificación al texto del artículo radicado.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Impuesto al patrimonio - base gravable (artículo 22°). En relación con el artículo, relativo a la base gravable del impuesto al patrimonio, se aclaró que las modificaciones propuestas en el artículo se dirigen a establecer una transición por los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2026 para la aplicación del valor intrínseco como valor patrimonial de acciones que no coticen en bolsa de valores, e incluir precisiones relacionadas con el sujeto obligado a declarar tratándose de otros derechos diferentes a acciones.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales.</p> <p>Impuesto al patrimonio - tarifa (artículo 23°). Frente a este artículo, se indicó que se realizaban exclusivamente unos ajustes de forma para precisar los umbrales y corregir un error mecanográfico, en la tabla de tarifas del impuesto al patrimonio.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios u observaciones.</p> <p>Impuesto al patrimonio – causación, administración y control y procedimiento (artículos 24°, 25° y 25°). Frente a estos artículos, se indicó que no se realizaba ninguna modificación al texto del artículo radicado.</p> <p>Una vez concluida la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores presentamos algunos comentarios en relación con las fechas de</p>
<p>declaración y pago del impuesto, la posibilidad de darle al impuesto un carácter temporal, y la evaluación de algunas reglas especiales, los cuáles fueron aclarados y resueltos.</p> <p>Finalmente, se reiteró que se está trabajando en una propuesta que permita mitigar el posible impacto negativo del impuesto sobre las empresas emergentes (comúnmente denominadas <i>start-ups</i>), dadas las particulares de su modelo de negocio.</p> <p>En este punto, el Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión y se citaba para la próxima semana.</p> <p>6. Reunión de 26 de septiembre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de dicha cartera, indicando que en esta sesión se procedería con la presentación de los ajustes adicionales sobre los artículos leídos y concertados en la reunión anterior, a partir de comentarios y solicitudes realizadas por los ponentes y coordinadores, para luego continuar con la revisión de los demás artículos.</p> <p>Así, en primer lugar, se procedió a presentar los siguientes artículos con los ajustes que recogen las solicitudes y comentarios de los distintos ponentes y coordinadores, que fueron aceptados para su inclusión en el texto definitivo de la ponencia, sin perjuicio de algunas precisiones adicionales solicitadas:</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6°). En relación con este artículo, se procedió a la lectura y explicación de los cambios introducidos al numeral 3 del artículo, en atención a las proposiciones y comentarios formulados, relacionados con el incremento del límite global de beneficios tributarios de la cédula general y del beneficio para los dependientes.</p> <p>En relación con estos ajustes, algunos ponentes y coordinadores solicitamos que nos informaran del impacto en el recaudo que podrían tener estas modificaciones.</p> <p>Frente a esta solicitud el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que el impacto en el recaudo podría ser aproximadamente de un billón de pesos.</p> <p>Concluidas las intervenciones, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales y el artículo fue aceptado con los ajustes planteados.</p> <p>Tarifa general para personas jurídicas (artículo 9°). Frente a este artículo se explicó la modificación al alcance del beneficio de tarifa reducida para servicios de ecoturismo y agroturismo, donde se aclaró que el mismo aplicaría para los municipios de hasta 200.000 habitantes y/o para los municipios PDET.</p> <p>En relación con estos ajustes, algunos ponentes y coordinadores solicitamos que nos informaran si este beneficio aplicaba a determinadas regiones. Al respecto, otros ponentes y coordinadores afirmamos que su intención era beneficiar a los municipios más pequeños y que estábamos de acuerdo con las modificaciones planteadas. Una vez manifestadas estas aclaraciones, los ponentes y coordinadores aceptamos los cambios y el artículo propuesto.</p>	<p>Tarifa para usuarios de zona franca (artículo 10°). Se dio lectura del artículo y se explicó que la modificación consistía en precisar la redacción y establecer un umbral máximo de ingresos por ventas al territorio aduanero nacional, como requisito para el cumplimiento del plan de internacionalización y de ventas, de forma gradual.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores nos referimos a la proposición radicada relacionada con la prórroga de contratos de arrendamiento de inmuebles de titularidad de la Nación que se encuentran en zonas francas, frente a lo cual se aclaró que la misma no resultaba procedente ni tenía unidad de materia con el proyecto de ley, por lo que no debía ser incluida en el mismo.</p> <p>Por lo demás, en relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales.</p> <p>Límite a los beneficios y estímulos tributarios para personas jurídicas (artículo 11°). Atendiendo las solicitudes de los H. Congressistas, en relación con este artículo, se informó que se acogían las propuestas dirigidas a aumentar el límite a los beneficios y estímulos tributarios del 3% al 5%.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos el artículo con sus modificaciones.</p> <p>No contribuyentes del impuesto sobre la renta (artículo nuevo). Se dio lectura completa al artículo y se explicó que la propuesta consiste en incluir un nuevo artículo que adicione 3 incisos al artículo 23 del Estatuto Tributario, con el propósito de aclarar que los sujetos listados como no contribuyentes que perciban ingresos provenientes de actividades comerciales estarán sometidos al impuesto sobre la renta a una tarifa de 20%. Lo anterior, sin perjuicio del tratamiento tributario aplicable a las donaciones realizadas a estos sujetos.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores planteamos ciertas preocupaciones sobre gravar los ingresos provenientes de actividades comerciales, en los términos del artículo propuesto, puesto que, podría interpretarse que se gravan actividades desarrolladas para su propósito esencial, como, en el caso de las iglesias, el culto y la beneficencia. Con fundamento en lo anterior, se propuso ajustar la redacción para aclarar que no se afectarían dichos propósitos.</p> <p>Deducción por inversiones y donaciones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (artículo nuevo). Conforme lo anunciado anteriormente, se procedió a la lectura y explicación de las modificaciones relacionadas con el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, dirigidas a armonizar las respectivas disposiciones en concordancia con la propuesta de eliminación del descuento sobre los mismos conceptos, contenido en el artículo 256 del mismo Estatuto, así como con la necesidad de establecer que el CONFIS es el órgano que aprueba el monto destinado a estos beneficios.</p> <p>En relación con este nuevo artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos comentarios adicionales, siendo aceptado.</p> <p>Impuesto al patrimonio - base gravable (artículo 22°). En relación con el artículo, relativo a la base gravable del impuesto al patrimonio, se dio lectura y se señalaron los ajustes</p>

<p>propuestos al texto del mismo, donde se incluyen reglas de transición para la aplicación del valor intrínseco de las acciones que no cotizan en bolsa de valores, así como reglas especiales para el caso de sociedades emergentes innovadoras.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores solicitamos aclaración sobre el sistema para la actualización del valor de los bienes raíces.</p> <p>Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que para efectos del impuesto sobre la renta la legislación tributaria vigente permite la actualización del avalúo de inmuebles de dos maneras: i) a partir del incremento que anualmente reconoce el Gobierno nacional por medio de reglamento, o, ii) a partir del avalúo declarado para fines del impuesto predial y en la declaración del impuesto sobre la renta. Por su parte, se precisó que el método de valoración de inmuebles para efectos del impuesto al patrimonio no se está modificando y se reiteró que la renta líquida por comparación patrimonial aplica cuando se presentan incrementos injustificados en el patrimonio.</p> <p>Concluidas las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales a los cambios y aceptamos los ajustes propuestos.</p> <p>Impuesto al patrimonio - tarifa (artículo 23º). Frente a este artículo, se inició un debate sobre la alternativa de establecer este impuesto como temporal, así como de crear un nuevo umbral y tarifa marginal para los patrimonios superiores a \$10.000.000.000 de pesos.</p> <p>Considerando las necesidades de recaudo y la importancia de mantener la progresividad, se consideró la opción de crear una nueva tarifa, correspondiente al 1,5% sobre patrimonios superiores a \$10.000.000.000 de pesos, con carácter temporal, por 4 años.</p> <p>Concluidas las intervenciones de los ponentes y coordinadores y el consenso de los mismos se propuso la redacción de esta nueva tarifa temporal.</p> <p>En este punto, la Presidenta de las Comisiones Terceras mencionó que, culminada la revisión del primer bloque de artículos, existen consensos y se aceptan los artículos del 1 al 26, con los ajustes comentados, salvo los artículos 10, 11, 23 y el artículo nuevo sobre no contribuyentes del impuesto sobre la renta, sujetos a algunas precisiones adicionales.</p> <p>Precisado lo anterior, se procedió con la presentación y discusión de los artículos restantes, así:</p> <p>Régimen SIMPLE (artículos 27º y 28º). En relación con el artículo 27 se procedió a dar lectura completa al mismo y se explicó que los ajustes introducidos se concretan en la eliminación del grupo 3 de tarifas para los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales. Lo anterior, con el fin de lograr que los contribuyentes que tienen capacidad económica contribuyan adecuadamente y no se beneficien injustificadamente del régimen SIMPLE.</p> <p>Al respecto, los ponentes y coordinadores reiteramos que el SIMPLE debe ser un instrumento de formalización y que no puede afectarse con cambios que desincentiven el</p>	<p>acceso al mismo. Lo anterior, considerando que continuamos en una economía muy informal, en particular en ciertos sectores.</p> <p>En este sentido, se solicitó a la DIAN la revisión de nuevas propuestas para el fortalecimiento del régimen SIMPLE, para decidir sobre el texto definitivo de este y del artículo 28 siguiente.</p> <p>Impuesto al carbono (artículo 29º). Frente a este artículo se indicó que no se verifican modificaciones al texto radicado por el Gobierno nacional.</p> <p>En esta oportunidad algunos ponentes y coordinadores indicamos que resulta problemático continuar con la destinación específica de este impuesto, considerando que actualmente no se están ejecutando estos recursos que podían ser utilizados por el Gobierno nacional, proponiendo la eliminación de esta destinación específica.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público indicó que se revisaría esta propuesta.</p> <p>Impuesto al carbono – base gravable (artículo 30º). En relación con este artículo se indicó que la única modificación consistía en la eliminación del tratamiento de las declaraciones presentadas sin pago.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores indicamos que resulta necesaria la revisión de las tarifas establecidas en el artículo, atendiendo el aumento de los precios de la gasolina y su impacto en los índices de inflación. Para el efecto se propuso conservar por el año 2023 las tarifas vigentes para el año 2022, para el gas natural, la gasolina y el ACPM, retomando su actualización a partir del año 2024.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público indicó que se realizarían los ajustes correspondientes para materializar esta solicitud de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (artículos 31º al 33º). Frente a estos artículos se manifestó que no se incluían modificaciones a los mismos, salvo por la eliminación del tratamiento de las declaraciones presentadas sin pago.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores señalamos que era necesaria una armonización de este impuesto con las disposiciones de la Ley 2232 de 2022.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público indicó que se intentaría efectuar la armonización solicitada por los ponentes y coordinadores.</p> <p>Por lo demás, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes o comentarios adicionales y, en consecuencia, fueron aceptados los artículos, sin perjuicio de la revisión solicitada.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro (artículos 35º al 42º). Frente a este artículo se indica que se elimina el oro como bien gravado con el impuesto, y, en consecuencia, se realizan los ajustes necesarios para reflejar dicho cambio tanto el título del Capítulo que contiene el mismo, como en los respectivos artículos.</p>
<p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos una preocupación relacionada con la sujeción al impuesto del carbón de coquerías, puesto que, el mismo correspondía a un producto que se había sometido a un proceso industrial y no era un material extraído para su venta. Por lo que se solicitaba la revisión de la eliminación del mismo del impuesto o la reducción de las tarifas al 10%, 12% o 15%.</p> <p>Frente a estas preocupaciones el Ministro de Hacienda y Crédito Público señaló que la eliminación del carbón de coquerías implicaría una reducción en el recaudo esperado de un billón de pesos. Así mismo, anotó que la alternativa de eliminación de este bien del impuesto implicaría un aumento de la tarifa al 25% para los otros bienes. Sin embargo, indicó que se procedería a revisar el impacto con las tarifas señaladas por los ponentes y coordinadores.</p> <p>Por su parte, en cuanto a los artículos 40 y 41 se indicó que las modificaciones atienden a precisiones en materia de administración del impuesto, que se requieren para hacerlo viable operativamente.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no presentamos comentarios complementarios.</p> <p>Impuestos saludables (artículos 43º al 54º). En relación con este bloque de artículos se indicó, en primer lugar, que uno de los principales cambios atiende a la necesidad de articular los impuestos respectivos de forma independiente del impuesto nacional al consumo dada su naturaleza propia, creando un título aparte en el Estatuto Tributario para adicionar los respectivos artículos, y modificando su denominación y régimen procedimental y sancionatorio aplicable.</p> <p>Así mismo se aclaró que dicho ajuste conlleva la eliminación de los artículos 45 a 54 del texto radicado, que quedan recogidos en la nueva propuesta con algunas precisiones técnicas.</p> <p>En este sentido, se dio lectura completa a cada uno de los artículos propuestos con sus ajustes.</p> <p>Empezando por el artículo 513-1, se precisó que este incluye, entre otras cosas, la descripción de los bienes gravados, la identificación de los mismos por subpartidas arancelarias y sus excepciones.</p> <p>Algunos coordinadores y ponentes realizamos preguntas y comentarios relacionados con el alcance, naturaleza y excepciones al impuesto que recae sobre las bebidas ultraprocesadas azucaradas.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a aclarar los interrogantes y a precisar las bebidas que se encontrarían gravadas con el texto propuesto y aquellas que se exceptúan.</p> <p>Sobre el artículo 513-4, relativo a la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, se aclaró que las tarifas se aplican sobre la base de gramos de azúcar por cada 100 mililitros.</p>	<p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores señalamos que existe una preocupación relacionada con la gradualidad fijada en el texto propuesto, en atención a que no se otorga un periodo para que los productores ajusten sus prácticas y su efecto en los consumidores. Al respecto, se citó una proposición radcada por algunos ponentes y coordinadores consistente en fijar una progresividad también en los gramos por mililitro gravados.</p> <p>Posterior a las intervenciones de los ponentes y coordinadores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a indicar que se revisaría esta proposición y se propondría un ajuste de la tarifa para recoger la respectiva gradualidad.</p> <p>En relación con el artículo 513-5 se indicó que los cambios al artículo consisten en precisar aspectos sobre la causación, particularmente, en la producción como hecho generador del impuesto.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores señalamos la problemática frente a los escenarios de donación de estas bebidas gravadas, puesto que, desincentivaría estas donaciones al someterlas a tributación. Sin embargo, otros ponentes y coordinadores manifestamos que su desgravación podría ser usada como instrumentos de abuso por algunos contribuyentes y su fiscalización resultaría muy compleja.</p> <p>Con respecto al artículo 513-6 se indicó que incluye la descripción de los alimentos gravados con el impuesto a los comestibles ultraprocesados y con azúcares añadidos, la identificación de los mismos por subpartidas arancelarias y sus excepciones.</p> <p>Algunos coordinadores y ponentes realizamos comentarios relacionados con el alcance de los alimentos gravados y sus excepciones.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público procedió a aclarar los interrogantes y a precisar las características y alcance de los alimentos que se encontrarían gravados con el texto propuesto.</p> <p>Posteriormente, luego de dar lectura a los artículos 513-7 a 513-9 se procedió a explicar su contenido. Frente a estos artículos, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios.</p> <p>En cuanto al artículo 513-10, luego de ser leído y explicado en su totalidad, algunos ponentes y coordinadores mencionamos nuevamente la problemática frente a los bienes donados, gravados con el impuesto. En los mismos términos del artículo 513-5, otros ponentes expresamos que su eliminación podría ser utilizada como instrumento de abuso y los problemas que ello generaba de cara a la fiscalización.</p> <p>Luego de la lectura de los artículos 513-11 a 513-13, se aclaró que estas disposiciones corresponden a normas comunes aplicables a los impuestos saludables, que contemplan las medidas necesarias para su administración y control, frente a los cuales los ponentes y coordinadores no realizamos observaciones complementarias.</p> <p>Finalmente, se aclaró que el artículo 44 sería modificado para establecer la sanción por no declarar en el caso de estos impuestos saludables, el cual también fue aceptado por ponentes y coordinadores con sus modificaciones.</p>

<p>Sede efectiva de administración (artículo 55°). Frente a este artículo, se indicó que no se realizaba ninguna modificación al texto del artículo radicado. Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, siendo aceptado.</p> <p>Presencia económica significativa (artículos 56°, 57°, 58° y 61°). Frente a este bloque de artículos, se señaló que se eliminaba el artículo 56 del texto radicado con el propósito de desligar el criterio de presencia económica significativa de la tributación de los establecimientos permanentes.</p> <p>En este mismo orden de ideas, se procedió a dar lectura y a explicar las modificaciones que se proponía introducir a los artículos 57, 58 y 61, indicando que los cambios obedecen a la necesidad de fijar criterios objetivos para la configuración de la presencia económica significativa en el país en los casos de venta de bienes a clientes en Colombia y de prestación de servicios digitales. Así mismo, se informó que la disposición busca establecer la opción de presentar una declaración tributaria en el país y liquidar un impuesto a la tarifa del 5% sobre los ingresos brutos de estos sujetos, en lugar de la retención en la fuente del 10% aplicable sobre los pagos o abonos en cuenta que se deriven de esta circunstancia.</p> <p>Frente a estos artículos, los ponentes y coordinadores planteamos unos comentarios en relación con los compromisos internacionales (OCDE y TLC), la opción de tributar a una tarifa del 5% sobre ingresos brutos y el desestímulo que puede representar este gravamen para las empresas del exterior.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones de los ponentes y coordinadores, la DIAN procedió a dar respuesta a los interrogantes planteados, indicando que no se estaban afectado los compromisos internacionales al no ser contradictorios con los instrumentos ratificados por el país, y, considerando la inclusión de una disposición donde se establece que estas normas dejarán de aplicar al momento en que un mecanismo internacional, que regule la materia, entre en vigencia.</p> <p>Por su parte, en relación con la tarifa del 5% sobre los ingresos brutos se aclaró que se trata de una alternativa a la cual podrían acceder quienes queden comprendidos dentro de los supuestos de presencia económica significativa; y que, en todo caso, este instrumento no afecta las compañías del exterior, puesto que, es un instrumento para lograr que las mismas tributen en el país por sus ingresos percibidos por clientes colombianos.</p> <p>Ingresos en especie (artículo 59°). Frente a este artículo se señaló que los ajustes correspondían a unas precisiones menores en la terminología para hacerlo viable técnica y jurídicamente.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, siendo aceptado.</p> <p>Estimación de costos y gastos de la cédula general (artículo 60°). En relación con este artículo se indicó que no tenía modificación alguna, siendo igualmente aceptado por los ponentes y coordinadores.</p> <p>Intercambio de información entre entidades públicas nacionales y entes territoriales (artículo nuevo). Se dio lectura del artículo nuevo y se explicó que el mismo consistía en</p>	<p>ampliar su ámbito de aplicación a otras entidades con las cuales se podía intercambiar información para mejorar las actividades de fiscalización de las mismas.</p> <p>En esta oportunidad algunos ponentes y coordinadores indicaron la importancia de revisar algunas sanciones e intereses que hacían muy complejo el pago de estas obligaciones tributarias.</p> <p>La DIAN indicó que, atendiendo estas preocupaciones, se podrían plantear propuestas relacionadas con modificaciones a las sanciones por no enviar información.</p> <p>Por lo demás, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios sobre el artículo, el cual fue íntegramente aceptado.</p> <p>Determinación de impuestos a través de facturación (artículo 63°). Frente a este artículo se manifestó que con las modificaciones propuestas se busca precisar el alcance de la disposición de manera que aplique únicamente para los contribuyentes omisos. Así mismo, se indicó que busca precisar el trámite de notificaciones y los instrumentos con los que cuenta un contribuyente para controvertir la factura emitida por la administración.</p> <p>Al efecto, se da lectura al artículo en su totalidad.</p> <p>Así mismo, la DIAN aclaró que en la versión radicada por el Gobierno nacional, el único ajuste consistía en extender la aplicación de la disposición vigente a otros impuestos. Sin embargo, se estimó pertinente realizar modificaciones adicionales al mismo para aclarar, como se indicó, que este instrumento se dirige exclusivamente a los contribuyentes omisos e incorpora mecanismos más claros para controvertir las facturas, atendiendo las garantías del derecho de defensa y el debido proceso, entre otros.</p> <p>Límite al uso de efectivo (artículo nuevo). Frente a este artículo, que proponía modificar el artículo 771-5 del Estatuto Tributario, se dio lectura al mismo y se explicó que pretendía fortalecer algunas medidas tributarias vigentes sobre límites al uso del efectivo.</p> <p>Sin embargo, los ponentes y coordinadores llegamos al consenso de que la norma no se estimaba procedente frente a la realidad económica del país, por lo que manifestamos la decisión de no incluirla dentro del texto del articulado.</p> <p>Control sobre operaciones y montos exentos de GMF (artículo 64°). Frente a este artículo se dio lectura al mismo y se indicó que las modificaciones consistían en precisar las entidades sujetas a la misma, así como otorgar un plazo para la implementación del sistema de información y su aplicación hasta tanto el mismo este en funcionamiento.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos mayores comentarios a las modificaciones planteadas, siendo aceptado el contenido del artículo propuesto.</p> <p>Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN (artículo 65°). En relación con este artículo se indicó que no tenía modificaciones.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores indicamos que al ser un tema de fortalecimiento institucional de la DIAN debía explicarse su unidad de materia con el proyecto de ley y, en caso de conservarse, era necesario que se incorporara la obligación de presentar un</p>
<p>informe semestral a las Comisiones Terceras del Congreso de la República con los avances y resultados de las gestiones adelantadas.</p> <p>Al respecto, la DIAN aclaró que la disposición tiene plena relación con el proyecto de ley en cuestión, en cuanto está directamente ligada a la capacidad de la entidad para fiscalizar y mejorar los procesos de liquidación y cobro de los impuestos, lo que redundará en una mejor gestión en la lucha contra la evasión y en el recaudo.</p> <p>Ampliación de planta de la DIAN (artículo nuevo). Se dio lectura al artículo nuevo y la DIAN procedió a explicar la necesidad de la disposición para dar cumplimiento a las funciones de la administración tributaria.</p> <p>En los mismos términos del artículo 65, algunos ponentes y coordinadores reiteramos la importancia de contemplar una obligación de presentar un informe semestral a las Comisiones Terceras del Congreso de la República de los resultados de esta gestión.</p> <p>Facultades extraordinarias para la expedición del régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías (artículo nuevo). Frente a este artículo se explicó que su necesidad estaba atada a la declaratoria de inexistencia del régimen sancionatorio por parte de la Corte Constitucional, lo cual hacía imperioso el establecimiento de un nuevo régimen sancionatorio aduanero.</p> <p>Con relación a este artículo, algunos ponentes y coordinadores indicamos que es un tema de vital importancia.</p> <p>A su turno, se propuso contemplar la conformación de una subcomisión de parlamentarios que acompañen el proceso de construcción de dicho régimen.</p> <p>Delitos tributarios (artículos nuevos). En relación con estas propuestas de artículos se indica que corresponden al fortalecimiento de los delitos tributarios y su necesidad para cumplir con los fines del Estado.</p> <p>Varios de los ponentes y coordinadores manifestamos algunas preocupaciones frente al texto presentado, así como formulamos algunos comentarios en cuanto a la competencia de otras Comisiones del Congreso de la República para conocer del asunto, a la unidad de materia con el presente proyecto de ley y a la pertinencia de impedir la extinción de la acción penal por pago a partir de cierto monto. En este sentido, se expresó la ausencia de voluntad para incluir los respectivos artículos, sin perjuicio de pedir a la DIAN evaluar las observaciones planteadas y realizar una exposición más detallada del asunto.</p> <p>De minimis (artículo 66°). En relación con esta medida, se indicó que, acogiendo la proposición presentada, se procedió a la eliminación del correspondiente artículo del proyecto de ley, debido a las dificultades operativas advertidas para su fiscalización.</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos nuestra aceptación para que se retire el artículo del texto del articulado.</p> <p>IBC independientes (artículo 67°). Frente a este artículo se indicó que no presenta modificaciones y el mismo es necesario para otorgar seguridad jurídica a los trabajadores</p>	<p>independientes frente a las bases para la liquidación de sus aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos mayores comentarios en relación con este artículo y manifestamos su aceptación.</p> <p>Estudios con enfoque de género (artículo 68°). En relación con este artículo, se señaló que no se modificaba. Los ponentes y coordinadores manifestamos aceptarlo.</p> <p>Tasa de interés moratorio (artículo 68°). En relación con este artículo, se indicó que establece la reducción temporal de la tasa de interés moratoria para beneficiar a los contribuyentes que tienen obligaciones pendientes con la administración tributaria, con un impacto positivo en el recaudo.</p> <p>Al respecto, algunos ponentes y coordinadores comentamos sobre la posibilidad de reducir la sanción en un 80%, así como la extensión de la medida a las obligaciones tributarias de los entes territoriales.</p> <p>Régimen Tributario Especial (artículos nuevos). Frente a estos artículos se explicó que estos consisten en medidas para beneficiar a los contribuyentes del Régimen Tributario Especial, en cuanto buscan ampliar o precisar los plazos para remitir o presentar cierta información.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores solicitamos aclaración de los sujetos a quienes, dentro del régimen tributario especial, les aplicarían estos beneficios.</p> <p>La DIAN aclaró que se extienden a todos aquellos que se encuentran dentro del régimen sin discriminación alguna.</p> <p>Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente (artículo nuevo). En relación con este artículo, se indicó que tiene como finalidad eliminar la consecuencia de ser consideradas como ineficaces las declaraciones de retención en la fuente por valor inferior o igual a 10 UVT que se presenten sin pago.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores recomendamos evaluar incrementar este monto de UVT para mejorar el recaudo esperado con esta medida.</p> <p>Al respecto, la DIAN aclaró que se estudiaría esta propuesta, sin perjuicio de considerar que, a partir de los estudios realizados, el monto de 10 UVT era adecuado.</p> <p>Facilidades para el pago (artículo nuevo). Frente a este artículo se aclaró que su propósito es la descentralización de funciones de manera que determinados funcionarios pudieran suscribir acuerdos de pago con la administración y el mejoramiento de las condiciones para acceder a los mismos.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores recomendamos que fuera analizada la posibilidad de incorporar facilidades para la liquidación de intereses y sanciones, en términos similares a los establecidos en la Ley de Inversión Social.</p>

<p>La DIAN indicó que no era una medida pertinente, considerando los objetivos de este proyecto de ley y que no se estimaba equitativo dar beneficios a contribuyentes que incumplían sus obligaciones.</p> <p>Una vez concluida la intervención de la DIAN, los ponentes y coordinadores manifestamos aceptar el artículo propuesto.</p> <p>En este punto, la Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión y se citaba para el día siguiente.</p> <p>7. Reunión de 27 de septiembre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Viceministro Técnico de dicha cartera y del Director de la DIAN. La Presidenta de las Comisiones Terceras Conjuntas inició indicando que se procedería con la revisión de los artículos pendientes de ajuste, que tenían comentarios adicionales de acuerdo con lo discutido en reunión del día anterior:</p> <p>Renta líquida gravable de la cédula general (artículo 6°). En atención a la proposición presentada por algunos de los congresistas, se dio lectura a un nuevo numeral que se propone adicionar al artículo 336 del Estatuto Tributario, para contemplar una deducción para las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general, por la adquisición de bienes y servicios, siempre que sean soportados con factura electrónica y pagados a través de medios electrónicos.</p> <p>Al efecto, los coordinadores y ponentes manifestamos estar de acuerdo con el contenido de la modificación y con la totalidad del artículo.</p> <p>No contribuyentes del impuesto sobre la renta (artículo nuevo). En atención a las propuestas de algunos congresistas, se dio lectura, para consideración de los ponentes y coordinadores, de la adición de nuevo párrafo al artículo 23 del Estatuto Tributario con la finalidad de aclarar que el tratamiento del impuesto sobre la renta desarrollado en el artículo, aprobado por los ponentes y coordinadores en reunión del 26 de septiembre de 2022, no sería extensible a las actividades benéficas que desarrollan las entidades religiosas.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores dejamos constancia sobre el hecho de que, analizando las actividades de beneficencia desarrolladas por estas entidades no contribuyentes, estas se pueden ver afectadas negativamente con el gravamen. Sin embargo, otros ponentes y coordinadores manifestamos que no se estima adecuado que esas actividades comerciales no se vean sometidas a tributación y que las propuestas inicialmente planteadas habían sido discutidas con distintas comunidades religiosas.</p> <p>Finalmente, se indicó que este cambio viene de un trabajo conjunto con los H. Congresistas y con las comunidades religiosas y que tiene como propósito evitar abusos de este régimen de contribuyentes.</p>	<p>Impuesto al patrimonio - tarifa (artículo 23°). A partir de la discusión entre ponentes y coordinadores en relación con el carácter permanente del impuesto al patrimonio y su tarifa, que tuvo lugar en la reunión anterior, se dio lectura a las modificaciones concertadas, dirigidas a incorporar, con carácter temporal, durante 4 años, una tarifa del 1,5% a partir de un nuevo umbral correspondiente a patrimonios superiores de \$10.000.000 millones de pesos.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, algunos ponentes y coordinadores insistimos en la importancia de darle un carácter temporal al impuesto, así como en replantear el método de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa de valores.</p> <p>Al respecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público recordó que el impuesto tendría un recaudo progresivo por lo que era importante mantener su carácter permanente como en la propuesta original.</p> <p>Aclarado lo anterior, los ponentes y coordinadores manifestaron aprobar el texto del artículo leído y explicado, con los respectivos ajustes.</p> <p>Impuesto al carbono – base gravable (artículo 30°). Se dio lectura a los ajustes propuestos y se explicó que estos se traducen en la modificación de las tarifas aplicables al ACPM, gasolina y gas natural, así como en la suspensión hasta el año 2024 de la actualización de las mismas.</p> <p>Una vez explicados los cambios propuestos, los ponentes y coordinadores estuvimos de acuerdo con los cambios expresando nuestra aprobación para ser incorporados en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes (artículo 31°). Una vez leídos los cambios al artículo, se procedió a indicar que los mismos atienden a las proposiciones y propuestas presentadas por los congresistas, dirigidas a armonizar, en lo posible, las disposiciones del impuesto con la Ley 2232 de 2022 que prohíbe la producción y consumo de plásticos de un solo uso.</p> <p>En este sentido, se precisó tanto la definición de plásticos de un solo uso, como los bienes exceptuados utilizados para envasar, embalar o empaquetar.</p> <p>Los ponentes y coordinadores consideramos que los ajustes corresponden a lo solicitado por lo que los mismos fueron aceptados.</p> <p>Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro (artículo 38°). En relación con este artículo se dio lectura al mismo, indicando que fueron recogidos los ajustes propuestos para establecer una tarifa diferencial para el carbón de coquerías.</p> <p>Al respecto, algunos ponentes y coordinadores dejamos constancia sobre las preocupaciones relacionadas con el recaudo esperado del carbón de coquerías y la alta carga tributaria que recaería sobre los contribuyentes que liquidarían este impuesto.</p>
<p>Impuestos saludables (artículo 43°). Se procedió con la lectura de las modificaciones propuestas al artículo 513-4 del Estatuto Tributario, explicando que se ajustaba la tarifa para establecer una la gradualidad en función al gramaje de azúcar añadido.</p> <p>Debatidos algunos puntos, los coordinadores y ponentes solicitaron algunos ajustes adicionales a la tabla de tarifas, de manera que la cantidad de gramos por mililitro se incrementara desde el año 2023.</p> <p>En ese sentido, fue aceptado el ajuste por parte de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN (artículo 65°). En relación con este artículo se recordó que, en atención a las inquietudes manifestadas en reunión anterior, se estableció la obligación de presentar un informe semestral con los resultados de la respectiva gestión. Al efecto, se dio lectura a las modificaciones efectuadas, siendo aceptadas por parte de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Ampliación de planta de la DIAN (artículo nuevo). En el mismo sentido, se dio lectura al inciso incluido, donde se estableció la obligación de presentar un informe semestral de los resultados de esta gestión, siendo aceptado por parte de los coordinadores y ponentes.</p> <p>Facultades extraordinarias régimen sancionatorio (artículo nuevo). En atención a lo solicitado por varios de los congresistas, se incluyó un nuevo inciso para establecer la conformación de una subcomisión parlamentaria para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías, el cual fue íntegramente leído.</p> <p>Sobre el alcance de la disposición, los coordinadores y ponentes indicaron que la misma debía estar integrada por 3 congresistas de cada Cámara y ser designados por los presidentes de cada comisión.</p> <p>Una vez incorporados los ajustes, los ponentes y coordinadores aceptaron el texto propuesto con su modificación.</p> <p>Impuesto al consumo de vehículos (artículos nuevos). En aras de la consecución de nuevos recursos, se planteó el aumento de la tarifa del impuesto al consumo de vehículos de menor y mayor valor, al 16% y al 24%, respectivamente.</p> <p>Discutidos algunos puntos, los coordinadores y ponentes, manifestaron no estar de acuerdo con su inclusión en el texto del articulado.</p> <p>Beneficios tributarios concurrentes (artículo nuevo). En relación con este artículo el Director de la DIAN explicó que las modificaciones consisten en incluir precisiones para evitar que sobre un mismo hecho económico recaigan dos o más beneficios tributarios.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios al mismo y la propuesta fue aceptada.</p> <p>Vigencia y derogatorias (artículo 69°). Se procedió con la explicación de cada una de las modificaciones contenidas en el artículo de vigencia y derogatorias, así: i) se elimina la derogatoria del tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la utilidad en la venta de acciones que cotizan en bolsa y de derivados, ii) se elimina la</p>	<p>derogatoria de los costos presuntos de los cafeteros, iii) se elimina la derogatoria de la renta exenta por primera venta de vivienda VIS/VIP, iv) se adiciona la derogatoria del descuento tributario por inversiones o donaciones en ciencia, tecnología e innovación, v) se elimina la derogatoria de la tarifa de ganancias ocasionales para rifas, loterías y similares, vi) se elimina la derogatoria de los beneficios para librerías y derechos de autor, vii) se deroga la no causación de IVA en la importación de bienes de menos de USD200, viii) se deroga la aplicación del mecanismo de obras por impuestos a ciertos territorios y proyectos, ix) se elimina la derogatoria de los beneficios tributarios para producciones cinematográficas y proyectos del cine en el país, x) se elimina la derogatoria de los beneficios para los combustibles de zonas de frontera, xi) se deroga la norma que contiene las disposiciones en materia de facturación del impuesto mediante facturación, cuyo contenido se adiciona a través de otra norma pertinente, y xii) se incluye la derogatoria de la norma que contempla la destinación específica del impuesto al carbono.</p> <p>En este punto, algunos coordinadores y ponentes intervinieron para referirse al mecanismo de obras por impuestos, indicando que este instrumento se había ampliado de manera desmesurada y no estaba direccionando los recursos a las zonas para las cuales fue creado. En este mismo sentido, intervinieron para solicitar la inclusión de algunos territorios que carecían de vías de acceso, dentro de los cuales se destacaron los Departamentos de Guainía, Vaupés, Amazonas y Vichada, lo cual fue aceptado por estos y se invitó a radicar la proposición correspondiente.</p> <p>Continuó el Director de la DIAN con la exposición sobre la proposición relativa a los delitos tributarios, dando a conocer el alcance y propósito de las respectivas disposiciones, así como aclarando algunos de los aspectos advertidos en anteriores sesiones.</p> <p>Al respecto, los ponentes y coordinadores manifestamos que los umbrales para la aplicación de los delitos eran muy bajos y que no se estimaba conveniente congestionar las cárceles innecesariamente. Así mismo, manifestamos la preocupación relacionada con la confianza otorgada a los profesionales contables para la liquidación de los impuestos de manera correcta.</p> <p>Por su parte, llamaron la atención sobre la importancia de contar con el concepto que debe emitir el Consejo Superior de Política Criminal para la discusión.</p> <p>Continuó el Director de la DIAN con su exposición explicando el delito que se propone crear relacionado con la apropiación indebida de los recursos del Sistema de Seguridad Social y la inclusión de circunstancias de agravación punitiva.</p> <p>Los ponentes y coordinadores insistieron en la necesidad de revisar la procedencia de estos ajustes y su contenido y alcance.</p> <p>En este punto, el Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión y se citaba para el día siguiente.</p> <p>8. Reunión de 28 de septiembre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de dicha cartera, el Director de la DIAN y el Director del Consejo de</p>

<p>Política Criminal del Ministerio de Justicia, Dr. Miguel Ángel González Chaves, como invitado, para continuar con la exposición del articulado correspondiente a los delitos propuestos. Al efecto, dio la palabra a este último para que expusiera sus consideraciones sobre el particular.</p> <p>Al respecto, procedió a manifestar la pertinencia de las disposiciones presentadas, con el efecto disuasivo que conllevan. Particularmente, considero que no extinguir la acción penal a partir de cierto monto era loable, al tiempo que comentó que las penas accesorias se encuentran en línea con la Constitución Política.</p> <p>Frente a los artículos de apropiación de recursos del Sistema de Seguridad Social, consideró que la pena es racional y tiene una relevancia y suficiencia para ser incluido.</p> <p>Por último, estimó pertinentes las circunstancias de agravación incluidas.</p> <p>Luego de discutir y solicitar diversas aclaraciones sobre cada uno de los temas abordados, algunos ponentes y coordinadores solicitaron ajustar el contenido y redacción del articulado, así como conocer el impacto de la norma.</p> <p>En este punto se aclaró que los tipos penales ya se encuentran comprendidos en la legislación vigente, y, en este sentido, lo que se busca es fortalecer su contenido y alcance a partir del establecimiento de elementos como la reincidencia o la extinción de la acción penal hasta cierto monto, entre otros.</p> <p>Tomó la palabra el subdirector de asuntos penales de la DIAN para complementar la explicación de los ajustes normativos planteados, indicando que se busca que los delitos sean más efectivos en aras de proteger el sistema tributario.</p> <p>La Presidenta de las Comisiones Terceras Conjuntas insistió sobre la importancia de contar con concepto del Consejo de Política Criminal.</p> <p>Encontrándose en discusión varios de puntos, la Presidenta solicitó dar lectura y revisar artículo por artículo para avanzar en la aceptación o no aceptación de los mismos. Alternativamente, sugirió posponer la discusión hasta tanto no tener una redacción más clara y el concepto del Consejo de Política Criminal. Finamente, planteo la conformación de una subcomisión para revisar y aclarar las dudas sobre el texto propuesto.</p> <p>Por su parte, el Director del Consejo Superior de Política Criminal recordó que el concepto de dicho ente tiene carácter no vinculante.</p> <p>En este punto de la reunión, la Presidente sometió a consideración de los ponentes y coordinadores si se incluían los artículos o no en el texto de ponencia, frente a lo cual se aceptó realizar una subcomisión para ajustar el texto y presentar un informe a las Comisiones Terceras Conjuntas en la siguiente reunión.</p> <p>Enseguida, la Presidente de las Comisiones Conjuntas indicó que se levantaba la sesión.</p>	<p>9. Reunión del 4 de octubre de 2022</p> <p>Se dio inicio a la reunión en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Viceministro Técnico de dicha cartera y del Director de la DIAN. El Vicepresidente de la Comisión Tercera indicó que se procedería a presentar los textos adicionales que recogen varias de las propuestas y proposiciones presentadas, para ser sometidos a consideración de los honorables congresistas, y de ser aceptados, para ser incluidos en el texto definitivo de la ponencia.</p> <p>Régimen SIMPLE (artículos nuevos). En consideración a lo solicitado en sesiones anteriores, se procedió a presentar un conjunto de artículos nuevos que contienen medidas de facilitación para acceder al régimen simplificado de tributación – SIMPLE, cuyo objeto es fortalecer y promover el acceso al mismo, en aras de la formalización.</p> <p>En tal sentido, se dio lectura y se explicaron cada una de las medidas contenidas en los respectivos artículos, las cuales se resumen así: i) reducción proporcional de las tarifas del impuesto, ii) establecimiento de la calidad de no responsables de IVA de los contribuyentes personas naturales del régimen SIMPLE cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT, iii) eliminación de la obligación de declarar y pagar anticipos bimestrales para estos mismos contribuyentes, iv) eliminación del requisito sobre encontrarse al día con todas las obligaciones tributarias para acceder al régimen SIMPLE, y v) establecimiento de un descuento tributario del GMF, alternativo al existente por pagos electrónicos, para los contribuyentes de dicho régimen.</p> <p>Los ponentes y coordinadores presentamos interrogantes relacionados con la motivación para excluir las profesiones liberales del régimen SIMPLE. El Director de la DIAN procedió a explicar ampliamente que la motivación radicó en la necesidad de reducir alternativas para que personas con capacidad contributiva se beneficien injustificadamente del régimen SIMPLE, cuando pueden contribuir en mayor medida.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales o complementarios a estos artículos, aceptando su incorporación en el texto de la ponencia definitiva.</p> <p>Gravamen a los movimientos financieros -GMF operaciones de pago electrónicas (artículo nuevo). Se procedió a dar lectura y a exponer la proposición relacionada con establecer que, para efectos del hecho generador del GMF, se considera como una única operación gravada, los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, hasta la dispersión de fondos a los comercios. Al respecto, se aclaró que la proposición asegura un trato homogéneo para los actores de la cadena de pagos, tanto financieros como no financieros, diferentes a los establecimientos de crédito. En particular se asegura que en el flujo de los recursos que ocurre a lo largo de la cadena de pagos, no se genere un doble cobro de GMF cuando actúa un actor no financiero, considerándolo como una sola operación gravada a lo largo de toda la cadena.</p> <p>Los ponentes y coordinadores solicitamos que nos fuera aclarado el alcance y propósito de la medida dado su alto contenido técnico.</p>
<p>Al respecto, se aclaró que lo que se busca es evitar la causación de un doble gravamen sobre los mismos pagos originados en operaciones de pago electrónicas a lo largo de la cadena, para promover el uso de los bancos. Pues, la principal razón por la cual los microempresarios prefieren utilizar el dinero en efectivo se asocia a los altos costos de hacer uso de pagos digitales. En este sentido, se busca fomentar una cultura de mayor legalidad, promover la formalidad y el uso de nuevas tecnologías que incentivan el desarrollo de distintos canales transaccionales y reduzcan el uso del efectivo.</p> <p>En este punto, tomó la palabra el Viceministro Técnico para aclarar que, sin perjuicio de que el lenguaje es técnico, de una lectura cuidadosa es posible extraer su planteamiento principal, siendo, en todo caso, una propuesta cuya viabilidad técnica y jurídica fue revisada por la Unidad de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Precisado lo anterior, ponentes y coordinadores no realizamos apreciaciones adicionales, siendo aceptado el artículo para ser incorporado en el texto definitivo.</p> <p>Por lo demás, se aclaró los distintos artículos se han venido discutiendo desde hace más de 4 semanas y se han revisado en detalle cada uno de ellos.</p> <p>Aporte voluntario (artículo nuevo). Atendiendo al principio de solidaridad, con ocasión de las proposiciones presentadas por algunos ponentes y coordinadores, se dio lectura a un nuevo artículo que se propone incluir, consistente en el establecimiento de un aporte voluntario que podrán realizar los contribuyentes del impuesto sobre la renta.</p> <p>Al respecto, algunos ponentes y coordinadores intervinieron para celebrar esta medida, indicando que a nivel territorial ha tenido una excelente acogida.</p> <p>Por lo demás, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales al texto del artículo, siendo aceptado para su incorporación en el texto definitivo.</p> <p>Impuesto de timbre (artículo nuevo). En relación con la necesidad de contar con nuevas fuentes de ingresos, se sometió a consideración un nuevo artículo que establece el impuesto de timbre sobre documentos que hayan sido elevados a escritura pública, cuando se trate de la enajenación, a cualquier título, de bienes inmuebles cuyo valor sea superior a quince mil (15.000) UVT, y no hayan sido sujetos a este impuesto.</p> <p>Una vez leído y explicado el contenido del referido artículo, los ponentes y coordinadores manifestamos preocupaciones relacionadas con gravar con varios impuestos un mismo acto, proponiendo, entre otros aspectos, incrementar la base de inmuebles sobre la cual recae el impuesto, de 15.000 UVT a 20.000 UVT. Así mismo, se solicitó revisar la tarifa propuesta para, en su lugar, contemplar una posible gradualidad o una tarifa mas baja.</p> <p>Frente a este nuevo artículo, los ponentes y coordinadores no planteamos comentarios adicionales, siendo aceptado para su incorporación en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>IVA servicio de transporte de valores (artículo nuevo). Se procedió a dar lectura al nuevo artículo, precisando que la propuesta consistía en gravar con IVA los servicios de transporte de valores.</p>	<p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores indicamos que estábamos conformes con el mismo y, por ello, se aceptaba su incorporación en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>Cuerpo de bomberos – no contribuyentes (artículo nuevo). Frente a este artículo nuevo, se leyó en su integridad la propuesta respectiva, cuya modificación consiste en la inclusión de los cuerpos de bomberos como no contribuyentes del impuesto sobre la renta.</p> <p>La inclusión de este artículo fue aceptada por los coordinadores y ponentes.</p> <p>Tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (artículo 9º). Recogiendo las propuestas de coordinadores y ponentes, se procedió a presentar los ajustes contenidos en el respectivo artículo, los cuales se resumieron en los siguientes puntos: i) establecer tarifas graduales para la sobretasa al sector extractivo, pasando del 10% en 2023 a 5% a partir de 2025, al tiempo que se propone eliminar el impuesto a las exportaciones; ii) establecer una sobretasa a las empresas generadoras de energía a partir de recursos hídricos, de 3 puntos porcentuales por los años 2023 al 2026, considerando el auge para este sector, y iii) establecer un impuesto mínimo global del 15% en armonía con los lineamientos de la OCDE, ajustando la tarifa del 9% para la prestación de servicios hoteleros y parques temáticos de ecoturismo y agroturismo al 15%.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestaron su preocupación por fijar una sobretasa a las generadoras de energía a partir de recursos hídricos por ser la principal fuente de energía del país. Otros ponentes y coordinadores, por su parte, comentario la importancia de esta para generar ingresos necesarios, particularmente, en una coyuntura de bonanza para este sector.</p> <p>Por lo demás, se aclaró que la tarifa reducida para ingresos provenientes de servicios de ecoturismo y agroturismo aplica sobre renta líquida, no sobre la totalidad de ingresos brutos percibidos.</p> <p>Una vez concluida la discusión, los ponentes y coordinadores aceptaron incorporar el artículo en el texto de ponencia definitiva.</p> <p>Deducción de impuestos pagados (artículo 12º). En relación con este artículo, se dio lectura al mismo y se explicó que el cambio consiste en precisar la prohibición de deducir las regalías, teniendo en cuenta el pago de regalías en especie.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores manifestaron su preocupación sobre el impacto de esta medida, así como el hecho de que seríamos de los pocos países que no permite la deducibilidad de estas erogaciones.</p> <p>Ahora bien, otros ponentes y coordinadores manifestaron que este asunto atiende a la naturaleza de las regalías, por corresponder a una compensación y en otras épocas no han sido deducibles. Adicionalmente, indican que este instrumento es consecuente con la eliminación del impuesto a las exportaciones, que se estima inconveniente. En este mismo sentido, resaltaron H. Congresistas que la tasa efectiva de tributación de estas industrias</p>

extractivas es muy baja y que con la coyuntura actual están recibiendo ingresos considerables.

Frente a este artículo ponentes y coordinadores no presentamos comentarios, aceptando la incorporación del mismo en el texto de ponencia definitiva.

Delitos (artículos nuevos). Luego de la lectura de los respectivos artículos, se procedió a explicar que los mismos reflejan los textos conciliados por los coordinadores y ponentes designados para la revisión y modificación de los mismos.

En relación con los artículos leídos, los ponentes y coordinadores manifestaron varias preocupaciones relativas a los montos para que surja la acción penal, así como la posibilidad de que el Director General de la DIAN pueda iniciar la acción penal.

Adicionalmente, manifestaron que se entiende que la finalidad de la acción penal es el pago.

En relación con la defraudación fiscal, presentaron interrogantes sobre el alcance de este delito. En este punto, uno de los coordinadores procedió a explicar en detalle las modificaciones a cada uno de los artículos, a fin de aclarar algunas de las inquietudes planteadas.

El Presidente de la Comisión Tercera del Senado tomó la palabra para indicar que no es posible continuar con las discusiones sobre estos asuntos, hasta tanto no se cuente con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

Considerando lo anterior, la Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión.

A continuación, se presenta un resumen de las proposiciones analizadas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 207 L223/1995	Incluye dentro del hecho generador del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, a sus derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	N/A	1. Define el impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco. 2. Determina su base gravable y tarifa. 3. Fija una destinación del 60% del componente ad valorem para la creación de un sistema de información, seguimiento y localización de los productos de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 6 L1393/2010.	Modifica la destinación del componente ad valorem, que en la norma vigente se destina exclusivamente a salud (art. 7) para destinar el 60% con el fin de financiar la creación de un sistema de información, seguimiento y localización de los productos de tabaco, derivados, sucedáneos o imitadores y el 40% restante destinado conforme a la Ley 1393 de 2010.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 211 L223/1995	1. Modifica la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado desde el año 2023. 2. Fija como destinación de los ingresos adicionales recaudados por aumento de la tarifa, la estipulada en la Ley 1393 de 2010 (salud).
H.R. José Elecer Salazar López, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Libardo Cruz Casado, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y Otros	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatorias con el fin de eliminar lo siguiente: La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.
H.R. Lina María Garrido Martín	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatorias con el fin de que se elimine la referencia a los artículos 235-2, 235-3, 235-4, 257-2, 306-1 y 317 del E.T., además de la expresión "los cuales estarán excluidos del IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso primero del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 correspondientes al impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Modifica la tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales para personas naturales residentes, para que sea del 15% y no la que se encuentra señalada actualmente en el artículo 241 del E.T.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Modifica el artículo 242 del E.T. con el fin de que los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones líquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, paguen una tarifa marginal del 12% en aquello que exceda las 300 UVT anuales. 2. Elimina que estos dividendos y participaciones integren la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estén sujetas a las tarifas del artículo 241 del E.T. 3. Establece que la retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o bonos en cuenta por concepto de dividendos, o participaciones será del 10% y no del 20%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	21	294-3	Añade la expresión "el valor de los bienes inmuebles" dentro del concepto que sirve para calcular el patrimonio líquido para términos del impuesto al patrimonio, con el fin de excluir de este impuesto los bienes inmuebles.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo que contempla las facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatoria con el fin de eliminar lo siguiente: Los incisos 2 y 4 del art 36-1, el art 36-3, 66-1, el párrafo transitorio del art 143-1, el numeral 5 del art 207-2, los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del art 235-2, el art 235-3, el art 235-4, los art 28 y 30 de la L98/93, la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACP" contenida en el inciso 1 del art 19 de la L191/95, el inciso 5 del art 46 de la L397/97, el art 97 de la L 633/2000, el art 16 de la L814/2003, el inciso segundo del art 9 de la L1556/2012, art 195 de la L1607/2012, art 365 de la L1819/2016, los arts 180 y 268 de la L1955/2019, el art 30 de la L 2133/2021, arts 37, 38 y 39 de la L 2155/21 y las L 2238/2022 y L 2240/2022.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Modifica el monto exento del impuesto a las ganancias ocasionales por concepto de indemnizaciones por seguros de vida, de 3.250 a 9.209 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas, de 35% a 31%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Carbono.	N/A	29	221 y 222, L1819/16	Elimina los arts 29 (HG) y 30 (BG y tarifa), los cuales modifican los artículos 221 y 222 de la L1819 de 2016 respectivamente, y que están relacionados con el Impuesto Nacional al Carbono.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	22	295-3	1. Establece que puede restarse el valor de los bienes inmuebles del patrimonio, para determinar la base gravable en el impuesto al patrimonio. 2. Elimina para PN la exclusión de las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de casa o apartamento de habitación.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	20	292.3	Elimina los inmuebles de la lista de bienes poseídos por las sociedades o entidades extranjeras no declarantes del impuesto sobre la renta en el art. de sujetos pasivos del impuesto al patrimonio.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	16	311.1	Modifica el tope de utilidad exenta a 7.000 UVT (las primeras 3.000 UVT en PUB) en la venta de casa o apartamento de habitación para las PN.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta.	N/A	12	115	1. Establece un descuento tributario del 40% del impuesto de industria y comercio efectivamente pagado durante el periodo gravable que tenga relación de causalidad con la actividad económica de la PN. 2. Determinar que este no podrá ser tomado como costo o gasto.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	2	Num. 5 y 10 206	1. Modifica a 2.348 UVT (1.790 UVT en PUB) el monto exento de los pagos de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales. 2. Modifica el límite de la renta exenta del 25% de pagos laborales a 2.105 UVT anuales (790 en PUB).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el tope de las rentas exentas de 1.210 a 4.000 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el art.5.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica la tarifa del impuesto de dividendos y participaciones de personas jurídicas y personas naturales no residentes del 20% al 12%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales para PN extranjeras no residentes del 30% al 15%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica la tarifa de ganancias ocasionales para sociedades nacionales y extranjeras del 30% al 15%. Elimina el artículo 66.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Otras disposiciones.	IVA (De mínimos)	66	Lit. J) 428	
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Modifica la tabla de tarifas marginales de tributación de las personas naturales del artículo 241 del E.T. disminuyendo en 4 puntos porcentuales cada una de las tarifas allí señaladas.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	N/A	Propone la creación de un incentivo tributario consistente en otorgar una tarifa de renta del 15% por 15 años, para aquellas inversiones en plantas nuevas de producción o ampliación de las ya existentes, para producción de fertilizantes y urea.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Sobretasa impuesto predial	Nuevo	N/A	Autoriza a los alcaldes para crear por decreto una sobretasa al impuesto predial durante las vigencias fiscales 2022 y 2023, con destinación específica a la actualización catastral.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Sobretasa impuesto predial	Nuevo	N/A	Establece que los municipios puedan comprometer vigencias futuras con el recado del impuesto predial como consecuencia de la actualización catastral para financiar obras de importancia estratégica para el desarrollo de los municipios.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Exención estampillas e impuestos municipales	Nuevo	N/A	Establece una excepción general de estampillas, tasas e impuestos municipales o departamentales a los contratos y actividades que desarrollen las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, instituciones de educación superior públicas y Empresas Sociales del Estado.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	SAE	Nuevo	N/A	1. Establece que los bienes inmuebles de propiedad de S.A.E. o administrados por el FRISCO de personas naturales o sociedades en proceso de liquidación o liquidadas, sean entregados a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					título gratuito a los municipios donde se encuentran ubicados para que sean desarrollados proyectos de vivienda de interés social o prioritario. 2. Otorga el plazo de un mes a la S.A.E. para transferir los activos a título gratuito, so pena de operar silencio administrativo positivo.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero	Otro.	Destinación multas de tránsito	Nuevo	Art. 160 L 769/02	Permite a los organismos de tránsito y transporte financiar gastos de funcionamiento inherentes de nómina de ciertos grupos y agentes de tránsito con cargo de recursos provenientes de multas y sanciones de tránsito.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	Num. 5 206	Modifica el límite en UVT de la renta exenta para pensiones, pasando de 1.790 UVT anuales a 264 UVT mensuales. (3.168 UVT anuales)
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	Num. 5 206	Elimina el límite de renta exenta proveniente de indemnizaciones sustitutivas de pensiones.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 512-35 al ET con el fin de regular el hecho generador del impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado. 2. Define productos calentados del tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina. 3. Determina el sujeto pasivo, la base gravable, tarifa y persona a cargo del impuesto. 4. Establece el precio de venta en el caso de productos importados. 5. Fija como destinación de los recursos recaudados, la implementación de programas de prevención del tabaquismo.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Contribución por sorteos de marketing digital	Nuevo	N/A	1. Crea la contribución por sorteos de marketing digital. 2. Determina el hecho generador, el monto de la contribución, las personas a cargo de esta, la destinación de los recursos recaudados y el tiempo en el que debe ser pagada so pena de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					aplicación de sanciones moratorias. 3. Establece que la aplicación será independientemente del tipo o valor del sorteo.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 211 L223/1995	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado desde el año 2023. 2. Determina que la actualización de la tarifa será anual y conforme al incremento del IPC certificado por el DANE. 3. Fija como destinación de los ingresos adicionales recaudados por aumento de la tarifa, el financiamiento del aseguramiento en salud.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Sanciones por retiro anticipado del ahorro voluntario	Nuevo	N/A	1. Establece la imposibilidad de las entidades financieras u organizaciones de economía solidaria de cobrar a clientes o afiliados, sanciones superiores al 10% del valor ahorrado, en casos de retiro anticipado. 2. Impone el término en el que debe darse respuesta a la solicitud de retiro de ahorros.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL con el fin de determinar que las insituaciones financieras deberán liquidar cinco puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios, en lugar de 3 puntos.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Adiciona un parágrafo 6 al artículo 10 del PL, sobre tarifa para usuarios de zona franca, en el sentido de señalar que el umbral mínimo de exportación debe ser establecido por el Gobierno nacional de forma gradual, considerando los indicadores de exportación de las empresas usuarias de zona franca del año anterior.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Fija un acompañamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la elaboración de los planes de internacionalización.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Modifica el parágrafo transitorio del artículo 10 del PL, en sentido que el término para cumplir con el requisito del plan de internacionalización, debe ser de dos años y no de uno.
H.R. Milene Jarava Diaz	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	1. Modifica el monto de las indemnizaciones por seguros de vida que estarán exentos con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, pasando de 3250 UVT a 6600 UVT. 2. Señala que los montos que no superen los 6600 UVT se considerarán ganancia ocasional exenta.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Otro.	Días sin IVA	Nuevo	Art. 37 L2155/2021	1. Modifica la denominación de los "días sin IVA" para en adelante ser "Días para la gente". 2. Precisa que la exención aplica a bienes corporales muebles de producción nacional. 3. Incrementa los periodos de aplicación de 3 a 4 días al año. 4. Hace extensivo el beneficio a los bienes y servicios gravados con el impuesto nacional al consumo.
H.S. Martha Isabel Peralta Epleyu, H.S. Karina Espinosa Oliver, H.S. Gustavo Bolívar Moreno y Otros	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias.	69	N/A	Modifica el inciso primero del artículo de vigencia y derogatoria con el fin de eliminar lo siguiente: La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Incluye un parágrafo al artículo 11 del PL referente al límite a los beneficios tributarios, en el sentido que el límite de 3% para los beneficios establecidos en los artículos 126-2 y 257 del ET, no será aplicable cuando se trate de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					la donación de alimentos aptos para el consumo humano y donados a favor de los Bancos de Alimentos legalmente constituidos.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina la palabra "donación" como uno de los momentos en los que se causa el impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Alexander Harley Bermudez Lasso	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias.	69	N/A	Modifica el inciso primero del artículo 69 del PL con el fin de eliminar la derogatoria de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET, referente a la exención para las rentas generadas por la prestación de servicios de ecoturismo y servicios hoteleros respecto de hoteles nuevos y remodelados.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas del (35%), estableciendo tarifas diferenciales según tamaño de empresa y sector económico. 2. Aumenta en 2 puntos la liquidación de la tarifa general del impuesto sobre la renta de las instituciones financieras, hasta el 2030. 3. Adiciona un parágrafo 3 que establece que las personas jurídicas diferentes a IF deben liquidar la tarifa general del impuesto sobre la renta en 3 puntos adicionales. 4. Adiciona un parágrafo 4 que establece tarifa del 9% para empresas editoriales constituidas en Colombia como PJ donde su objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriatos de carácter científico o cultural.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Modifica los productos exceptuados del impuesto nacional a productos plásticos de un solo uso, para que estén de acuerdo con los establecidos en el parágrafo del Art. 5 L2232/22. 2. Excluye los plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar alimentos de la canasta familiar.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	Incluye dentro de la definición de plásticos de un solo uso, el icopor.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	387	1. Incluye las deducciones por dependientes como un elemento para detraer de la base de retención en la fuente con un límite de 1000 UVT anuales. 2. Incluye a las personas del artículo 411 del Código Civil (a los que se deben alimentos) dentro de la lista de dependientes.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Excluye del límite global de rentas exentas y deducciones especiales imputables a la cédula general, la deducción por concepto de dependientes definido en el Art. 387 ET.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Adiciona el icopor dentro de los productos a los cuales se les aplicará el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	Art 222 L1819/16	1. Modifica la tarifa por unidad de los combustibles que se encuentran en la tabla, excepto la tarifa del Carbono. 2. Modifica la aplicación de la gradualidad establecida en el parágrafo 6, para el caso del impuesto al carbono. 3. Establece que en los casos de gasolina y ACPM la tarifa empezará a aplicar en 2025.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Renta.	Inversiones de portafolio	Nuevo	18.1	1. Aumenta la tarifa de retención en la fuente de 14% a 33% aplicable a inversionistas de portafolio del exterior domiciliados en una jurisdicción que no esté calificada como paraíso fiscal. 2. Aumenta la tarifa del 25% al 35% para los inversionistas que estén domiciliados en una jurisdicción calificada por el GN como paraíso fiscal. 3. Elimina el literal f) que establece una tarifa de retención del 5% para los valores de renta fija pública o privada o derivados financieros con subyacentes en valores de renta fija.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Incluye dos nuevos umbrales dentro de las tarifas del impuesto al patrimonio. Nuevas tarifas del 1.5% y del 2%.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Renta personas naturales.	N/A	2	num. 5 206	Elimina la reducción propuesta de la renta exenta por pensiones del numeral 5 artículo 206 del E.T.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Elimina las derogatorias de exclusión de IVA, aranceles e INC de combustibles en zonas de frontera, beneficios para el cine y costos presuntos a los cafeteros.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Establece que el impuesto a las bebidas azucaradas iniciará a partir del año 2025.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Incluye dos nuevos umbrales dentro de las tarifas del impuesto sobre la renta para personas naturales. Nuevas tarifas del 41% y del 45%.
H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval	Otro.	RUT	Nuevo	555-2	1. Adiciona una casilla para registrar el género de las personas naturales, que incorpora las opciones: mujer, hombre, mujer trans, hombre trans, persona no binaria. 2. Establece que la DIAN actualizará de oficio el RUT ya

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					expedido que no contenga la identificación de género.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Otro.	Declaración de renta	Nuevo	596	Modifica el numeral 2 del artículo 596, incluyendo "registro de género", así: "2. La información necesaria para la identificación, ubicación y registro de género del contribuyente."
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	29	221 L1819/16	Elimina el artículo 29 (hecho generador).
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	30	222 L1819/16	Elimina el artículo 30. (base gravable y tarifa)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49. (hecho generador)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50. (Responsables)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51. (Base gravable)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53. (Causación)
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54. (Remisión a normas procedimentales al impuesto al consumo)
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Incluye las ganancias ocasionales dentro de la tarifa del impuesto sobre la renta por dividendos. 2. Establece unas tarifas marginales progresivas que van de 0% al 16%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Elimina el artículo 16. (renta exenta por la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación)
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43 a 54	N/A	Elimina los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54. (impuestos saludables)
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Título	Título	N/A	Modifica el título del Proyecto de Ley, agregando "y la paz", así: "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad, la justicia social y la paz, y se dictan otras disposiciones"

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Sandra Yaneth Jaimes Cruz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina la palabra "obscuro" de los productos gravados con el impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso y H.S. Enrique Cabrales Baquero y otros	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Elimina la derogatoria de la exclusión de IVA, Aranceles e INC de combustibles en zonas de frontera.
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.S. Julián Gallo Cubillos y otros	Otro.	Incentivos movilidad	Nuevo	N/A	Extiende los beneficios contemplados en los artículos 3 al 7 de la Ley 1964 de 2019 (beneficios tributarios y no tributarios para los carros eléctricos), para los vehículos de transporte Flex Fuel o de combustible flexible, de producción, importación o ensamblaje que circulan en el país.
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.S. Julián Gallo Cubillos y otros	Otro.	FNCE	Nuevo	N/A	Establece una limitación a los beneficios tributarios de la Ley 1715 de 2014 (beneficios a la generación de energía por medio de FNCE) en suelo permitido para el desarrollo agrícola o zonas protegidas por las CAR.
H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Elimina las derogatorias de las ZESE y los días sin IVA.
H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta	Otro.	IVA	Nuevo	424	Elimina del artículo 424 del E.T., bienes excluidos de IVA, "los dispositivos anticoncepcionales femeninos".
H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta	Otro.	IVA	Nuevo	477	Adiciona al artículo 477 del E.T., como bienes exentos de IVA, "los dispositivos anticoncepcionales femeninos".
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	66-1	Elimina la derogatoria del costo presunto de los cultivos de café.
H.S. Liliana Esther Bilar Castilla	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Elimina el artículo 16 del PL. (Renta exenta proveniente de la utilidad en la venta de casa o apartamento)
H.S. Liliana Esther Bilar Castilla	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina del artículo 11 de los beneficios y estímulos tributarios, el beneficio contenido en el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008 (deducción del 200% sobre el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a empleadores que ocupen trabajadoras mujeres víctimas de la violencia comprobada).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Incluye dentro de los bienes excluidos del impuesto a los plásticos de un solo uso, los paquetes para alimentos de la canasta familiar. 2. Establece que el DANE certificará anualmente los alimentos que hacen parte de la canasta familiar.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece que la tarifa de dividendos de personas naturales residentes no sea la tarifa del Art. 241 ET sino 15%.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Incluye un parágrafo al artículo 314 del E.T., (tarifa de ganancias ocasionales de personas naturales) en la cual fija que si la ganancia ocasional en la utilidad por venta de inmuebles rurales es superior a 1.090 UVT, la tarifa del impuesto será del 15%.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Incluye dentro de los bienes excluidos del impuesto a los plásticos de un solo uso los paquetes para alimentos de la canasta familiar. 2. Establece que el DANE certificará anualmente los alimentos que hacen parte de la canasta familiar.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Excluye del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos los productos tradicionales o típicos colombianos, productos de fabricación ancestral o artesanal como bocadillos, obleas, cocadas y marjales blancos.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin de que no se deroguen los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2019 (días sin IVA).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993. (derechos de autor y literarias).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Vigencia y derogatorias.	Vigencias y derogatorias	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el numeral 2 del artículo 235-2 del E.T. (Incentivo al campo colombiano)
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo al campo colombiano	Nuevo	235-2	Modifica el numeral 2 del artículo 235 del Estatuto Tributario con el propósito de que el incentivo tributario para el desarrollo del campo colombiano sea aplicable a sociedades que hayan iniciado su actividad económica a partir de diciembre de 2024 y no desde diciembre de 2022, así como el plazo que llenen las sociedades para presentar en el Ministerio de Agricultura su proyecto de inversión para determinar su viabilidad, para que sea a diciembre de 2024 y no a diciembre de 2022.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo producción nacional - IVA	Nuevo	Art. 37 L.2155/21	Establece que el día sin IVA será de 3 días al año eliminando la expresión "podrán ser hasta" del artículo 37 de la Ley de Inversión Social.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo producción nacional - IVA	Nuevo	Art. 38 L.2155/21	1. Establece que los bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas estén registrados como bien o producto objeto de fabricación nacional por parte de productor de bienes nacionales ante el Ministerio de Comercio. 2. Aumenta de 80 a 100 UVT los bienes e insumos para el sector agropecuario como bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Incentivo producción nacional - IVA	Nuevo	Art. 39 L.2155/21	Establece que los bienes cubiertos que se deben entregar al consumidor final o recogidos sea dentro de 10 días -en lugar de 2 semanas- siguientes contados a partir de la fecha en la cual se emitió la factura.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Determina que la tarifa del impuesto a dividendos será aplicable a las personas naturales sin residencia fiscal en el exterior. 2. Modifica la retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos del 20% al 15%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica la tarifa de dividendos para sociedades extranjeras y PN no residentes para que aumente gradualmente así: Para el 2023 del 13%, para el 2024 del 16% y a partir del 2025 del 20%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta el umbral de la limitación global para rentas exentas y deducciones especiales de 1.210 UVT a 2000 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López	Renta.	N/A	12	115	Establece que el contribuyente podrá tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el 50% del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. (en los mismo términos de la norma vigente).
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el valor evento de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las PN, pasando de las primeras 3000 UVT a 7500 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica el valor de la tarifa sobre ganancias ocasionales para sociedades y entidades nacionales pasando de una fija de 30% a un aumento gradual anual, así: Para el año 2023 13%, 2024 16% y a partir del año 2025 el 20%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Determina que la tarifa del impuesto a las ganancias ocasionales, será aplicable a las personas naturales residentes en el país que no tengan residencia fiscal en el exterior.
H.R. José Eleicer Salazar López	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa única aplicable en el impuesto a la ganancia ocasional para personas naturales sin residencia en el país, pasando del 30% a una de aumento

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López	Patrimonio.	N/A	21	N/A	gradual así: 2023 15%, 2024 20% y a partir del año 2025 del 25%.
H.R. José Eleicer Salazar López	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el hecho generador del impuesto al patrimonio, pasando de un patrimonio líquido de 72.000 UVT a 79.000 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica los numerales 1 y 2 del párrafo 3 del artículo que regula la base gravable del impuesto al patrimonio. 1. Establece que tratándose de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la bolsa de valores, la base gravable será su valor de adquisición y no el intrínseco. 2. Elimina la definición de valor intrínseco. 3. Determina que respecto a las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la bolsa de valores, la base gravable será el valor de adquisición, eliminando la referencia que se hacía al valor de cotización al último día de cierre del mercado.
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	55	12-1	Modifica el concepto de sede efectiva de administración. 1. Incluye adjetivos calificativos a la definición de sede efectiva de administración: Lugar donde se tomen decisiones estratégicas comerciales y de alta gestión. 2. Elimina la referencia a que las decisiones deben tomarse en el día a día. 3. Modifica el concepto de administradores por "altos directivos" y de actividades diarias por "de alta dirección".
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	N/A	Modifica el escenario previsto en el numeral 1 de la inicialiva, en el sentido de establecer que la presencia económica significativa se configurará cuando la persona no residente obtenga ingresos brutos de 50.000 UVT - no de 31.300 UVT, o más durante el año gravable.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	58	24	Modifica el numeral 10 del artículo 58 del PL, con el fin de determinar que se considerarán ingresos de fuente nacional, los dividendos o participaciones de colombianos residentes sin residencia fiscal en el exterior.
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	59	N/A	Modifica el valor de los ingresos en especie que deben reportarse respecto del impuesto sobre la renta y complementarios, pasando del valor del mercado al valor de "tal pago".
H.R. José Eleicer Salazar López	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	62	607	1. Determina que los obligados a presentar la declaración de activos en el exterior, lo harán considerando su valor de adquisición. 2. Modifica el volumen del valor patrimonial de los activos pasando de 3.580 UVT a 8.000 UVT.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 207 L223/95	1. Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco con el fin de incluir el consumo de productos de tabaco calentado. 2. Determina que tratándose de los sistemas de electrónicos de administración de nicotina y sistemas generales sin nicotina, el hecho generador será el consumo de la solución líquida que se calienta por estos sistemas.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 211 L223/95	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a partir del año 2023. 2. Establece tratándose de cigarrillos, tabacos y cigarrillos, una tarifa diferente para los años 2023 y 2024 y que a partir del año 2025 aquella se incremente en un 70% del precio de venta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	N/A	1. Define el impuesto al consumo de sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. 2. Determina su base gravable y tarifa. 3. Fija una destinación del 60% del componente ad valorem para el fortalecimiento del Plan Nacional de Salud Rural contemplado en el acuerdo de paz y el 40% restante conforme a lo estipulado en la Ley 1393 de 2010.
H.R. Agmeth José Escaf Tijerino	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que no se derogue el artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (deducción por inversión o donación proyectos cinematográficos), el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (contraprestación valor de gastos realizados en la producción de obras audiovisuales), el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (deducción por inversión o donación en proyectos cinematográficos).
H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.R. Alexander Bermúdez Lasso y H.R. Camilo Avila Morales	Carbono.	N/A	Nuevo	N/A	Modifica el artículo de 35 de la Ley 2169 de 2021 (que deroga el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019 y modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016) que establece la destinación específica del impuesto al Carbono para las vigencias fiscales desde 2023 en adelante, para modificar dicha destinación.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica la no causación del impuesto nacional de productos plásticos de un solo uso, para establecer que este no se causa cuando se de cumplimiento en los años 2023 y 2024 a las obligaciones consagradas en la Resolución 1407 de 2018, modificada por la Resolución 1342 de 2020. Para el año 2025 la no causación está supeditada al cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley 2232 de 2022.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica la tarifa de dividendos o participaciones recibidos por personas naturales residentes a 20%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina la expresión: "de dividendos y participaciones y la ganancia ocasional gravable", con el fin de generar consistencia con el articulo ya que propone tarifas planas para dividendos y ganancias ocasionales del 20%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Establece una tarifa del 20% sobre las ganancias ocasionales de las sociedades y entidades nacionales y extranjeras.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Establece una tarifa de 20% sobre las ganancias ocasionales de las personas naturales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el artículo 6° del proyecto de ley, que modifica el numeral 3 del artículo 336 del E.T., aumentando el valor de las rentas exentas y deducciones especiales de 1.210 a 1.570 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa marginal del impuesto sobre la renta en función de la renta líquida gravable del 27% (menor a igual a 13.700 UVT) y 35% (mayor a 13.700 UVT) y
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta.	N/A	12	115	Establece que los contribuyentes pueden aplicar un descuento tributario del 50% por ICA pagado (a propuesta del PL es tratar el ICA como deducible).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el umbral del límite a los beneficios tributarios, incrementándolo del 3% al 5% de la renta líquida gravable.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Modifica el hecho generador del impuesto al patrimonio, aumentando el umbral para su causación, de 72.000 UVT a 131.000UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Modifica las tarifas del impuesto al patrimonio para establecer la tarifa del 0,5% a partir de las 131.000 UVT y del 1% a partir de las 210.000 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Carbono.	N/A	30	222 L1819/16	Reduce las tarifas de todos los bienes gravados con el impuesto al Carbono.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	2	num. 7 y 9 206	Elimina los numerales 7 y 9 del artículo 206 del ET. (Renta exenta del 50% de los gastos de representación de los Magistrados y 50% de los gastos de representación de los rectores de universidades públicas).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para fortalecimiento institucional DIAN).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias	69	Num 4, art. 235-2	Elimina la derogatoria de los beneficios de renta exenta asociadas a VIS y VIP (Num. 4 Art. 235-2): (a) utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y VIP; (b) utilidad en la primera enajenación de viviendas VIS y VIP; (c) utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana; (d) los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios (Art.16 L.546/99).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Crea el impuesto de normalización tributaria, a cargo de contribuyentes del impuesto sobre la renta o regímenes sustitutos que tengan activos omilidos o pasivos inexistentes. (Define estos dos). 2. Establece que se causa por la posesión de activos omilidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2023. 3. Establece como base gravable el valor del costo fiscal histórico de los activos o el auto avalúo comercial. El precio de adquisición. Para los pasivos inexistentes el valor fiscal o valor reportado en la última declaración de renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					4. Establece una tarifa del 19%. 5. Establece que este impuesto no es deducible en el impuesto sobre la renta. 6. Establece beneficio para los recursos omilidos del exterior que sean repatriados efectivamente con vocación de permanencia antes de 31 de diciembre de 2023, su BG será el 50% de los recursos omilidos.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que no habrá lugar a comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por declaración de activos omilidos o pasivos inexistentes. Además establece que no habrá sanción en el impuesto sobre la renta, IVA, precios de transferencia, información exógena, ni en la declaración anual de activos en el exterior, tampoco generará acción penal, ni infracción cambiaria.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que la normalización de activos no implica legalización de activos ilícitos o relacionados con el lavado de activos o financiación al terrorismo.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que se podrán sanear activos que hayan sido objeto de normalizaciones tributarias pasadas incluyendo como BG las sumas adicionales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Establece que el nuevo impuesto de normalización se someterá a las normas sobre declaración, pago y administración del impuesto al patrimonio. 2. Establece que se declarará, liquidará y pagará en una declaración independiente hasta el 28 de febrero de 2023. 3. Establece que este impuesto estará sujeto a anticipo del 50% que se pagará en 2022. 4. Establece que la DIAN podrá desconocer toda operación cuyo propósito sea eludir.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 (Tarifa especial para dividendos recibidas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					por personas naturales residentes).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Elimina el artículo 4 (Tarifa especial para dividendos recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 (renta líquida gravable).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Carbono.	N/A	29	221	Elimina el artículo 29 (impuesto nacional al Carbono).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Carbono.	N/A	30	222	Elimina el artículo 30 (base gravable y tarifa).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina el artículo 35 (Hecho generador, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina el artículo 36 (Sujeto pasivo, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	Elimina el artículo 37 (Base gravable, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	Elimina el artículo 38 (Tarifa, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	Elimina el artículo 39 (Causación, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	Elimina el artículo 40 (Exigibilidad y declaración, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	Elimina el artículo 41 (Sujeto activo, impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	643	Elimina el artículo 42 del Proyecto de ley que adiciona el numeral 12 del artículo 643 al ET relacionado con la sanción por no declarar en el caso del impuesto a las exportaciones de petróleo, crudo, carbón y oro.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta.	N/A	12	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 115 del ET (Artículo 12 del PL- deducción de impuestos pagados) sobre la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalia de que trata los artículos 360 y 361 de la C.P en el impuesto sobre la renta.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otras disposiciones.	IBC- Trabajadores independientes	67	N/A	Elimina el artículo 67 del Proyecto de ley que trata sobre el Ingreso Base de Cotización de los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes diferentes a prestación de servicios personales.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Incluye una destinación específica de la sobretasa a las instituciones financieras así: (i) dos de los puntos serán destinados a la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terciaria; (ii) 1/2 punto para la financiación de proyectos y programas de acceso y mejoramiento de la vivienda urbana y rural en condiciones dignas; (iii) 1/2 punto para la financiación de proyectos dirigidos a ampliar la cobertura de acceso a internet fijo. 2. Establece que el Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como su mecanismo de ejecución.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					inmuebles o unidades inmobiliarias que sean nuevas construcciones de viviendas de personas de la 3ra edad (mínimo 45 unidades), con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT, e inicien operaciones entre los años 2020 y 2026. Per 10 años 2. Establece que no se aplicará el límite del 40% a las rentas exentas de las personas naturales que presten servicios hoteleros en el momento de la construcción de nuevos hoteles o de la remodelación y/o ampliación. 3. Establece que la tarifa no será aplicable a moteles y residencias.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	Establece una exención en el IVA para las semillas y frutos para la siembra, los abonos de origen animal, vegetal, mineral y/o químicos, insecticidas, raticidas y demás anti roedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, sistemas de riego, aspersores y goteros para sistemas de riego, guadañadoras, cosechadoras, trilladoras, partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, concentrados y/o medicamentos para animales, alambres de púas y cercas y los demás que reglamente el GN.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la tarifa general aplicable a personas jurídicas pasando del 35% al 30%. 2. Establece excepciones para esta tarifa respecto de las micro, pequeñas y medianas empresas obligadas a pagar el impuesto sobre la renta y complementarios, fijando una tarifa diferencial del 20% para micro y pequeñas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece tarifa diferencial del 9%, para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o se remodelen o se amplíen en municipios de hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (ii) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o en hoteles se remodelen y/o amplíen en municipios = 0 + a 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2018 dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 10 años. (iii) Nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y muelles náuticos que se construyan en municipios hasta de 200 mil habitantes, dentro de los 6 y 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (iv) Servicios prestados en parques temáticos que se remodelen y/o amplíen dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia la Ley por un término de 10 años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al 33% de sus activos; (v) Servicios prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor que inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2026 y cuenten con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT (mínimo 45 u) o los que hayan iniciado antes de 1 de enero de 2020 y hayan realizado remodelaciones durante 2020 a 2026, que su valor no sea inferior al 50% del valor de adquisición del inmueble remodelado; (vi) las utilidades en la primera enajenación de predios.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					empresas y del 25% para medianas.
H.S. Juan Sammy Merheg Marun	Mecanismos de lucha contra la evasión.	N/A	63	616-5	1. Determina que la DIAN podrá establecer la facturación del impuesto sobre la renta y complementarios, IVA e impuestos nacionales al consumo una vez haya vencido el término para declarar. 2. Modifica la forma de notificación de la factura electrónica del impuesto, mediante remisión al correo electrónico registrado en el RUT del contribuyente y en los demás casos, de la forma establecida en el artículo 565 del ET. 3. Establece que en los eventos en los que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, el término de 2 meses para que declare y pague conforme al sistema de liquidación del impuesto, se contabilizará desde la notificación de la factura.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Contraprestaciones aeroportuarias	Nuevo	Art. 151 L2010/2019	Establece que los recursos que se produzcan por la contraprestación aeroportuaria, podrán ser priorizados por las entidades territoriales, para la construcción y mejoramiento de vías, construcción y/o operación de infraestructuras de servicios conexos y la implementación de servicios de transporte público colectivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina la referencia del artículo 158-1 del ET (deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación) de la lista de beneficios que se propone limitar.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juliana Aray Franco	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina la modificación que se pretende respecto del numeral 5 (renta exenta de pensiones) y el parágrafo 3 (requisitos para la renta exenta de pensiones) del artículo 206 del ET.
H.R. Juliana Aray Franco	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina a los siguientes productos de la lista de bienes que se propone gravar con el impuesto al consumo de productos comestibles ultraprocesados: 1. Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos. 2. Embudidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos. 3. Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Incluye dos nuevos umbrales dentro de las tarifas del impuesto sobre la renta para personas naturales. Nuevas tarifas del 43% y del 45%.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	1. Incluye un parágrafo 1 al art. 241 en el que define la tarifa efectiva de tributación para PN y extranjeras residentes y asignaciones y donaciones modales como la relación entre el impuesto sobre la renta líquida gravable y los ingresos brutos correspondientes a la cédula general, la cédula de pensiones, la cédula de dividendos y participaciones y los ingresos por ganancias ocasionales en el país y en el exterior. 2. Establece que se presume que la tarifa efectiva de tributación no puede ser inferior al 3% del total de los ingresos brutos en el año 2023, 3,5% en 2024, 4% en 2025 y al 4,5% en 2026. 3. Establece que las tarifas efectivas de tributación se aplican
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Incluye dentro del límite global a las deducciones de las personas naturales una deducción adicional de 26 UVT por dependiente. 2. Incluye un parágrafo 1, en el que se define que se entiende por dependientes en 6 literales: a) hijos menores de 18 años, b) hijos de 18 a 23 años, c) hijos mayores de 23 años, d) padres con ingresos menores de 260 UVT, e) hermanos que dependan económicamente del contribuyente, f) cónyuge o compañero(a) que no trabaja y con ingresos menores de 260 UVT.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Proceso de recuperación de cartera DIAN	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo al ET para que la DIAN pueda estructurar paquetes de deuda, con el fin de colocarlos entre inversionistas. 2. Indica que los títulos emitidos (colocación y características) serán definidos y aprobados por el Director de la DIAN y no requerirán autorización de la Superintendencia Financiera. 3. Establece que en los títulos emitidos, los inversionistas sustituirán a la DIAN en los derechos de pago, pero no en las obligaciones de cobro y que las decisiones de pago de la DIAN serán definitivas -cosa juzgada.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Pago del IVA recibido y no facturado	Nuevo	N/A	Establece que el contribuyente que facture el IVA deberá causarlo y pagarlo en la fecha que recibe el pago respectivo. Lo anterior,
					observando el sistema de pago electrónico definido por la DIAN.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	IVA estudios enfoque de género	Nuevo	N/A	Ordena realizar una revisión de los productos gravados con IVA que afecten a mujeres vinculadas con la maternidad y el cuidado de personas dependientes. Los resultados deben presentarse al cabo de los 6 meses de la promulgación de la ley.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Sobretasa al exceso de utilidades	Nuevo	N/A	Establece sobretasa del 10%, sobre el impuesto sobre la renta a las 4 primeras empresas que superen al menos 5 puntos porcentuales la utilidad neta del conjunto del subsector de la economía a partir de un listado elaborado por la Superintendencia de Sociedades.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Prelación legal de créditos	Nuevo	N/A	Establece que las obligaciones tributarias y obligaciones con entidades públicas tendrán prelación de pago en procesos judiciales.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Estimación y publicación de GINI	Nuevo	N/A	Establece la publicación del GINI por parte de DIAN, sobre la concentración de ingreso y patrimonio; DIAN y el IGAC, sobre las propiedades rurales y urbanas; Superintendencia Financiera, sobre la propiedad accionaria.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Propone que las sociedades nacionales cuyos ingresos brutos sean inferiores a 150.000 UVT y que no opten por el SIMPLE tengan una tarifa en el impuesto sobre la renta del 20%. 2. Determina que no podrán acogerse a esta tarifa los profesionales independientes y empresas de consultoría.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	4	245	Establece que la retención en la fuente sobre el valor bruto será equivalente al 20% del valor total de los dividendos o participaciones a favor de las sociedades y entidades extranjeras y personas naturales no residentes, así como para las
					personas naturales y sociedades nacionales.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos	Nuevo	Art. 207 L 223/95	Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco, que está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos	Nuevo	Art. 221 Ley 223/95	1. Modifica la tarifa del impuesto al tabaco a partir del año 2023, que para los cigarrillos, tabacos, cigarros o cigarrillos será de \$8.400 por cada cajetilla de veinte unidades y de \$669 por cada gramo de picadura, rapé o chinú. 2. Determina que las tarifas a partir del año 2024 se actualizarán de acuerdo al IPC en 4 puntos.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos	Nuevo	N/A	1. Establece la base gravable de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco, que a partir del 1° de enero de 2023 corresponderá al precio de venta al público certificado anualmente por el DANE. 2. Determina que la tarifa del impuesto ad valorem al consumo de sucedáneos o imitadores de producto de tabaco será del 150% de la base gravable y que la Dirección General de Apoyo Fiscal de Ministerio de Hacienda certificará el precio de venta con base en la información del DANE y la inflación. 3. Establece una destinación específica del componente ad valorem, 60% para un sistema de información, seguimiento y control de los productos derivados del tabaco y el 40% restante se destinará de acuerdo con la Ley 1393 de 2010.
H.S. Efraín José Copeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bilar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. Daniel Restrepo Camona, H.R. Juliana Aray	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece la tarifa marginal del impuesto de los dividendos para personas naturales residentes en dos umbrales: 1. >0 hasta 300 UVT una tarifa marginal de 0% y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí					2. >300 UVT en adelante una tarifa marginal de 15%.
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa del 9% en el impuesto sobre la renta y complementarios para las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico, en los términos de la Ley 98 de 1993. Lo anterior, condicionado a un aumento progresivo de pago de regalías a los autores.
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Exención transitoria IVA hoteles	Nuevo	N/A	Establece una exención transitoria de IVA hasta 31 de diciembre de 2026, para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia, condicionado a el registro nacional de turismo.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	14	306	1. Establece una tarifa de retención en la fuente del 12% para las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. 2. Determina que los premios en especie tendrán el valor que se les asigne en el plan de premios, el cual no puede ser inferior al valor comercial, en este caso la retención podrá cancelarse dentro de los seis meses siguientes a la obtención del premio, previa constitución de garantía.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina la expresión: "de dividendos y participaciones y la ganancia ocasional gravable", con la finalidad de desmontar la unificación de rentas líquidas gravables.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Carbono.	N/A	30	222	Establece que el impuesto al Carbono será descontable de IVA para los productores de bienes exentos (art. 477 del ET).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Vigencia y derogatorias.	Vigencia y derogatorias.	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar lo siguiente: El artículo 66-1, los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del art 235-7, los art 28 y 30 de la L98/93, la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACP" contenida en el inciso 1 del art 19 de la L191/95, el inciso 5 del art 46 de la L391/97 y el art 97 de la L 633/2000, el art 16 de la L814/2003, el inciso segundo del art 9 de la L1556/2012, art 195 de la L1607/2012, los arts. 180 y 268 de la L1955/2019, las L 2238/2022 y L 2240/2022.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Establece que los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes, estarán gravados a unas tarifas marginales del 10%, 15% y 20%. 2. Modifica el parágrafo del artículo, con el fin de establecer que el impuesto sobre la renta, será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una reducción gradual de la tarifa general para las personas jurídicas, así: 35% 2023, 34% 2024, 33% 2025, 32% 2026 y 30% desde el 2027 en adelante.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el umbral del límite a los beneficios y estímulos tributarios, incrementándolo del 3% al 5% de la renta líquida gravable.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Modifica el monto de rentas exentas por indemnizaciones en seguros de vida, pasando de 3.250 UVT a 5.300 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Establece una tarifa de ganancias ocasionales para sociedades y entidades nacionales y extranjeras del 12%.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Establece que la tarifa de dividendos de personas naturales residentes no sea la tarifa del Art. 241 ET sino 15%.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Modifica la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales residentes de las tarifas del artículo 241 al 12%.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Liliana Esther Bítar Castilla, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Wadlith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juliana Aray Franco y H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales extranjeras sin residencia del 30% al 15%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina las modificaciones propuestas en relación con la renta exenta de pensiones e indemnización sustitutiva, aumenta la renta exenta por pagos laborales de 790 UVT anuales a 1.500 UVT anuales y elimina la modificación del parágrafo 3 del artículo 206 del ET (extender la renta exenta de pensiones del numeral 5 del art. 206 del ET a las pensiones de organismos multilaterales).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del proyecto de ley. (Unificación de rentas líquidas gravables)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.					
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el monto que estará exento de la utilidad generada en la venta de las personas naturales, pasando de 3.000 UVT a 4.500 UVT.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica la tarifa única aplicable sobre las ganancias ocasionales de las sociedades nacionales y extranjeras, pasando del 30% al 20%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Ganancia ocasional.	N/A	19	316	Modifica la tarifa única aplicable a las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, pasando del 30% al 20%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Añade un parágrafo al artículo que desarrolla el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso, con el fin de determinar que la medida debe armonizarse con la Ley 2322 de 2022 (sobre plásticos de un solo uso), en la que se contempla un proceso de transición con planes de reconversión productiva y adaptación laboral de las empresas del sector.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina la referencia a "en cualquier" y la partida arancelaria 20.09.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del proyecto de ley (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	Establece una exención transitoria de IVA hasta 31 de diciembre de 2024 para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Establece como excluidos de IVA los siguientes bienes con sus partidas y sub partidas arancelarias: (i) Vehículos dedicados a gas y sus componentes con motor de funcionamiento exclusivo con gas natural. (ii) Vehículos eléctricos y sus componentes.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA el servicio de carga para vehículos eléctricos.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Exención IVA	Nuevo	477	Añade un numeral dentro del artículo de bienes exentos de IVA con derecho a compensación (477 ET) y establece como exenta de IVA la comercialización de insumos químicos destinados a la potabilización de agua y al tratamiento de agua residual que sean adquiridos por personas inscritas en el registro único de prestadores de servicios públicos domiciliarios.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Incentivo a la movilidad sostenible	Nuevo	N/A	1. Establece que las PJ que adquieran vehículos nuevos entre los años 2023 a 2026 y que cuenten con gas natural vehicular como energético podrán deducir anualmente del impuesto de renta a cargo el valor de la inversión. 2. Establece como exentos del IVA, los vehículos a gas natural vehicular, los equipos y los cilindros de gas para instalaciones en vehículos. 3. Establece en un párrafo que las entidades territoriales deberán crear incentivos complementarios (exoneración de pique y placa) para promover e incentivar el transporte sostenible con tecnologías a base de GNV.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos del PGN. 2. Límite el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción en gastos destinados a viáticos, gastos de viajes, papelería, gastos de impresión, publicidad, etc., y la racionalización de los gastos de funcionamiento. 3. Determina que el Gobierno Nacional propondrá al Congreso una reducción de un porcentaje no inferior al 5% anual durante los 4 próximos años, de las transferencias incorporadas en el PGN.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	GMF	Nuevo	879	Establece como exento del GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el Gobierno nacional o autoridades del orden departamental y/o municipal, mecanismos de estabilización o compensación entregados por el Gobierno nacional, en el desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	1. Elimina de la lista de bienes gravados con el impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, las siguientes partidas arancelarias: (i) 02.01 Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos. (ii) 19.05.90.90.00. Ponqués y tortas, Bizcochos y pasteles de dulce, Merengues, Bizcochos y pasteles de dulce. 2. Modifica la descripción del producto en la partida 16.02 (Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre) por "Solo embudidos".
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Excluye del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso a los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar los alimentos en donde se busca proteger la inocuidad del producto.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Subsidios y contribuciones para los servicios públicos domiciliarios	Nuevo	N/A	Establece que las tiendas y panaderías de barrio y vecinales quedarán como suscriptoras de la categoría "tienda y panadería vecinal" y su contribución será igual a cero para efectos del pago de los servicios públicos domiciliarios.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	GMF	Nuevo	879	Añade un párrafo al artículo de exenciones del GMF (879 ET) y menciona a los movimientos financieros de cualquier monto provenientes de créditos destinados a proyectos agropecuarios otorgados por entidades financieras reconocidas por la Superintendencia Financiera.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Ana Paola Agudelo García y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive.	Otro.	Austeridad y eficiencia en el gasto	Nuevo	N/A	1. Establece que, durante los 4 años a partir de la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno nacional annuallymente reglamente mediante decreto un Plan de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-1	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones gráficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece 4 rangos de tarifas diferenciales en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: 35% para empresas grandes, 30% para empresas medianas, 25% para empresas pequeñas y 20% para micro empresas, a partir de 2023. 2. Establece una tarifa progresiva del 20% para el año 2023, del 25% para el año 2024, del 30% para el año 2025 y del 35% para el año 2026, para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o se remodelen o se amplíen en municipios de hasta 200 mil

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o en hoteles se remodelen y/o amplíen en municipios hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2018 dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 10 años. 3. Establece una tarifa diferencial del 9% para servicios prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor que inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2026, por 10 años.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina la modificación de la renta exenta por indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina el artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo del café) y los numerales 3 (Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles dentro de los 15 años sig.) 4 (Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los 15 años sig.) y 5 (Servicio de ecoturismo certificado por el MIAmbiente o autoridad competente, por un término de 20 años) del artículo 270-2 (Otras rentas exentas).
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Facultades extraordinarias	Nuevo	N/A	1. Faculta al Presidente para que en virtud del numeral 10 del art 150 CP, de facultades extraordinarias al DNP y DAPRE para que dichas entidades realicen el levantamiento, actualización y verificación de los beneficiarios de programas sociales, para así focalizar y destinar adecuadamente las ayudas a la población que requiere priorización. 2. Establece que el Gobierno nacional en cabeza del MHCP o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					entidad que designe, diseñará e implementará instrumentos que evalúen los resultados de los programas del emprendedor por el Gobierno nacional y eficiencia del gasto.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	Nuevo	N/A	1. Establece que el MHCP administre el impuesto al consumo de bebidas endulzadas, azucaradas y los ultra procesados dando aplicación a los procedimientos establecidos en el ET, para la fiscalización, determinación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones. 2. Establece una destinación específica para el impuesto al consumo de bebidas endulzadas, azucaradas y los ultraprocesados, así: 50% a la red pública hospitalaria departamental y municipal; 25% para financiar la política pública para el control y manejo de obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas y el 25% a programas y proyectos de inversión en salud pública de los departamentos y el Distrito Capital.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Fomento actividad turística	Nuevo	N/A	Establece que los beneficios establecidos en el artículo 40 (exención transitoria pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico) y artículo 45 (exención pago IVA servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia) de la Ley 2068/20, estarán vigentes hasta 31 de diciembre 2023.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Beneficios tributarios sector turismo	Nuevo	N/A	Deroga de manera gradual y progresiva de los beneficios tributarios previstos para el sector turismo con el fin de que los servicios previstos en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET, correspondientes a servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles, hoteles remodelados y servicios de ecoturismo, estén gravados de manera gradual y progresiva, así:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					una tarifa del 20% en 2023; en 2024 con una tarifa del 30% y que sea derogado a partir de 2025.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Otro.	Racionalización de beneficios tributarios	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que defina las razones específicas para obtener exenciones y descuentos tributarios con procedimientos para evaluar resultados específicos, con el fin de racionalizar los beneficios tributarios que se otorgan en el país.
H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Modifica el artículo 314 del ET (artículo 18 del PL) con el fin que la tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales sea del 15% para el 2023; del 20% para el 2024; del 25% para el 2025 y a partir del 2026 la tarifa será del 30%.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Impuesto de renta iglesias	Nuevo	23	1. Establece que no serán contribuyentes del impuesto de renta, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por MININTERIOR con respecto a las actividades destinadas al oficio religioso, el culto, educación o beneficencia. 2. Establece como obligación a cargo del Gobierno nacional reglamentar en un término menor a 6 meses las actividades de las iglesias y confesiones religiosas que serán sujetos a lo propuesto y no deban contribuir con el impuesto de renta.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Impuesto de renta iglesias	Nuevo	16	Añade a las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por MININTERIOR para que sean contribuyentes del impuesto de renta cuando sus actividades no sean el oficio religioso, el culto, la educación o la beneficencia.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Simple	Nuevo	879	Añade un numeral al artículo 879 del E.T con el fin que se exonere del GMF a las personas jurídicas que se encuentren acogidas bajo el régimen simple siempre y cuando estén al día con la declaración y pago de impuestos y cumplan sus demás obligaciones tributarias dentro de los plazos previstos por la ley.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina en relación con el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas las siguientes partidas arancelarias: 2101.11.00.10 y 2101.11.00.90 referentes a café soluble liofilizado con granulometría de 2.0-3.0 mm y los denominados los demás (extractos, esencias y concentrados).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina del inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 43 del PL la expresión "bebidas tipo café".
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Otro.	Incentivo al campo colombiano	Nuevo	N/A	Añade el artículo 46-2 al E.T, para que no constituya renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el Gobierno nacional o por las autoridades de orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público (fiscales o parafiscales) en desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o a estabilizar el precio de venta.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Otro.	Incentivos económicos para proteger al sector rural	Nuevo	879	Añade un nuevo numeral al artículo 879 del ET con el fin de exonerar del GMF los recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el Gobierno nacional o por las autoridades de orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público (fiscales o parafiscales) en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Modifica el capítulo 12 del título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), así: "De la defraudación y evasión tributaria, omisión de activos, inclusión de pasivos inexistentes, omisión de agente retenedor y apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral". (antes: Capítulo XII: De la sustracción de cosa propia a su utilidad social o cultural)
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 434A al código penal (omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) 2. Establece que la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes en las declaraciones tributarias por un valor igual o superior a 1000SMMLV incurrirá en prisión de 48 a 108 meses. 3. Establece que el valor de los activos omitidos o declarados por un menor valor será establecido con las reglas de valoración patrimonial de activos del ET, y el de los pasivos inexistentes será el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración. 4. Establece que, si el valor fiscal de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 SMMLV, pero inferior a 5.000 SMMLV las penas se incrementarán en una tercera parte, cuando superen este tope la pena se incrementará en la mitad. 5. Establece que, en el caso de sociedades u otras entidades, las sanciones serán impuestas en igual medida a todos los partícipes del delito. 6. Establece que la acción penal podrá iniciarse por petición del Director de la DIAN.
					7. Establece que la acción penal se extinguirá cuando el responsable realice los pagos respectivos y no se le hubiese otorgado principio de oportunidad en los 5 años anteriores y no haya sido beneficiario de archivo, resolución inhibitoria, preclusión o cesación de procedimiento por pago en los 5 años anteriores a la liquidación oficial. Adicionalmente por pago cuando el activo omitido o pasivo inexistente sea mayor a 2.500 SMMLV.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 434B al código penal (defraudación o evasión tributaria). 2. Establece que siempre que la persona que estando obligada a declarar no declare, o que en su declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, o incurra en conductas fraudulentas, evasivas, elusivas o abusivas, que generen menor valor a pagar o mayor saldo a favor superior a 20 SMMLV e inferior a 2.500 SMMLV, definidos por liquidación oficial, será penalizado de 36 a 60 meses de prisión. 3. Establece que cuando el valor sea superior a 2.500 SMMLV e inferior a 5.000 SMMLV la pena se incrementará en una tercera parte. 4. Establece que cuando el valor sea superior a 5.000 SMMLV la pena se incrementará en la mitad. 5. Establece que, en el caso de sociedades u otras entidades, las sanciones serán impuestas en igual medida a todos los partícipes del delito.
					1. Adiciona el artículo 434D al código penal (Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral). 2. Establece un nuevo delito que sanciona la apropiación indebida de los recursos de la seguridad social. a. Recae sobre quien descuenta los aportes de sus trabajadores o contratistas por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. b. El recaudo no se consigne en los dos meses siguientes a la fecha para realizarlos o realice maniobras fraudulentas para la apropiación de recursos por un monto superior a 100 SMMLV. c. Incurrir en prisión de 36 a 60 meses.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	6. Establece que la acción penal podrá iniciarse por petición del Director de la DIAN. 7. Establece que la acción penal se extinguirá cuando el responsable realice los pagos respectivos y no se le hubiese otorgado principio de oportunidad en los 5 años anteriores y no haya sido beneficiario de archivo, resolución inhibitoria, preclusión o cesación de procedimiento por pago en los 5 años anteriores a la liquidación oficial. 8. Establece que la acción penal no se podrá extinguir por pago cuando el valor sea mayor a 2.500 SMMLV.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	1. Modifica el artículo 434C del Código Penal (Omisión del Agente Retenedor o Recaudador), deroga el artículo 402 vigente. 2. Precisa en el inciso 2 del artículo que la sanción recae sobre quien no consigne las sumas dos meses después del vencimiento de la fecha para presentación y pago de las declaraciones de IVA y del impuesto al consumo.
					Establece que las instituciones financieras deberán liquidar una sobretasa de 5 puntos porcentuales y no 3%.
H.R. Álvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 66-1 del ET (Costos presuntos de calculotres)
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-1	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones gráficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina del inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 43 del PL la expresión "bebidas tipo café"

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Establece como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para el beneficiario, los ingresos recibidos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación entregados por el Gobierno nacional, en el desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Alvaro Leonel Rueda Caballero, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. José Octavio Cardona León, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Víctor Andrés Tovar Trujillo y H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle	Otro.	GMF	Nuevo	879	Establece como exento del GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por Gobierno nacional o autoridades del orden departamental y/o municipal, mecanismos de estabilización o compensación entregados por el Gobierno nacional, en el desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Otro.	IVA servicios por operadores postales	Nuevo	476	Establece una exclusión de los giros de dinero efectuados por medio de operadores postales a los servicios excluidos de IVA por servicios de transporte público terrestre, fluvial o marítimo.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina artículo 3 (tarifa dividendos PN)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Elimina artículo 4 (tarifa dividendos P.J. extranjeras y PN no residentes)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa progresiva de la sobretasa al sector financiero en virtud de su renta líquida gravable que inicia desde el 0% hasta el 3%
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el método de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa en el impuesto al patrimonio, del valor intrínseco al valor de adquisición

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina el artículo 43 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	44	N/A	Elimina el artículo 44 del PL (Responsables del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del PL (Base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Elimina el artículo 46 del PL (Tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Elimina el artículo 47 del PL (Causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	48	N/A	Elimina el artículo 48 del PL (Remisión normativa a normas del impuesto nacional al consumo)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50 (Responsables)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51. (Base gravable)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Elimina el artículo 52. (Tarifa)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53. (Causación)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54. (Remisión a normas procedimentales al impuesto al consumo)
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina la derogatoria de los numerales 3 (Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles dentro de los 15 años sig.), 4 (Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los 15 años sig.) y 5 (Servicio de ecoturismo)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					certificado por el MiAmbiente o autoridad competente, por un término de 20 años) del artículo 270-2 (Otras rentas eventuales)
H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Añade un parágrafo al artículo de facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la DIAN y establece que dentro de las facultades de regulación de administración y gestión conferidas al Presidente, se realizará la ampliación de planta de personal, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y el Estudio Técnico Ampliación de Planta de la DIAN.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	1. Establece la creación del impuesto de normalización tributaria a partir del 2023, como un impuesto complementario al impuesto de renta. 2. Establece que el impuesto estará a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. 3. Establece que la causación se dará por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 10 de enero de 2023. 4. Establece que la base gravable será: i) el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos conforme al Título II del Libro I ET o avalúo comercial, el cual deberá ser como mínimo al del costo fiscal del activo omitido. ii) el precio de adquisición del bien para efectos de determinar su costo fiscal. 5. Establece que las estructuras creadas para transferir los activos omitidos, no serán reconocidas y la base gravable de calculará por el costo fiscal de los activos subyacentes. 6. Para pasivos inexistentes, la base gravable será el valor fiscal de los pasivos inexistentes, de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					acuerdo al Título I del Libro I ET o último valor reportado en la declaración de renta.
H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce	Otro.	ICA	Nuevo	260-7	1. Establece que para patrimonios autónomos en procesos de litigación inscritos en el Registro Nacional de Valores de Emisores -RNVE, y de patrimonios autónomo con más de 100 fideicomitentes y/o beneficiarios, la sociedad fiduciaria cumplirá con obligaciones formales y sustanciales frente a los impuestos territoriales, por cuenta de los tenedores de títulos o fideicomitentes y/o beneficiarios, pero únicamente frente a las actividades, ingresos o bienes del patrimonio autónomo. 2. Establece que, para el ICA, la obligación de declarar podrá ser cumplida mediante declaración por cada periodo fiscal y por municipio, consolidando todos los ingresos del patrimonio autónomo, conforme la periodicidad y los formatos establecidos en cada municipio en donde se pague el impuesto. 3. Determina que dicho pago se realizará con cargo al patrimonio autónomo.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	4	245	1. Modifica la tarifa del impuesto de renta para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras, del 20 al 15%. 2. Adiciona parágrafo estableciendo que el impuesto en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					comento, será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta de dividendos o participaciones.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la sobretasa al sistema financiero de 3 a 5 puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios. 2. Establece para las instituciones financieras una liquidación de dos puntos porcentuales adicionales a la tarifa del impuesto de renta, para los años 2022, 2023, 2024 y 2025, siendo en total, 42%.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 del PL (Tarifa dividendos PN residentes).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta.	N/A	12	115	Elimina el artículo 12 del PL (Impuestos deducibles).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el límite global de las deducciones especiales y rentas exentas para personas naturales, aumentando a 3.125 UVT anuales.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Modifica las ganancias ocasionales exentas para inmuebles del causante, nuevamente dividiendo entre inmuebles urbanos y rurales y estableciendo una exención de 6.500 UVT.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	1. Modifica la ganancia ocasional exenta en la utilidad por la venta de vivienda aumentándola a 5.250 UVT. 2. Establece unas tarifas diferenciales por la venta del inmueble a ciertos meses siguientes a su "consecución".
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	20	N/A	Elimina el artículo 20 del PL (Sujetos pasivos del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Elimina el artículo 21 del PL (Hecho generador del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el artículo 22 del PL (Base gravable del impuesto al patrimonio).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Elimina el artículo 23 del PL (Tarifa del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	24	N/A	Elimina el artículo 24 del PL (Causación del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	25	298-2	Elimina el artículo 25 del PL (Administración y control del impuesto al patrimonio).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Patrimonio.	N/A	26	298-8	Elimina el artículo 26 del PL (Artículo 298-8 del ET) referente a la remisión de las normas a las que se somete el impuesto al patrimonio.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el parágrafo del artículo 32 del PL con el fin de que también sean excluidos del impuesto sobre plásticos de un solo uso, los alimentos lácteos o cárnicos y sus derivados.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Modifica el artículo 49 del PL con el fin de excluir como hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados a la carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o despojos; embudidos y productos similares en carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias con base a esos productos.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	1. Modifica el artículo 30 del PL (Artículo 222 de la Ley 1819 de 2016) correspondiente a la base gravable y tarifa del impuesto nacional al Carbono con el fin de establecer que la tarifa corresponderá a 20.500 COP por tonelada de Carbono equivalente en lugar de 17.800 COP. 2. Modifica los valores de la tarifa por unidad de combustible serán así: (i) FUEL oil será a \$208; (ii) ACPM \$180; (iii) Jet fuel \$175; (iv) kerosene \$175; (v) gasolina \$158; (vi) gas licuado de petróleo \$115; (vii) gas natural \$36. 3. Establece que la tarifa por tonelada de Carbono equivalente

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					se ajustará a 1 de febrero al IPC del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a 3 UVT. En la norma se encuentra a 1 UVT. 4. Adiciona un parágrafo 7 para que la tarifa del impuesto al Carbono por unidad de combustible en los departamentos del Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y los municipios de Sipi, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Iro, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó para que los combustibles mencionados en el inciso 1 sean tarifa \$0.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. El artículo 126 del E.T. 2. Los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del E.T. 3. La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995. 4. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997. 5. El artículo 16 de la Ley 814 de 2003. 6. El artículo 365 de la Ley 1819 de 2016. 7. El numeral 2 y los literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2.
H.R. Milene Jarava Diaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el artículo 32 del PL con el fin de que se excluya del impuesto de plásticos de un solo uso a los productos básicos de la canasta familiar.
H.R. Milene Jarava Diaz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 52 del PL con el fin de que los recursos generados por el impuesto nacional al consumo de productos comestibles

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ultraprocesados y con alto contenido de azúcar añadido serán destinados a la financiación de proyectos y programas que tengan como principal objetivo garantizar la seguridad alimentaria en todo el territorio nacional priorizando a aquellas regiones con los indicadores más bajos en la materia.
H.R. Milene Jarava Diaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Añade un parágrafo 2 al artículo 32 del PL para que los recursos generados por concepto del impuesto nacional sobre los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, serán destinados a la financiación de proyectos y campañas de descontaminación por plásticos de fuentes hídricas.
H.R. Julián Peinado Ramirez	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Añade un inciso artículo 2 del PL con el fin de que quienes reciban un pago anual por los conceptos que se señalan en el artículo de hasta 3.157 LVT no tengan que pagar por exenciones o por que la tasa impositiva sea cero.
H.R. Julián Peinado Ramirez	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Elimina el parágrafo 5 propuesto para el artículo 240-1 del E.T. 2. Elimina el parágrafo transitorio propuesto para el artículo 240-1 del E.T. 3. Propone un nuevo parágrafo transitorio que establezca que el GN deberá expedir los lineamientos para la formulación, aprobación e implementación del Plan de Internacionalización dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. 4. Determina que los lineamientos deberán contener por lo menos, el umbral mínimo de exportación individualizado por sector o industria y la determinación de un plazo que no podrá ser inferior a dos años para empezar a cumplirlo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julián Peinado Ramirez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. Números 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2 (rentas eventuales). 2. artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (exención derechos de autor y nuevas librerías). 3. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención industria cinematográfica). 4. artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 5. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (certificado de inversión audiovisual en Colombia). 6. artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 7. artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Julián Peinado Ramirez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. Números 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2 (rentas eventuales). 2. artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (exención derechos de autor y nuevas librerías). 3. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención industria cinematográfica). 4. artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 5. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (certificado de inversión audiovisual en Colombia). 6. artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (beneficio por donación o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					inversión en industria cinematográfica). 7. artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz	Otras disposiciones.	Importaciones que no causan impuesto sobre las ventas	66	Lit. j) 428	Elimina de la parte inicial del literal, la referencia a los bienes objeto de tráfico postal, para posteriormente determinar que estará exceptuada la importación de aquellos, cuando ingresen mediante una red oficial de correos sin importar su origen.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz y Otro	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina de la lista de bienes cuya exportación se propone gravar a los siguientes: - Coques y semicoques de hulla, lignito o turba, incluso aglomerados; carbón de retorta, identificados con la partida arancelaria 27.04.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz.	Otro.	Bienes exentos de IVA	Nuevo	477	Modifica la partida 96.19 del artículo 477 del ET, a efectos de incluir otros bienes de higiene menstrual dentro de la exención del impuesto sobre las ventas con derecho a compensación y devolución.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, Wilder Ibersen Escobar Ortiz y H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta.	Deducción de impuestos pagados y otros.	12	115	Modifica el parágrafo primero del artículo, para establecer que a los titulares mineros y comercializadores que hayan aplicado deducciones al impuesto sobre la renta considerando la contraprestación económica por regalías, se les aplicará un desmontaje gradual en el porcentaje de deducción así: - 2023 100%, 2024 80%, 2025 60%, 2026 40%, 2027 20% y 2028 0%.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Elimina la especificación de tarifa "general" al impuesto sobre la renta para personas jurídicas, para formular unas tarifas diferenciales dependiendo del tamaño de las empresas. 2. Incluye un parágrafo transitorio en el que determina que, para la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					clasificación de las empresas, el GN deberá expedir la reglamentación respectiva, considerando aspectos como ingresos brutos, patrimonio líquido, etc. 3. Adiciona en el parágrafo 2, una destinación específica para la sobretasa, concretamente, para la financiación de carreteras y vías de la red vial terciaria y programas para promover la vida en el campo y la productividad agropecuaria. 4. Agrega un parágrafo 3 en el que se establece que, en los casos de disolución, liquidación o escisión con fines de defraudación para obtener la aplicación de menores tarifas, los socios o accionistas que lo hubieren facilitado, deberán responder solidariamente ante la DIAN por el valor del impuesto o sanciones que se tendrían que haber declarado o pagado. 5. Incluye un parágrafo 4, con el fin de establecer que la tarifa del 9% para el sector turismo aplicará hasta el periodo gravable 2025 y que a partir del año 2026 aplicarán las disposiciones en la propuesta.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina del artículo de límite a los beneficios y estímulos tributarios, el beneficio contenido en el artículo 52 del ET (incentivo a la capitalización rural).
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Wilder Ibersen Escobar Ortiz y Otro	Otro.	Conciliación en materia tributaria y ambiental.	Nuevo	N/A	Establece los requisitos para que las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales puedan conciliar las obligaciones pendientes por concepto de tasa retributiva L99/1993.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica totalmente el artículo 9 con el fin de establecer tarifas diferenciales para el impuesto de renta de personas jurídicas, en consideración del tamaño empresarial. 2. Fija rangos para la definición del tamaño empresarial, determinados por los ingresos de actividades ordinarias y el sector económico.
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y Otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL con el fin de determinar que las instituciones financieras deberán liquidar cinco puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios, en lugar de 3 puntos.
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Adiciona la derogatoria de los artículos 894, 895, 896, 897, 898 del ET relacionados con el régimen de compañías holding en Colombia, en el impuesto sobre la renta y ganancias ocasionales.
H.S. Wilson Neber Arias Castillo, H.R. Alfredo Mondragón Garzón y H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las ganancias extraordinarias a personas jurídicas.	Nuevo	N/A	1. Establece de manera transitoria por 6 años (2022 a 2026) un impuesto a las ganancias extraordinarias para PJ (empresas o explotaciones que presenten balances a la Superintendencia de Sociedades y/o Superintendencia Financiera) que reciban beneficios del comercio, industria, minería, explotación agropecuaria o cualquier actividad económica establecida en el CIU. 2. Establece como hecho generador la percepción de utilidades superiores al 200% de la ganancia del año anterior. 3. Establece como tarifa el 10% del exceso entre el año 1 y el del año 1-1.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					establecidos en el Decreto 1054 de 2019 (prórroga el término declaratoria de existencia de las ZF).
H.S. José Alfredo Marín Lozano	Comesibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina las obleas.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Modifica el Capítulo 12 del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código penal).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434A L.599/00	Modifica el artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434B L.599/00	Modifica el artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Reubica el artículo 402 en el artículo 434C. Omisión de agente retenedor.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Adiciona el artículo 434D. Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Adiciona el artículo 434E. Circunstancias de agravación punitiva.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	1. Adiciona el inciso 9 al artículo 83 del código penal. 2. Establece que en los delitos de los artículos 434A, 434B y 434C el término de prescripción de la acción penal se suspende con la suscripción de un acuerdo de pago.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	L.599/00	Adiciona la derogatoria del artículo 402 del Código Penal debido a su incorporación en el Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julián Peinado Ramírez	Renta personas naturales.	Deducción por dependientes	Nuevo	387	1. Modifica el numeral 2, aumenta la edad de los hijos del contribuyente de 23 años a 25 años. 2. Modifica en el numeral 3, disminuye la edad los hijos del contribuyente de 23 años a 18 años en situación de dependencia económica por factores físicos o psicológicos.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL con el fin de determinar que las instituciones financieras deberán liquidar cinco puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios, en lugar de 3 puntos.
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	Art. 30 L. 98/93	Elimina la derogatoria del art. 30 de la Ley 98 de 1993 (librerías).
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Otro.	Objeto	1	N/A	Adiciona un inciso segundo al artículo "El gasto público social que trata la presente ley tendrá un enfoque y/o prioridad en la educación pública superior y en el bienestar de las personas mayores".
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina la derogatoria del art. 66-1 del ET (determinación costo mano de obra del cultivo del café).
H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina la derogatoria del art. 235-2 del ET (incentivo para el desarrollo del campo colombiano).
H.S. Arturo Char Chaljub, H.R. Wadiliv Alberto Manzur Imbett, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzon, H.S. Carlos Fernando Motoa Solarte y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Agrega un parágrafo 6 al artículo 10 del PL, para garantizar la continuidad de la actividad exportadora del país en zonas francas extendiendo por un término de 30 años los contratos de arrendamiento sobre las áreas de propiedad del Estado donde se ubican las ZF de Barranquilla, Cartagena y Palmaseca. 2. Establece que los operadores incrementarán el arrendamiento en un 10% para el primer año de extensión del contrato y los demás años se actualizará con el IPC. 3. Agrega que las ZF deberán cumplir con los requisitos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Remesas	N/A	321	1. Adiciona el artículo 321 (derogado en el ET). 2. Señala que el impuesto de remesas se liquidará así: a) Cuando se trate de utilidades obtenidas en Colombia por sociedades u otras entidades extranjeras mediante sucursales, el impuesto se aplicará a las utilidades comerciales del respectivo periodo gravable a la tarifa del 20%. b) Cuando se trate de intereses, comisiones, honorarios, regalías, arrendamientos, compensaciones por servicios personales o de explotación de toda especie de propiedad industrial o de Know How, prestación de servicios técnicos, se aplicará una tarifa del 7%. c) Explotación de películas, se aplicará una tarifa del 7%. d) Explotación de programas de computador, se aplicará una tarifa del 7%. e) Rentas de sociedad o entidades extranjeras sin domicilio en el país, personas naturales sin domicilio en Colombia, originadas de contratos llave en mano, se aplicará una tarifa del 1%. f) Las demás transferencias de rentas o ganancias ocasionales se aplicará una tarifa del 1%.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Gastos tributarios información	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP-DIAN tienen la responsabilidad de calcular y publicar el listado de beneficiarios de los gastos tributarios con el fin de brindar información cualitativa y cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Gastos tributarios información	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP-DIAN tienen la responsabilidad de calcular y publicar el listado de beneficiarios de los gastos tributarios con el fin de brindar información cualitativa y cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales.

RESUMEN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	N/A	Establece un pago complementario de renta por tarifa diferencial entre países, comparando las tasas de tributación en renta de sociedades para establecer si la tasa en las jurisdicciones de las sucursales es inferior a las tasas establecidas en Colombia, para que la empresa matriz colombiana deba contribuir con una tarifa de renta compensatoria por el diferencial entre las dos tasas.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Otro.	Facturación electrónica	Nuevo	616-1	1. Adiciona un parágrafo 5 al art. 616-1 que establece que el sistema de facturación aplica a operaciones realizadas por los contribuyentes del sector agrícola cuando los ingresos brutos superen 7.000 UVT. 2. Determina que no se requerirán documentos electrónicos y podrán soportarlo con representaciones gráficas de las facturas emitidas por los obligados a facturar. 3. Establece para el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos directamente al productor, para la procedencia de costos y gastos solo se requerirá documentos de soporte electrónicos cuando las operaciones superen los 7.000 UVT. 4. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7000 UVT.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Establece la supresión del hecho generador del café soluble liofilizado, con granulometría de 2.0 - 3.0 mm y los demás extractos, esencia y concentrados.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Otro.	Incentivos económicos protección sector rural	Nuevo	46-2	y la eliminación de la expresión "bebidas tipo_café" del inciso 2° del parágrafo 1°.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Otro.	Exenciones del GMF	Nuevo	879	Establece como exento de GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensación otorgados por el GN con cargo a los recursos de origen público encaminados a proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.S. Liliana Esther Bizar Castilla, H.R. Nicolás Antonio Bargull Cubillos, otros	Otro.	IVA base gravable especial	Nuevo	462-1	Establece que el servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de vigilancia privada pasará de excluido a gravado con IVA.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.S. Liliana Esther Bizar Castilla, H.R. Nicolás Antonio Bargull Cubillos, otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la sobretasa al sector financiero de 3 a 5 puntos. 2. Establece que los 5 puntos adicionales serán liquidados hasta 2026. 3. Establece que a partir de 2027 las instituciones financieras deberán liquidar 3 puntos adicionales a la tarifa general del impuesto sobre la renta.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.S. Liliana	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que las compañías del sector hidroeléctrico deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa general del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Esther Bizar Castilla, H.R. Nicolás Antonio Bargull Cubillos, otros					Impuesto sobre la renta hasta el 2026.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Elimina de la lista de bienes gravados a la tarifa del 5% de IVA a las preparaciones de los lijos utilizados para la alimentación de animales. (Parlida 23.09)
H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	IVA	Nuevo	424	Incluye dentro de la lista de bienes excluidos de IVA a las preparaciones de los lijos utilizados para la alimentación de animales. (Parlida 23.09)
H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Otro.	Renta líquida gravable	Nuevo	336	Adiciona un parágrafo al artículo 336 ET (renta líquida gravable de la cédula general en el impuesto sobre la renta de personas naturales) y establece que las rentas percibidas por los congresistas de la república bajo cualquier concepto salarial, primas especiales, o gastos de representación, estarán sometidas a la tarifa del 40%.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica la tarifa aplicable a los dividendos o participaciones aplicables a personas naturales residentes y sucesiones líquidas de causantes que para la fecha de su muerte eran residentes dejándola en el 15%.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Otro.	Días sin IVA	Nuevo	N/A	1. Determina que el Gobierno nacional organizará 2 días sin IVA al año en los meses de febrero y agosto con el fin de estimular el consumo de productos elaborados por la industria nacional. 2. Relaciona los productos que se verán beneficiados con la medida: - Prendas de vestir.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Complementos de vestuario. - Aparatos electrónicos para el hogar. - Artículos para la práctica de deportes. - Objetos para entretener a las personas. - Artículos para el desarrollo de actividades pedagógicas. - Bienes e insumos del sector agropecuario. 3. Establece que el Gobierno nacional debe determinar los mecanismos de control para que el beneficio se transfiera a los consumidores.
H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Glima Diaz Arias, H.R. Cesar Cristian Gomez Castro, H.R. Luis David Suarez Chadid, H.R. Jhon Edgar Perez Rojas, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Julian Peinado Ramirez, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle y otros.	Otro.	Obras por impuestos en otras zonas del país.	Nuevo	N/A	1. Establece que lo regulado en el artículo 800-1 del ET (obras por impuestos) aplicará en todos los municipios del país por un periodo de 4 años, para disminuir las brechas de desigualdad e inequidad, y fortalecer la reactivación económica y social de todas las zonas del país. 2. Señala que la Agencia de Renovación del Territorio deberá llevar una lista actualizada de las iniciativas susceptibles de viabilidad técnica y presupuestal, para conformar el banco de proyectos. 3. Determina que tendrán prioridad los proyectos de mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huelas.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Wilber Berson Escobar Ortiz, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano y Otro.	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	800-1	Modifica el inciso segundo del artículo 800-1 ET, con el fin de incluir dentro de los proyectos que deben ser priorizados aquellos relacionados con infraestructura productiva rural (vías, depósitos, infraestructura industrial alimentaria, etc.), y energía limpia en áreas rurales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Wilder Ibersson Escobar Ortiz, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano, H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y otros.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	1. Determina que las disposiciones contenidas en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020, modificado por el inciso 4 del artículo 65 de la Ley 2155 de 2021, se prorrogará por 2 años a partir de la entrada en vigencia de la ley. 2. Establece una prórroga especial para las disposiciones del artículo 45 de la Ley 2068 de 2020, modificado por el inciso 4 del artículo 65 de la Ley 2155 de 2021, así: Para el año 2023 los servicios de alojamiento y hospedaje turístico tendrán un IVA con tarifa diferencial del 5% descontable y/o compensable. 3. Para el año 2024 los servicios de alojamiento y hospedaje turístico tendrán un IVA con tarifa diferencial del 10% descontable y/o compensable.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilder Ibersson Escobar Ortiz, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano y H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Adiciona un párrafo al artículo que determina el hecho generador en el impuesto al consumo de productos comestibles ultraprocesados, a efectos de excluir la producción artesanal de productos comestibles.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera y Otro.	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	1. Modifica el título propuesto al artículo, a efectos de establecer que las facultades extraordinarias también serán para la modernización de la DIAN. 2. Establece unas pausas a tener en cuenta en el plan de fortalecimiento y modernización, así: - Análisis de capacidades institucionales. - Justificación del presupuesto. - Diseño de un modelo de gestión. - Precisión sobre la evolución de la administración tributaria. - Simplificación de las obligaciones tributarias. - Modernización del régimen sancionatorio.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otras disposiciones.	Importaciones que no causan impuesto sobre las ventas	66	Lit. j) 428	Elimina de la parte inicial del literal, la referencia a los bienes objeto de tráfico postal, para posteriormente determinar que estará exceptuada del impuesto a las ventas, la importación de aquellos, cuando ingresen mediante una red oficial de correos sin importar su origen.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Otro.	Impacto fiscal de las normas	Nuevo	Art. 7 L.819/2013	1. Incluye un inciso al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que regula lo referente al impacto fiscal de los proyectos de ley, con miras a determinar que respecto de los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales (vigentes y futuros), debe realizarse un análisis previo del costo beneficio. 2. Establece que el MFMP debe contener una presentación de estos estudios realizados por el MINCP en conjunto con la Oficina de asistencia técnica presupuestal del Congreso. 3. Adiciona un párrafo a la norma en el que determina que la DIAN debe garantizar la publicación de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Reserva de las declaraciones tributarias	Nuevo	583	Adiciona un párrafo al artículo 583 del E.T sobre la reserva de las declaraciones tributarias, con miras a establecer que la DIAN deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera anual, durante el segundo semestre del año, en un portal accesible al público.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Anonimización de datos	Nuevo	N/A	Determina el deber de la DIAN de realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos a su cargo desde la vigencia fiscal del año 2020 en adelante.
H.R. Julio Cesar Triana Quintero, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y H.R. Mauricio Parodi Diaz.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 66-1 del ET (costo de la mano de obra en el cultivo de café).
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas naturales.	N/A	2	206	1. Incluye a las asignaciones de retiro dentro de aquellas rentas que estarán gravadas cuando excedan de 1790 UVT. 2. Establece que las indemnizaciones sustitutivas de pensiones y devoluciones de saldos de ahorro pensional, estarán gravadas sólo en la parte que exceda de 7.000 UVT en la misma vigencia fiscal.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	Establece una tarifa diferencial para el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, definida bajo los criterios del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 957 del 2019, para micro (15%), pequeñas (20%), medianas (25%) y grandes empresas (35%).
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 16 de la Ley 814 de 2003 y del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (beneficios tributarios a la donación o inversión en la producción cinematográfica).
H.S. Gustavo Bolívar Moreno y H.R. Alirio Uribe Muñoz	Otro.	Anonimización de datos	Nuevo	N/A	1. Determina que la DIAN contará con un año a partir de la expedición de la ley para disponer de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias 2020, 2021 y 2022. 2. Establece que la DIAN deberá presentar un informe sobre los resultados del proceso de anonimización ante las comisiones económicas del Congreso de la República.
H.S. José David Name Cardozo y H.S. Mauricio Gómez Amin.	Otro.	Transferencias al sector eléctrico	Nuevo	Par. 3 Art.45 L.99/1993	1. Modifica el párrafo 3 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 que determina que en la transferencia allí regulada está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético de la tasa por utilización de agua, a efectos de establecer que la tarifa incrementará gradualmente dependiendo de la capacidad instalada en la planta hidroeléctrica. 2. Establece una destinación de los recursos recaudados (subsido del servicio de energía en estratos 1 y 2). 3. Determina que el recaudo estará a cargo del Centro Nacional de Despacho y que no podrá ser trasladada al usuario final.
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 66-1 del ET (costo de la mano de obra en el cultivo de café).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Determina que los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes que hubieren sido considerados como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, estarán sujetos a una tarifa especial del impuesto sobre la renta así: - De 0 a 300 UVT tendrá una tarifa de 0%. - Superiores a 300 UVT tendrá una tarifa de 15%.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Modifica el porcentaje del límite para la aplicación de rentas exentas y deducciones especiales, pasando de 40% a (39% o 38%). 2. Determina que para los ingresos superiores a 5.203 UVT anuales, podrán restarse todas las rentas exentas y deducciones especiales siempre que no excedan de 1.210 UVT anuales.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Determina que estarán exceptuadas de la tarifa general para personas jurídicas, a las micro y pequeñas empresas a las cuales les establece una tarifa fija del 20% a partir del 2023 y a las medianas empresas, a las que les fija una tarifa del 25% a partir del 2023. 2. Establece que las instituciones financieras liquidaran los 3 puntos adicionales sobre la tarifa general hasta el periodo gravable 2025.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Elimina el parágrafo 5 del artículo propuesto, que determinaba que la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las zonas francas unipersonales aplicable sería la prevista en el artículo 240, a partir del 1 de enero de 2023. 2. Establece que el término para cumplir con el requisito de contar con un Plan de Internacionalización será de 2 años en lugar de 1.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	1. Establece que la exención de la utilidad generada en la venta de casa o apartamento de habitación estará sujeta al hecho que la totalidad de los dineros recibidos cumplan con las condiciones previstas en el artículo 90 ET, y la totalidad del dinero se utilice para la reposición de la casa o apartamento de habitación. 2. Incluye un parágrafo para determinar que en los casos que no se cumpla con los requisitos anteriores, se deberá pagar ganancia ocasional por el 10% de la utilidad. 3. Adiciona un parágrafo en el que fija que el tratamiento especial solo aplicará para la casa o apartamento de vivienda de la persona natural declarante del impuesto sobre la renta y complementarios.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el parágrafo 3 del artículo 22 del PL radicado, que establece reglas especiales para la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Carbono.	N/A	30	Art.222 L.1819/2016	Modifica la tarifa aplicable respecto del ACPM por galón pasando de \$208 a \$152.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina de los productos que serán gravados con el impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados la "Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos" y lo sustituye por embudidos identificados con la partida arancelaria 02.10.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria de la Ley 2238 de 2022 (ZESE BUENAVENTURA).
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del literal b) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (utilidad en la primera

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Plan de modernización tecnológica.	Nuevo	N/A	enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario). Determina que el GN deberá diseñar un plan de modernización tecnológica de la DIAN y los parámetros mínimos que deberá contener.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.	Nuevo	L.223/1995	1. Establece el impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores, aplicable a las soluciones líquidas con o sin nicotina, incluyendo los cigarrillos desechables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión. 2. Determina que este impuesto estará igualmente cedido a los Departamentos y el Distrito Capital, en proporción al consumo de los productos gravados.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.	Nuevo	Art. 207 L.223/1995	Incluye dentro del hecho generador del impuesto al tabaco, el consumo de cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado	Nuevo	Art. 208 L.223/95	Modifica el artículo 208 de la Ley 223 de 1995 (racionalización tributaria) con el fin de incluir como sujeto pasivo o responsable del impuesto a los cigarrillos, a los distribuidores de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto a cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores	Nuevo	L.223/95	Adiciona el artículo 210A a la Ley 223 de 1995 con el fin de establecer la base gravable del impuesto de los derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco, de la siguiente manera: 1. La base gravable estará conformada por un componente específico y uno ad-valorem. 2. La base gravable del componente específico

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					corresponderá a la cantidad (en peso) o volumen de productos expresados en gramos o mililitros de contenido. 3. La base gravable del componente ad-valorem será el precio de venta al público de los combustibles de tabaco calentado, de otros productos de tabaco consumidos mediante las modalidades sin combustión y de las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas en cigarrillos electrónicos desechables, derivados, sucedáneo o imitadores. 4. El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo, así como, realizar todas las gestiones necesarias para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. 5. Establece que las PN y PJ de cualquier orden o naturaleza que sean domiciliarias o residentes en el territorio nacional, estarán obligadas a suministrar al DANE todos los datos necesarios para efecto de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo, so pena de incurrir en sanciones y multas.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto a cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores	Nuevo	Art. 211 L.223/95	1. Modifica el artículo 211 de la Ley 223 de 1995 referente a la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, con el fin de incluir el componente ad-valorem y a los cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores. 2. Modifica la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos para que: 2.1. Respecto de los cigarrillos, tabacos, cigarras y cigarrillos sea de \$8.400 en 2023 por cada cajetilla de 20 unidades o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					proporcionalmente a su contenido (en la Ley 223 se establece \$ 1.400 en 2017 y \$ 2.100 en 2018). 2.2. La tarifa por cada gramo de picadura, rape o chimú sea de \$ 669 en 2023 (en la Ley 223 establece que será de \$90 en 2017 y \$167 en 2018). 2.3. Adiciona a las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas en cigarrillos electrónicos desechables, derivados, sucedáneos o imitadores fijando que su tarifa será de \$ 223 en 2023 por mililitro de solución líquida o fracción. 2.4. Determina que, para los consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco o nicotina consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas en cigarrillos electrónicos derivados, sucedáneos o imitadores, el impuesto ad-valorem será del 10% de la base gravable. 3. Establece que la tarifa se actualizará anualmente a partir del 2024 en un porcentaje equivalente al IPC más 4 puntos.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillo	Nuevo	Art. 209 L.223/95	Modifica el artículo 209 de la Ley 223 de 1995, con el fin que la causación del impuesto al consumo de cigarrillos incluya a los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos electrónicos, derivados, sucedáneos o imitadores.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillo	Nuevo	L. 223/95	Adiciona un artículo a la Ley 223 de 1995, correspondiente a norma de remisión, con el fin de que lo que no se encuentre regulado en la Ley en materia de deberes y obligaciones por parte de los sujetos pasivos del impuesto al consumo de cigarrillos, se regirá por lo dispuesto en la Ley 223 de 1995, la Ley 1762 de 2015, la Ley 1819 de 2016 y en el E.T.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara.	Otro.	Simple	Nuevo	904	Modifica el artículo 904 del E.T. relacionado con el hecho generador y la base gravable del Régimen Simple de Tributación con el fin que su base gravable - que actualmente está integrada por la totalidad de los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios percibidos en el año gravable anterior, se les reste una única renta exenta equivalente al 10% de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios anuales.
H.S. Norma Hurtado Sánchez	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Adiciona un inciso al artículo 46 del PL (tarifa bebidas ultraprocesadas azucaradas) con el fin de establecer que a partir del año 2023, del recaudo del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, 50 puntos sean destinados al fondo de salvamento y garantías para el sector salud previsto en el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011.
H.S. Norma Hurtado Sánchez	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Adiciona un inciso al artículo 52 del PL (tarifa de los productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos) para que a partir del año 2023, del recaudo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, 50 puntos sean destinados al Fondo de Salvamento y garantías para el sector salud previsto en el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011.
H.S. Norma Hurtado Sánchez	Otro.	Pago de servicios y tecnologías de usuarios no afiliados en prestación de servicios de salud	Nuevo	Art. 236 L.1955/2019	1. Modifica el artículo 236 de la Ley 1955 de 2019 (PNL 2018-2022) relacionado con el pago de servicios y tecnología de usuarios no afiliados al SGSSS, con el fin de que se puedan utilizar recursos provenientes del 50% a cargo del Gobierno nacional establecidos en el artículo 91 de la Ley 1704 de 2014 para el pago de atención en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					salud de población migrante en las zonas fronterizas del territorio nacional. 2. Establece que el GN hará los arreglos pertinentes para reglamentar las instrucciones de distribución de esos recursos.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Norma Hurtado Sánchez	Otro.	IVA	Nuevo	468	Modifica el artículo 468 del E.T. (Tarifa general del impuesto sobre las ventas) con el fin de que el 0,5% del recaudo del impuesto sobre las ventas se destine a la financiación del aseguramiento en el marco del sistema general de seguridad social en salud de los cuales el 7% se destinará a la atención en salud de la población migrante en un lapso de 10 años.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Fondo de Salvamento y Garantías para el sector salud (FONSAET)	Nuevo	N/A	1. Crea el Fondo de Salvamento y Garantías para el sector salud (FONSAET) como un fondo cuenta sin personería jurídica administrado por MINSALUD cuyo objeto será el pago de las obligaciones que no fue posible pagar por las empresas sociales del estado intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud. 2. Determina que se financiará hasta por el 20% del gasto operacional y que en el caso de las empresas sociales liquidadas se pagará hasta el monto que determine el Ministerio de Salud.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Carlos Alberto Carriero Marín, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rocero y otros	Otro.	Impuesto de Industria y Comercio	Nuevo	Art. 39 L.14/83	Modifica el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 (fortalecimiento de los fisco territoriales) referente a gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas de sal para que se incluyan las asignaciones directas para el municipio y se incluya la expresión "siendo las regalías compatibles con el cobro de impuestos a la explotación de recursos no renovables".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del Proyecto de Ley.
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del Proyecto de Ley (artículo 331 del E.T. Renta gravable líquida).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 del PL (Artículo 242 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Elimina el artículo 4 del PL (Artículo 245 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el artículo 10 del PL (Artículo 240-1 del E.T. Tarifa para usuarios de zonas francas).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del PL (Artículo 259-1 del E.T. Límite a los beneficios y estímulos tributarios).
H.R. Cristian Munié Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Elimina el artículo 6 del PL (Artículo 336 del E.T. Renta líquida gravable de la cédula general).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el artículo 11 del PL (Artículo 259-1 del E.T. Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de excluir el artículo 257 del E.T para que lo dispuesto en ese artículo no esté sujeto al límite de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el artículo 11 del PL (Artículo 259-1 del E.T. Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar las referencias que se hacen a los artículos 107-2, 158-1 y 257-1 del E.T, para que lo dispuesto no esté sujeto al límite de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, y H.S. Miguel Uribe Turbay	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Elimina el artículo 17 del PL (Artículo 313 del E.T. Tarifa única sobre las ganancias ocasionales)
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	12	115	1. Elimina el parágrafo primero del artículo 12 del PL, que establece la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalo de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, respecto del impuesto sobre la renta. 2. Determina igualmente que no podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina el artículo 35 del PL (Hecho generador del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	643	Elimina el artículo 42 del PL (Sanción por no declarar el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina la derogatoria del numeral 2 artículo 35 del PL (incentivo para el desarrollo del campo).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención industria cinematográfica). 2. Artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica). 3. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (certificado de inversión audiovisual en Colombia). 4. Artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (beneficio por donación o inversión en industria cinematográfica).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993. (derechos de autor y librerías).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACP" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina el artículo 36 del PL (Sujeto pasivo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	Elimina el artículo 37 del PL (Base gravable del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	Elimina el artículo 38 del PL (Tarifa del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	Elimina el artículo 39 del PL (Causación del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	Elimina el artículo 40 del PL (Exigibilidad y declaración del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	Elimina el artículo 41 del PL (Sujeto activo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los literales a), b), c) del numeral 4 del artículo 235-2 (rentas exentas).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	Elimina el artículo 31 del PL (Definiciones del impuesto plásticos de un solo uso).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Elimina el artículo 32 del PL (Creación del impuesto plásticos de un solo uso).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Elimina el artículo 33 del PL (No causación del impuesto plásticos de un solo uso).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Plásticos de un solo uso.	N/A	34	643	Elimina el artículo 34 del PL que adiciona el numeral 11 al artículo 643 al E.T., relacionado con la sanción por no declarar en el caso del impuesto plásticos de un solo uso.
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50 del PL (Responsables del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51 del PL (Base gravable del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Elimina el artículo 52 del PL (Tarifa del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53 del PL (Causación del impuesto nacional al consumo de comestibles ultraprocesados).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54 del PL (Remisión a normas procedimentales al impuesto al consumo).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina el artículo 43 del PL (Hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	44	N/A	Elimina el artículo 44 del PL (Responsables del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del PL (Base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Elimina el artículo 46 del PL (Tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Elimina el artículo 47 del PL (Causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure y H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	48	N/A	Elimina el artículo 48 del PL (Remisión normativa a normas del impuesto nacional al consumo).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante y H.S. Miguel Uribe Turbay	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Eliminar la derogatoria del artículo 66-1 del E.T (costo presuntivo de los cultivos de café).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 (incentivos inversiones en hidrocarburos y minería).
H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue: 1. El artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca). 2. Las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022 (ZESE Buenaventura y Barrancabermeja).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Elimina el artículo 16 del PL (Renta exenta por la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Elimina el artículo 9 del PL (Tarifa impuesto de renta personas jurídicas).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el artículo 10 del PL (Tarifa impuesto de renta personas jurídicas usuarios zona franca).
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del PL (Límite beneficios y estímulos tributarios).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Pimiento y H.R. Cristian Munir Garcés Ajure					
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Establece que a partir del año 2024, se aplicará la renta exenta por la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce, H.R. José Alejandro Martínez Sánchez y H.R. Juan Carlos Wills Ospina	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el literal b) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (utilidad en la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario).
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Modifica el monto de ganancia ocasional exenta de 6.500 UVT a 7.700 UVT en la venta de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
H.S. Guido Echeverri Piedrahíta	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el monto de ganancia ocasional exenta de 3.000 UVT a 7.500 UVT de la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación de las personas naturales.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Saray Elena Robayo Bochara, H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero y otros	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Establece para personas naturales que adquieran bienes y/o servicios, una deducción del 10% del valor de las adquisiciones con un límite de 240 UVT en el respectivo año gravable, sin que guarde relación de causalidad con su actividad productora de renta, siempre que: i) No haya sido solicitada como costo, deducción, impuesto descomponible, INCRGO, renta exenta o descuento tributario. ii) La operación esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa y haya sido pagada a través de medios electrónicos o tarjeta de crédito o débito. iii) La factura electrónica de venta haya sido expedida por un sujeto obligado a expedirla.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Establece que la deducción no estará limitada y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Saray Elena Robayo Bochara, H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero y otros	Otro.	Registro Nacional de Café	Nuevo	N/A	1. Crea en cabeza de la DIAN el registro nacional de compradores de Café para identificar a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la compra y/o venta de café pergamino seco, café húmedo y café en cereza. 2. Establece que solo podrán realizarse transacciones con compradores inscritos. 3. Establece que los compradores inscritos podrán deducir como costo las compras de café.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Informe anual de gastos tributarios	Nuevo	N/A	Establece que la DIAN rendirá un informe anual de gastos tributarios por sector ante las comisiones económicas del Congreso.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Informe anual de la reforma tributaria	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP rendirá un informe anual con la evaluación económica de la aplicación de la presente Ley ante las comisiones económicas del Congreso.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	PL territoriales	Nuevo	N/A	Establece que el Gobierno Nacional, se comprometerá a presentar ante el Congreso un proyecto de Ley con el objeto de modernizar y fortalecer las finanzas y el sistema tributario territorial.
H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que las personas jurídicas pertenecientes al sector farmacéutico que tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT, deberán liquidar 4 puntos adicionales al impuesto sobre la renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce	Otro.	Bienes exentos de IVA	Nuevo	477	Elimina de la lista de bienes exentos de IVA: 1) Prolaminas y vitaminas, 2) antibióticos, 3) Glándulas y demás órganos para usos operatéricos, heparina y sus sales y demás sustancias humanas o animales, 4) Sangre humana, sangre animal, profilácticos, antiserosos y productos similares, 5) medicamentos constituidos por productos mezclados entre sí para la venta al por menor, 6) Medicamentos para la venta al por menor, 7) Guatas, gasas, vendas y artículos análogos impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Añade a la lista bienes excluidos de IVA: 1) Prolaminas y vitaminas, 2) antibióticos, 3) Glándulas y demás órganos para usos operatéricos, heparina y sus sales y demás sustancias humanas o animales, 4) Sangre humana, sangre animal, profilácticos, antiserosos y productos similares, 5) medicamentos constituidos por productos mezclados entre sí para la venta al por menor, 6) Medicamentos para la venta al por menor, 7) Guatas, gasas, vendas y artículos análogos impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Establece un periodo de transición así: i) Para el año 2023 la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas será de 50%. ii) Para el año 2024 la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas será de 75% de lo establecido en el artículo.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/16	Elimina en el impuesto al Carbono la no causación para el carbón de coque y establece que se causa para el carbón térmico de consumo interno.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	Establece una tarifa gradual del impuesto al Carbono para el carbón así: 2023+ 0%; 2024+ 0%; 2025+ 20%; 2026+ 20%; 2027+ 40%; 2028+ 40%; 2029+ 60%; 2030+ 60%; 2031+ 80%; 2032+ 80%; 2033+ 100%.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Carbono.	N/A	40	N/A	Establece que el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro se declarará y pagará semestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.
H.S. Ana Carolina Espilla Jerez, H.S. Sandra Yaneth James Cruz y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Establece que para los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante para gasolina de vehículos y biocombustibles para uso en motores Diésel o ACPM, en reemplazo del plan de internacionalización deberán implementar un Plan Bienal de Contribuciones para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	ICA municipal al sector financiero	Nuevo	Art. 43 L.14/1983	1. Establece que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pagarán el tres por mil anual sobre la base gravable del impuesto municipal de industria y comercio. 2. Establece que los Bancos, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que definan como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones financieras, pagarán hasta el 10 por mil sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	Art. 16 L.814/03 Art. 9 L.1556/12	Elimina la derogatoria del artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica) y del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (contraprestación y estímulo a la producción de obras audiovisuales en Colombia).
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Beneficios tributarios Turismo	Nuevo	N/A	Establece un descuento del 35% en el pago del impuesto sobre la renta y una exclusión en IVA para empresas prestadoras de servicios turísticos que tengan como domicilio o desarrollen sus operaciones en municipios objeto de PDET o pertenecían al SIVAP.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del Proyecto de Ley. (Renta exenta para pensiones de jubilación, invalidez, vejez, sobrevivientes y riesgos profesionales, indemnizaciones sustitutivas de pensiones; Renta exenta del 25% de pagos laborales).
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 del Proyecto de Ley. (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida)
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	1. Establece que las indemnizaciones por seguros de vida, estarán gravadas en el monto que supere 12.500 UVT. 2. Establece que las indemnizaciones por seguros de vida que no superen las 12.500 UVT serán consideradas como ganancia ocasional exenta.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece que las personas jurídicas que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable igual o superior a 120.000UVT deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta. 2. Establece que la totalidad de las instituciones financieras deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Elimina el artículo 15 del PL (artículo 307 E.T. Ganancias ocasionales exentas).
H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg	Otro.	Amnistía DIAN	Nuevo	N/A	Faculta al MHCP y a la DIAN para otorgar una amnistía general de intereses corrientes y de mora, sanciones y demás costas sobre las deudas en mora que tengan los contribuyentes desde el 2010 hasta la fecha, para personas jurídicas y naturales, de los impuestos sobre la renta, IVA y patrimonio.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. María del Mar Pizarro García y H.S. Gustavo Bolívar Moreno.	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	1. Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso a favor de las personas naturales por actividades ordinarias provenientes de transferencias a través de entidades financieras, tarjeta débito o crédito o a través de proveedores de servicios de pago no estarán sujetos a retención en la fuente a título de renta o ICA. 2. Establece que los pagos inferiores a 10.000 UVT provenientes de transferencias a través de entidades financieras no estarán sujetos a retención en la fuente a título de renta o ICA.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del PL (artículo 331 del E.T Renta Líquida Gravable).
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas naturales.	N/A	3	242	1. Modifica la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes y establece que los dividendos y participaciones provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional ya no integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y no estarán sujetas a la tarifa del Art. 241 E.T. 2. Establece una tarifa marginal en rangos de >0 hasta 300 Tarifa 0% Impuesto 0; >300 en adelante, tarifa del 15%, Impuesto

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Comesibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	(dividendos en UVT menos 300UVT x 15%). Elimina de la lista de bienes gravados con el impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, las siguientes partidas arancelarias: (i) 16.01 Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos. (ii) 16.02 Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre. (iii) 18.06.10 Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que a partir del año 2017, las rentas previstas en los numerales 3, 4, 5 y 7 Art. 207-2 y Art. 1 Ley 939 de 2004, los servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen, en los nuevos hoteles que se construyan y los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing) de inmuebles construidos para vivienda, estarán gravados a la tarifa del 9%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que a partir del año 2017, las rentas previstas en los numerales 3, 4, 5 y 7 Art. 207-2 y Art. 1 Ley 939 de 2004, los servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen, en los nuevos hoteles que se construyan y los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing) de inmuebles construidos para vivienda, estarán gravados a la tarifa del 9%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Comesibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Adiciona un párrafo al artículo 52 del PL con el fin que la tarifa del impuesto al consumo de productos comesibles ultraprocesados sea gradual, así:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Renta personas naturales.	N/A	5	331	(i) para el año 2023 sea de 0%; (ii) Para el año 2024 sea del 50% de la tarifa plena; (iii) A partir del 2025 la tarifa es plena.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Elimina el artículo 5 del PL (artículo 331 del E.T. Renta Líquida Gravable).
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 18 del PL con el fin de que la tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales sea del 15% y no la que está establecida en el artículo 241 del E.T.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Modifica el artículo 69 del PL, correspondiente a vigencias y derogatorias con el fin que de que se excluyan de las disposiciones derogadas los artículos 57-1, 66-1 y los numerales 2, 4 y 5 del artículo 235-2 del E.T.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el artículo 46 del PL, con el fin de que la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas se implemente de forma gradual así: 1. Para el año 2023 el contenido por azúcar menor a 4g la tarifa por cada 100ml será de \$0; el contenido por azúcar mayor a 4g y menor a 8 g la tarifa será \$9; el contenido de azúcar mayor o igual a 8g la tarifa será de \$17. 2. Para el año 2024 el contenido por azúcar menor a 4g la tarifa por cada 100ml será de \$0; el contenido por azúcar mayor a 4g y menor a 8g la tarifa será de \$18; el contenido por azúcar mayor o igual a 8 será de \$17.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	IVA	Nuevo	424	Adiciona un numeral 17 al artículo 424 del ET (bienes excluidos de impuesto del IVA) con el fin de que las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y eléctricas sean excluidas y no causen el impuesto sobre las ventas.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Modifica el artículo 468-1 del ET para que se eliminen las partidas 87.11 y 87.12 para que no sean gravadas con la tarifa del 5% del impuesto sobre las ventas correspondientes a las motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda los 50 UVT y bicicletas y bicicletas eléctricas (incluidos triciclos de reparto) cuyo valor exceda los 50 UVT.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otros	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica el artículo 33 del PL, referente a la causación del impuesto de plásticos de un solo uso, para que el certificado de economía circular -CEC- se emita a las empresas que formen parte de un Plan de Gestión de Residuos individual o colectivo para empaques, envases, embalajes y certifiquen el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento de residuos establecidas de acuerdo con el sistema de responsabilidad extendida del productor.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otros	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el artículo 32 del PL en el que se crea el impuesto de plásticos de un solo uso, con el fin de: 1. Establecer que, en el caso de los productos importados, la base gravable se calculará sobre el valor declarado de la mercancía, en pesos CIF. 2. Establece que la tarifa del impuesto sea de 0,00002 en lugar de 0,00005 UVT por cada gramo de envase, embalaje o empaque. 3. Modifica el párrafo del artículo con el fin de que sean

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Otro.	Impuestos territoriales	Nuevo	Art. 54 L.1430/10	excluidos del impuesto los siguientes: (i) los productos de un solo uso deslaminados y usados para contener y conservar alimentos, líquidos y bebidas de origen animal, así como alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados que por razones de asepsia requieren de bolsa o de recipientes de plásticos de un solo uso; (ii) los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar productos de la canasta familiar; (iii) los envases, embalajes o empaques sean exportados a mercados internacionales. 4. Adiciona un párrafo 2 para que el impuesto de plásticos de un solo uso entre en vigencia a partir de enero de 2023.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Otro.	Impuestos territoriales	Nuevo	Art. 54 L.1430/10	Adiciona los párrafos 4 y 5 al artículo 54 de la ley 1430 de 2010 con el fin de: 1. Establecer que las sociedades fiduciarias deberán cumplir con las obligaciones tributarias formales y sustanciales en materia de impuestos territoriales por cuenta de los tenedores de los títulos o de los fiduciarios y/o beneficiarios, pero únicamente con respecto de las actividades, ingresos o bienes que correspondan al patrimonio autónomo. Lo anterior es aplicable a los patrimonios autónomos en proceso de titularización inscritos en el Registro Nacional de Valores y emisores y de patrimonios autónomos que tengan más de 100 fiduciarios y/o beneficiarios que realicen actividades que sean gravadas con el impuesto de industria y comercio. 2. Establece que en el caso del impuesto de industria y Comercio la obligación formal de declarar podrá ser cumplida a través de una declaración por cada periodo

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					fiscal. El pago del impuesto se realizará con cargo a los recursos del patrimonio autónomo por cuenta de los fideicomitentes y/o beneficiarios que sean contribuyentes del impuesto. 3. Establece que la responsabilidad de la sociedad fiduciaria no se extenderá a las obligaciones tributarias relacionadas con las demás actividades, ingresos o bienes de los tenedores de los títulos de los fideicomitentes y/o beneficiarios las cuales deberán ser cumplidas de acuerdo con la normatividad aplicable. 4. Establece que en los casos de los fondos de capital privado y de los fondos de inversión colectiva el impuesto de industria y comercio se recaudará en su totalidad mediante el mecanismo de retención en la fuente sobre el monto de las distribuciones de utilidades que se originen en ingresos por actividades gravadas. La retención en la fuente se practicará de acuerdo con las tarifas aplicables para cada municipio y en proporción a los ingresos del municipio. 5. Establece que una vez aplicada la retención debida a los fondos de capital y de inversión colectiva los inversionistas no tendrán una obligación formal adicional en los municipios en donde desarrollen sus actividades. La retención constituirá el impuesto definitivo para los inversionistas del fondo y no habrá obligación de presentar declaraciones adicionales con respecto a los ingresos obtenidos en el Fondo.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) la expresión "Los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel o impuesto nacional a la gasolina y al ACPM".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas los numerales 3.4, y 5 del artículo 207-2 del ET (Rentas exentas hoteles y ecoturismo).
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (Deducción cine).
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas el numeral 2 del artículo 235-2 del ET (Incentivo tributario para el campo colombiano).
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Norma Hurtado Sánchez	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Modifica el artículo 46 del PL (Tarifa del impuesto a bebidas azucaradas) para modificar las tarifas: (i) Cuando el contenido de azúcar sea mayor o igual a 4g y menor a 8g la tarifa por 100ml será de \$10 en lugar de 18; y (ii) Cuando el contenido de azúcar sea mayor o igual a 8g la tarifa será de \$20 en lugar de 35.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Norma Hurtado Sánchez	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el artículo 32 del PL (Impuesto a plásticos de un solo uso) con el fin de que también sean excluidos del impuesto, los equipos médicos además de los productos empacados, emvasados y embotados correspondientes a la canasta familiar durante 1 año contado a partir del 2023.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica el artículo 43 del PL (Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) con el fin de que se eliminen las partidas arancelarias 2101.11.00.10 y 2101.11.00.90 correspondiente al producto mezcla en polvo. Elimina del concepto de bebida ultraprocesada el café.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Incentivos económicos para proteger el sector rural.	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 46-2 del ET con el fin de que no constituya renta ni ganancia ocasional para el beneficiario, los ingresos recibidos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas al Gobierno nacional o las autoridades del orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público, sean estos fiscales o parafiscales en desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural y/o a estabilizar el precio de venta.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	GMF	Nuevo	879	Adiciona un numeral al artículo 879 del ET (Exenciones del GMF) con el fin de que se establezca como exención del GMF la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas al Gobierno nacional o las autoridades de orden departamental o municipal con cargo a recursos de origen público sean fiscales o parafiscales en desarrollo de programas encaminados a proteger el ingreso rural.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica el artículo 43 del PL (hecho generador de las bebidas ultraprocesadas).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Expedición factura	Nuevo	616-2	1. Adiciona un parágrafo nuevo al artículo 612-2 del ET con el fin de que el sistema de facturación sea aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes o responsables pertenecientes al sector agrícola únicamente cuando los ingresos brutos del productor en el año gravable inmediatamente anterior superen las 7.000 UVT. 2. Establece que para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, así como de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas para los contribuyentes que pertenezcan al sector agrícola cuyos ingresos no superen las 7.000 UVT, no se requerirán documentos electrónicos. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que elimine de las disposiciones que buscan ser derogadas el artículo 66-1 del E.T.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.S. Aida Yolanda Avela Esquivel, H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y otros	Otro.	Donaciones impuesto de renta personas con discapacidad	Nuevo	N/A	1. Establece que los contribuyentes del impuesto de renta podrán hacer donaciones monetarias al estado cuyos recursos se destinarán a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor. 2. Determina que frente a las personas en condición de discapacidad se priorizará a aquellas que pertenezcan a la población socioeconómica más vulnerable y aquellas que posean los grados de discapacidad física más altos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Elimina de la lista de bienes gravados a la tarifa del 5% de IVA (artículo 468-1 ET) las siguientes partidas: 1. 82.01 (bayas, palas, pios etc.). 2. 82.08.40.00.00 (cuchillos y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas y forestales). 3. 84.19.31.00.00 (secadores para productos agrícolas). 4. 84.32 (máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo). 5. 84.34 (únicamente máquinas de ordeñar y sus partes). 6. 84.36.21.00.00 (incubadoras y criadoras). 7. 84.36.29 (Las demás máquinas y aparatos para la avicultura). 8. 84.36.91.00.00 (Partes de máquina o aparatos para la avicultura). 9. 84.38.80.10.00 (descascarillador y despulpadores de café).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Añade al listado de bienes excluidos de IVA a las siguientes partidas: 1. 82.01 (bayas, palas, pios etc.). 2. 82.08.40.00.00 (cuchillos y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas y forestales). 3. 84.19.31.00.00 (secadores para productos agrícolas). 4. 84.32 (máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo). 5. 84.34 (únicamente máquinas de ordeñar y sus partes). 6. 84.36.21.00.00 (incubadoras y criadoras). 7. 84.36.29 (Las demás máquinas y aparatos para la avicultura). 8. 84.36.91.00.00 (Partes de máquina o aparatos para la avicultura). 9. 84.38.80.10.00 (descascarillador y despulpadores de café).
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Soat	Nuevo	N/A	Establece que el Gobierno nacional diseñará un mecanismo para focalizar el subsidio de la gasolina a través del SOAT para que las motos, el transporte de carga y el transporte público sigan recibiendo este beneficio.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Aportes voluntarios del impuesto de renta	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo nuevo al libro primero del impuesto sobre la renta y complementarios con el fin de que los contribuyentes puedan realizar aportes voluntarios en calidad de donación sobre este impuesto. 2. Determina que el valor del aporte voluntario podrá ser equivalente hasta un 10% adicional del valor del impuesto de renta y complementarios del período causado.
H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.S. Iván Cepeda Castro, H.R. Pedro José Suárez Vacca, H.R. Marelén Castillo Torres, H.S. Paloma Susana Valencia Lassera, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Gustavo Bolívar Moreno y otros	Renta personas naturales.	N/A	N/A	241	1. Adiciona un párrafo al artículo 241 del ET con el fin de que las rentas percibidas por concepto de trabajo de los congresistas estén sometidas a la tarifa del 40%. 2. Determina que esta sobretasa estará vigente hasta el 19 de julio de 2026.
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 43 del PL (hecho generador bebidas ultraprocesadas) en el que se establece: "Los productos, partidas y sub partidas arancelarias listados en el presente artículo estarán sujetas al impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas ultraprocesadas siempre y cuando tengan azúcares añadidos y/o edulcorantes calóricos".
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Adiciona un párrafo nuevo: "No causará el impuesto la producción y/o importación de los concentrados, polvos y jarabes que constituyan materias primas para la elaboración de bebidas azucaradas ultraprocesadas".
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Adiciona un párrafo transitorio, para otorgar un período de transición a los productores e importadores con el objetivo de que puedan efectuar reformulaciones en los productos sujetos al gravamen, hacia productos sustitutos con menor contenido de azúcares añadidos. 2. Establece que para las vigencias 2023 y 2024, la tarifa aplicable será equivalente al 50% de la consagrado en el artículo.
H.R. Milene Jarava Díaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Sustituye el artículo de causación, señalando que mientras entra en vigencia el Certificado de Economía Circular, el impuesto no se causará cuando el sujeto pasivo cumpla las metas de aprovechamiento y/o responsabilidad extendida del productor.
H.R. Milene Jarava Díaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica el párrafo 4, redacta en plural y agrega que las bebidas líquidas y los concentrados, polvos y jarabes con adición de edulcorantes sin aporte calórico y/o azúcares añadidos, no estarán sujetos al impuesto.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	58	24	Elimina la expresión "así como aquellos que se deriven de la presencia económica significativa en el país".
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	56	20-2	Elimina el artículo 56 del PL (Tributación de los establecimientos permanentes y sucursales).
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Elimina el artículo 57 del PL de Presencia Económica Significativa (PES).
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Julian David López Tenorio, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	61	408	Elimina el artículo 61 del PL, mediante el cual se adiciona un inciso al artículo 408 del E.T que establece la tarifa de retención sobre los pagos o bonos efectuados a personas no residentes con presencia económica significativa.
H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes	Otro.	ICA	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo, para que las PN y PJ que adelantan actividades económicas relacionadas con la siembra de árboles, con el objeto de producir bienes y servicios (madera, aceites, resinas, etc.), o que presten servicios como generación de energía directa e indirecta, reguladores temáticos para cultivos agrícolas y proyectos pecuarios (empresas reforestadoras), paguen ICA en los municipios y/o distritos donde estén sus plantaciones. 2. Agrega un párrafo 1, que señala que para la liquidación del ICA, se aplicarán las condiciones del art. 33 de la Ley 14 de 1983.
H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Elecer Salazar López, H.R. Luis David Suárez Chadid, H.R. Libardo Cruz Casado.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Luis David Suárez Chadid, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria de los literales a), b), c) y d) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Juan Loreto Gómez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	L.1955/19	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
Soto, H.R. Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, otros					artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. José Alejandro Martínez Sánchez, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Elecer Salazar López, H.R. Luis David Suárez Chadid, H.R. Libardo Cruz Casado	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Suprime del hecho generador del Producto (Mezclas en polvo), las siguientes partidas o subpartidas arancelarias: 2101.11.00.10 Café soluble, instantáneo, con granulometría de 2.0-3.0 mm y 2101.11.00.90 Los demás (Extractos, esencias y concentrados).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau.	Otro.	Incentivos económicos para proteger el sector rural.	Nuevo	N/A	Añade el artículo 46-2 al E.T con el fin de establecer que no constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por los contribuyentes por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco.	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	207-2	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET (otras rentas exentas servicios hoteleros, servicios ecoturismo).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Incluye un numeral 32 al artículo 879 del ET, con el fin de considerar dentro de las exenciones al GFM: La disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el Gobierno nacional, o las autoridades territoriales, con cargo a recursos de origen público (sean fiscales o parafiscales), en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta, en los términos del artículo 46-2 del ET.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Añade un capítulo denominado "Impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto sobre la renta" al PL.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Crea el impuesto de normalización tributaria, a cargo de contribuyentes del impuesto sobre la renta o regímenes sustitutos que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes. 2. Establece que el impuesto se causa por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2023. 3. Establece como base gravable, el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos o el auto avalúo comercial. En el caso de bienes que son objeto del impuesto, la base gravable será el precio de adquisición. Tratándose de los pasivos inexistentes la base gravable será su valor fiscal o el valor reportado en la última declaración del impuesto sobre la renta. 4. Establece una tarifa del 19%. 5. Establece que este impuesto no es deducible en el impuesto sobre la renta. 6. Establece beneficio para los recursos omitidos del exterior que sean repatriados efectivamente con vocación de permanencia antes de 31 de diciembre de 2023, su BG será el 50% de los recursos omitidos.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Establece que no habrá lugar a comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por declaración de activos omitidos o pasivos inexistentes. 2. Determina que no habrá sanción en el impuesto sobre la renta, IVA, precios de transferencia, información

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					exógena, ni en la declaración anual de activos en el exterior, y que tampoco generará acción penal, ni infracción cambiaria.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que la normalización de activos no implica legalización de activos ilícitos o relacionados con el lavado de activos o financiación al terrorismo.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	Establece que se podrán sanear activos que hayan sido objeto de normalizaciones tributarias pasadas incluyendo como base gravable las sumas adicionales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Otro.	Impuesto de normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Establece que el nuevo impuesto de normalización se someterá a las normas sobre declaración, pago y administración del impuesto al patrimonio. 2. Determina que se declarará, liquidará y pagará en una declaración independiente hasta el 28 de febrero de 2023. 3. Señala que este impuesto estará sujeto a un anticipo del 50% que se pagará en 2022. 4. Establece que la DIAN podrá desconocer toda operación cuyo propósito sea la elusión de las disposiciones establecidas en el impuesto de normalización tributaria.
H.R. Oscar Hernán Sánchez León, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Elecer Salazar López	Otro.	Exención sector turístico y hotelero	Nuevo	Art. 40 y 45 L.2068/20	Añade un artículo nuevo para prorrogar por 2 años lo dispuesto en la Ley 2068 de 2020, artículos 40 (exención transitoria hasta el 31 de diciembre de 2021, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico a prestadores de servicios turísticos) y 45 (exención IVA para servicios de hotelería y turismo).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del numeral 2 del artículo 235-2 del ET (Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario).
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco, H.R. Oscar Hernán Sánchez León	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	L.98/93	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 30 de la Ley 98 de 1993 (Deducción librerías).
H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval	Otro.	RUT	Nuevo	N/A	1. Adiciona una casilla para registrar el género de las personas naturales, que incorpora las opciones: mujer, hombre, mujer trans, hombre trans, persona no binaria. 2. Establece que la DIAN actualizará de oficio el RUT ya expedido que no contenga la identificación de género.
H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval	Otro.	Declaración de renta	Nuevo	596	Modifica el numeral 2 del artículo 596, incluyendo "registro de género", así: "2. La información necesaria para la identificación, ubicación y registro de género del contribuyente."
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	66-1	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 66-1 (Determinación del costo de mano de obra en el cultivo de café).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 del ET, (exención para las rentas generadas por la prestación de servicios de ecoturismo y servicios hoteleros respecto de hoteles nuevos y remodelados).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del numeral 2 del artículo 235-2 ET (incentivo para el desarrollo del campo).
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 30 de la Ley 98 de 1993 (Deducción por inversiones en librerías).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, la derogatoria del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (incentivos para proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca).
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Patrimonio.	N/A	Nuevo	18-1	1. Aumenta la tarifa de retención en la fuente de 14% a 33% aplicable a inversionistas de portafolio del exterior domiciliados en una jurisdicción que no esté calificada como paraíso fiscal. 2. Aumenta la tarifa del 25% al 35% para los inversionistas que estén domiciliados en una jurisdicción calificada por el Gobierno nacional como paraíso fiscal. 3. Elimina el literal f) que establece una tarifa de retención del 5% para los valores de renta fija pública o privada o derivados financieros con subyacentes en valores de renta fija.
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-2	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones gráficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón	Patrimonio.	N/A	Nuevo	296-2	Aumenta el porcentaje de destinación del impuesto al patrimonio de 70% al 85% para la financiación de inversiones en el sector agropecuario.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y H.R. Luis David Suárez Chadid	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina los numerales 7 y 9 del artículo 206 del ET. (Renta exenta del 50% de los gastos de representación de los Magistrados y 50% de los gastos de representación de los rectores de universidades públicas, respectivamente).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Luis David Suárez Chadid	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica la tarifa de dividendos o participaciones recibidos por personas naturales residentes a 20%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Luis David Suárez Chadid	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica la tarifa del impuesto de dividendos y participaciones de personas jurídicas y personas naturales no residentes del 20% al 17%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otros.	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta el umbral de la limitación global para rentas exentas y deducciones especiales de 1.210 UVT a 1570 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece una tarifa diferencial para el impuesto de renta para personas jurídicas dependiendo de la renta líquida gravable anual calculable en UVT. 2. Determina que la sobretasa para instituciones financieras variará dependiendo de la renta gravable y que fluctuara entre 0-3 puntos adicionales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. José Eleicer Salazar López y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el porcentaje límite a los beneficios y estímulos tributarios del 3% al 5%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. José Eleicer Salazar López y otros.	Renta.	N/A	12	116	Incluye un inciso al artículo 12 sobre deducción de impuestos pagados y otros, con el fin de establecer que las micro y pequeñas empresas podrán tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el 50% del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y otros.	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Establece que la tarifa aplicable al impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales residentes, sucesiones de causantes residentes y de los bienes destinados a fines especiales, será del 12%.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y otro.	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Modifica el monto de patrimonio líquido que genera el impuesto al patrimonio, pasando de 72.000 UVT a 131.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Gilma Díaz Arias y H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y otro.	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Modifica la tarifa marginal en rangos de UVT, así: - 0 - 131.000 UVT - 131.000 - 210.000 UVT - 210.000 - en adelante.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otro.	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Establece como exento de GFM, la disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Excepción del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, aquellos que se utilicen para guardar productos pre empacados, alimenticios básicos, refrigerados o congelados, tales como, perecederos (carne, pollo y pescado), y cuya reutilización

JUSTITIA SOCIAL Y SEGURIDAD URBANA Y OTRAS DISPOSICIONES

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					resulte imposible por el alto contenido de toxicidad.
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Libardo Cruz Casado y otro.	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Añade un inciso al artículo 33 sobre no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, en donde establece que las Mfymes y grandes empresas que disminuyan la huella de Carbono y demuestren el uso de nuevas tecnologías en sus empaques plásticos para contribuir a la eliminación de los plásticos de un solo uso, podrán ser beneficiarias de lo dispuesto en el artículo 255 del ET (Descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente).
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Elimina de la relación de bienes que estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, los siguientes que se encuentran relacionados dentro del producto "Mezclas en polvo": - Café soluble liofilizado con granulometría de 2.0 - 3.0 mm. 2101.11.00.10 - Los demás [Extractos, esencias y concentrados] 2101.11.00.90 2. Elimina de la definición de bebidas ultraprocesadas azucaradas, la referencia a bebidas tipo té o café.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Añade un párrafo al artículo del hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, con el fin de establecer que regirá a partir del año 2025.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otro.	Otro.	Sistema de facturación sector agrícola	Nuevo	616-1	1. Establece que el sistema de facturación (factura de venta) será aplicable a las operaciones realizadas por los contribuyentes responsables del sector agrícola únicamente cuando el productor haya obtenido ingresos brutos superiores a 7.000 UVT en el año gravable inmediatamente anterior. 2. Establece que no se requerirán documentos electrónicos para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables de los contribuyentes del sector agrícola que no superen las 7.000 UVT. Como requisito para la procedencia establece que podrán soportar las operaciones mediante representaciones graficas de facturas o documentos soporte expedidos por el productor. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	1. Modifica el valor sobre el que se calculará la base gravable del impuesto al patrimonio respecto de acciones o cuotas de interés social, pasando del valor intrínseco al valor histórico o de adquisición. 2. Elimina la definición de valor intrínseco.
H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Anibal Gustavo Hoyos Franco y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut y otros.	Otro.	Incentivos económicos sector rural.	Nuevo	N/A	Añade un artículo al E.T (46-2) con el fin de establecer que no constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por los contribuyentes por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica la fórmula para determinar el impuesto al patrimonio, la variación de rangos en UVT, así: - 0 - 72.000 UVT. - 72.000 - 122.000 UVT. - 122.000 - 260.000 UVT. - 260.000 - 1.300.000. - 1.300.000 - en adelante. 2. Incluye dos nuevas tasas marginales para los rangos adicionales. 3. Modifica lo correspondiente en la columna donde se encuentra la fórmula para calcular el impuesto correspondiente.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina la modificación propuesta respecto del numeral 5 del artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas - pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales).
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Ganancia ocasional.	N/A	18	314	Determina que la tarifa aplicable al impuesto de ganancias ocasionales de personas naturales residentes, sucesiones de causantes residentes y de los bienes destinados a fines especiales, será del 15%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece una tarifa diferencial del 9%, en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o se remodelen o se amplíen en municipios de hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. (ii) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan o en hoteles se remodelen y/o amplíen en municipios igual o superior a 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2016 dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 10 años; (iii) Nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y muelles náuticos que se construyan en municipios hasta de 200 mil habitantes, dentro de los 6 y 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (iv) Servicios prestados en parques temáticos que se remodelen y/o amplíen dentro de los 6 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley por un término de 10 años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al 33% de sus activos. (v) Servicios prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor que inicien operaciones a más tardar el 31 de diciembre de 2026 y cuenten con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT (mínimo 45 unidades habitacionales); o los que hayan iniciado antes de 1 de enero de 2020 y hayan realizado remodelaciones durante 2020 a 2026, que su valor no sea inferior al 50% del valor de adquisición del inmueble remodelado; (vi) las utilidades en la primera

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					enajenación de predios, inmuebles o unidades inmobiliarias que sean nuevas construcciones de viviendas de personas de la tercera edad (mínimo 45 unidades), con una inversión mínima en propiedad, planta y equipo de 365.000 UVT, e inicien operaciones entre los años 2020 y 2026, por 10 años. 2. Establece que no se aplicará el límite del 40% a las rentas exentas de las personas naturales que presten servicios hoteleros en el momento de la construcción de nuevos hoteles o de la remodelación y/o ampliación. 3. Establece que la tarifa no será aplicable a moteles y residencias.
H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides y H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia y otros.	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	Modifica el tope de utilidad exenta en la venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios pasando de 3.000 UVT a 5.263 UVT.
H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Libardo Cruz Casado y H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut.	Renta personas naturales.	N/A	8	388	Elimina los escenarios previstos en la iniciativa, para la no aplicación del límite de deducción establecido en el numeral 2 del artículo 388 del ET.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina de la relación de bienes que estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, los siguientes que se encuentran relacionados dentro del producto "Mezclas en polvo": - Café soluble liofilizado con granulometría de 2.0 - 3.0 mm. 2101.11.00.10. - Los demás (Extractos, esencias y concentrados) 2101.11.00.90.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. José Eleicer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Elimina de la definición de bebidas ultraprocesadas azucaradas la referencia a bebidas tipo café.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Eliczer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Otro.	Incentivos económicos para proteger el sector rural.	Nuevo	N/A	Añade un artículo al E.T. (46-2) con el fin de establecer que no constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por los contribuyentes por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Eliczer Salazar López y H.R. Luis David Suárez Chadid.	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Incluye el numeral 32 dentro de las exenciones al gravamen a los movimientos financieros, así: La disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	Elimina el artículo 30 del PL (Base gravable y tarifa del impuesto nacional al carbono).
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/2016	Elimina el artículo 29 del PL (Determinación del impuesto nacional al carbono).
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica el porcentaje de la tarifa única aplicable a las ganancias ocasionales de las personas jurídicas nacionales y extranjeras, pasando del 30% al 15%.
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Añade un párrafo al artículo del PL que establece el hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, a efectos de establecer la necesidad de evaluar la eficiencia del impuesto, en términos de comportamiento, el cual debe ser elaborado al año siguiente de divulgación de la ley, analizando la elasticidad en el precio de la demanda de este tipo de productos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	2. Determina que la obligación de elaborar el estudio estará a cargo de la DIAN y el MHCP. 1. Elimina del párrafo que determina las exenciones del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, la referencia a "así como aquellos bienes utilizados para envasar, embalar o empacar", con el fin que la exención quede unificada con la referencia inicial de "productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar". 2. Incluye dentro de las exenciones "los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar compresas higiénicas".
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Incluye un inciso al párrafo 2 del artículo 9 del PL (tasa general impuesto sobre la renta para personas jurídicas), en donde establece una destinación específica para el recaudo de la sobretasa aplicable a las instituciones financieras, concretamente, para la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terciaria. 2. Establece que el GN determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para su ejecución.
H.R. Juan Loreto Gómez Solo	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Ajusta el valor que debe ser descontado de la base gravable a 72.000 UVT y no 73.000 UVT como se relacionó en el PL.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Entidades del impuesto sobre la renta en el sector religioso.	Nuevo	N/A	1. Establece que las iglesias y confesiones religiosas serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios en los mismos términos que las sociedades nacionales. 2. Determina que las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Interior o por la ley, estarán exentas del impuesto solamente respecto de los ingresos que

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Entidades no contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta.	Nuevo	23	Engan relación de causalidad con las actividades de culto, oficio religioso, educación religiosa o beneficencia. Elimina a las "iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Interior o por la ley", de la calidad de entidades que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arrau, H.R. José Eliczer Salazar López y H.R. Libardo Cruz Casado	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Establece que los dividendos, participaciones y ganancias ocasionales no se tendrán en cuenta al momento de determinar la renta líquida gravable en el impuesto de renta para personas naturales.
H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario).
H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Establece que las pensiones no se tendrán en cuenta al momento de determinar la renta líquida gravable en el impuesto de renta para personas naturales.
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa	Otro.	ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca.	Nuevo	Art. 268 L.1955/2019	Determina que el régimen especial aplicará para sociedades comerciales que se constituyan dentro de la ZESE hasta el 31 de diciembre de 2025.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides y H.R. Yenica Sugein Acosta Infante.	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario).
H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero	Otro.	Contribuyentes impuesto sobre la renta y complementarios.	Nuevo	23-2	Establece que las administradoras de fondos de pensiones y cesantías serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.
H.R. Jorge Hernán Basildas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	59	N/A	Exceptúa de los ingresos en especie los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de convenciones colectivas de trabajo, celebradas con arreglo al Código Sustantivo del Trabajo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. José Vicente Carreño Castro	Otro.	Exoneración pago de contribuciones parafiscales a favor de los fondos de fomento agropecuario y pesquero.	Nuevo	Ley 101/1993	1. Establece que las sociedades, personas jurídicas, asimiladas y productores rurales que aporten sus producciones a la agroindustria que se desarrolle en zona franca cumpliendo con las normas de sanidad y trazabilidad, estarán exonerados del pago de contribuciones parafiscales a favor de los fondos de fomento agropecuario y pesquero. 2. Determina que el GN en cabeza MHCP y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentarán las condiciones y el procedimiento respectivo.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Otro.	Sistema de facturación	Nuevo	616-2	1. Determina que el sistema de facturación aplicará a las operaciones realizadas por los contribuyentes pertenecientes al sector agrícola, solamente cuando los ingresos brutos del productor en el año inmediatamente anterior, superen 7.000 UVT. 2. Establece que para la aplicación de costos y deducciones para contribuyentes cuyos ingresos no superen las 7.000 UVT, no se requerirán documentos electrónicos. 3. Señala que en el caso de las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, solo se requerirán documentos de soporte electrónicos a efectos de aplicar costos y deducciones, cuando las operaciones individuales superen las 7.000 UVT.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Elimina de la relación de bienes que estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, los siguientes que se encuentran relacionados dentro del producto "Mezclas en polvo": - Café soluble liofilizado con granulometría de 2.0 - 3.0 mm. 2101.11.00.10.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Los demás [Extractos, esencias y concentrados] 2101.11.00.90. 2. Elimina el primer inciso del párrafo 1 del artículo 43 del PL que determina la definición de bebida ultraprocesada azucarada.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Otro.	Exenciones del GFM	Nuevo	879	Incluye el numeral 30 dentro de las exenciones al gravamen a los movimientos financieros, así: La disposición de recursos por concepto de subsidios, apoyos, incentivos, mecanismos de estabilización o compensaciones entregadas por el GN, o las autoridades territoriales, en el desarrollo de programas que procuren proteger el ingreso rural y/o estabilizar el precio de venta.
H.R. Luis David Suárez Chadid	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que no se derogue el artículo 66-1 del E.T. (determinación del costo de la mano de obra en el cultivo de café).
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Bienes que no causan IVA	Nuevo	424	1. Modifica la partida 01.06 con el fin de establecer que serán "los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía". 2. Adiciona el párrafo segundo, en donde establece que, a partir del año 2023, el recaudo en la venta de animales domésticos de compañía se destinará a la financiación de estrategias para la esterilización, principalmente de galos y perros. 3. Establece una relación de los animales que se entenderán como domésticos de compañía.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Servicios excluidos del IVA	Nuevo	476	1. Modifica el numeral 25 a efectos de establecer que estará excluida la "comercialización de animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía". 2. Incluye un numeral 25A en donde relaciona el servicio de faenamiento. 3. Establece una relación de los animales que se entenderán como domésticos de compañía.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Ana Rogelia Monsalve Álvarez, H.S. Julio Elias Chagui Florez, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Milene Jarava Diaz, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y otros	Otro.	Rentas de trabajo exentas impuesto sobre la renta y complementarios.	Nuevo	206	Determina que el auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, estarán exentos de ser gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que sean recibidos por el trabajador, eliminando el condicionante de no superar un ingreso mensual promedio en los últimos 6 meses equivalente a 350 UVT.
H.R. Ana Rogelia Monsalve Álvarez, H.S. Julio Elias Chagui Florez, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. José Eleicer Salazar López, H.R. Milene Jarava Diaz, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y otros	Otro.	Exención	Nuevo	207-1	Establece que en los eventos en que el fondo de cesantías transfiera los recursos por solicitud de retiro por parte del trabajador, estas estarán exentas de cualquier tipo de gravamen.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Luis Alberto Alban Urbano, H.R. Germán José Gómez López y H.R. Pedro Baracatua Garcia Ospina	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Ampliación planta de personal - DIAN	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo al título sobre mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria, denominado "El fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario. Ampliación planta de personal DIAN".
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Luis Alberto Alban Urbano, H.R. Germán José Gómez López y H.R. Pedro Baracatua Garcia Ospina	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Ampliación planta de personal - DIAN	Nuevo	N/A	1. Determina que para el año 2023, el GN ampliará la planta de personal de la DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la entidad presente. 2. Establece que en el PGN se hará la apropiación de recursos para la financiación respectiva.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Renta personas jurídicas.	N/A	2	240	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 9 del PL (tarifa general para personas jurídicas) para que el recaudo de la sobretasa a las instituciones financieras se destine a la financiación de crecheros y vias de la Red vial Terciaria, dejando en cabeza del GN las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Elimina el párrafo que determina las exenciones del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					uso, la referencia "y así como aquellos bienes utilizados para envasar, embalar o empacar". 2. Incluye dentro de las exenciones "los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar compresas higiénicas".
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Adiciona un párrafo en el que se establece que al año siguiente de la Ley, se realizará un estudio sobre la elasticidad del precio de la demanda de productos clasificados como bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cabeza de la DIAN y que el MHCP reglamentará.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Modifica la tarifa de ganancias ocasionales para sociedades nacionales y extranjeras del 30% al 15%.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Ajusta el valor que debe ser descontado de la base gravable a 72.000 UVT y no 73.000 UVT como se relacionó en el PL.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA, los servicios de gestión integral de riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescate en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Renta.	N/A	Nuevo	22	Incluye a los cuerpos de bomberos voluntarios, dentro de las entidades que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica las vigencias y derogatorias con el fin que no se deroguen los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (derechos de autor y librerías).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Incluye a las "Comercializadoras de café y otros productos agrícolas", dentro de las categorías de las actividades que estarán sujetas en el Régimen Simple de Tributación - SIMPLE.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.	Nuevo	N/A	Adiciona un nuevo capítulo relacionado al impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, y productos similares.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art 207 L.223/95	Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco, que estará constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, y líquidos consumidos mediante cigarrillos electrónicos o dispositivos similares.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Nuevo	Art.211 L.223/95	Modifica el art. 211 de la Ley 223 de 1995 (tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado) con el fin de modificar la tarifa que se encuentra vigente para este impuesto, de la siguiente manera: (i) la tarifa para los cigarrillos, tabacos, cigarras y cigarrillos sea de \$3.200 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido; (ii) la tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimu será de \$255 y (iii) la tarifa de los productos consumidos mediante modalidades sin combustión, incluidos los líquidos consumidos por medio de cigarrillos electrónicos o dispositivos similares y los consumibles de tabaco sea de \$255 por cada mililitro de líquido y \$255 por cada gramo de tabaco.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce	Otro.	Sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.	Nuevo	Art.6 L.1393/10	Modifica el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1393 de 2010 (rentas de destinación específica para la salud) con el fin de establecer que en el caso de los productos consumidos mediante modalidades sin combustión, incluidos los líquidos consumidos por medio de cigarrillos electrónicos y dispositivos similares y los consumibles de tabaco calentado, el componente ad valorem será liquidado y pagado por cada gramo de tabaco.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					o milímetro de líquido según corresponda.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	GMF	Nuevo	872	Modifica el artículo 872 del ET (Tarifa del gravamen a los movimientos financieros) con el fin de establecer una reducción gradual de la tarifa del impuesto al GMF, así: 1. Al 3.5x1.000 en el año 2023. 2. Al 3.0 x 1.000 en el año 2024. 3. Al 2.5 x 1.000 en el año 2025. 4. Al 2.0 x 1.000 en el año 2026. 5. Al 1.5 x 1.000 en el año 2027. 6. Al 1.0 x 1000 en el año 2028.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Modifica el artículo 11 del PL (Límite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar al artículo 255 del ET dentro de las disposiciones a la que le son aplicables la fórmula contemplada en el artículo.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Añade un párrafo nuevo al artículo 10 del PL (Tarifa para usuarios de zona franca) con el fin de que los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores; y el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores Diesel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM, en reemplazo del Plan de Internacionalización, estas empresas se comprometerán a contribuir con la reducción de las emisiones GEI en el sector transporte mediante un plan anual aprobado que se construirá a partir del factor de emisión por galón calculado del producto biocombustible, con base en la proyección de crecimiento anual

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					por el autor como bienes que se hayan excluidos del IVA.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/2016	Modifica el inciso segundo del artículo 30 del PL (Base gravable y tarifa del impuesto al carbono) con el fin de adicionar lo siguiente: "En el caso de los productores de bienes de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario, bienes que ese se encuentran exentos del impuesto, puede ser considerado como descontable en el impuesto sobre las ventas".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el párrafo 6, estableciendo una gradualidad de la tarifa: 1. Incluye el año 2025 (0%). 2. Tacha el año 2025 e incluye el 2026 (25%). 3. Tacha el año 2026 e incluye el 2027 (50%). 4. Tacha el año 2027 e incluye el 2028 (75%). 5. Tacha el año 2028 e incluye el 2029 (tarifa plena).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Modifica el párrafo, excluye del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso a los bienes utilizados para envasar, embalar o empacar los alimentos en donde se busca proteger la inocuidad del producto.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Elimina del artículo de causación, el Certificado de Economía Circular y la mención de la reglamentación por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo. 2. Incluye el cumplimiento de metas del Plan de Gestión Ambiental de Residuos de Envasos y Empaques establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de la demanda de combustibles líquidos.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Adiciona un párrafo nuevo al artículo 9 del PL (tarifa general para personas jurídicas) para que las empresas extractivas del sector minero energético liquiden unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2026 siendo en total del 38%. 2. Determina que los puntos adicionales solo serán aplicables a las PJ que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece que el recaudo por concepto de la sobretasa se destinará en un 50% a la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terciaria y el 50% restante a la financiación de los mecanismos e instrumentos para garantizar de manera progresiva la alimentación de la población colombiana.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	55	12-1	Elimina el artículo 55 del PL (modificación del párrafo 1 del artículo 12-1 del ET).
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Añade la expresión "para las empresas de economía digital" con el fin de delimitar el alcance del artículo 57 del PL.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Bienes excluidos de IVA	Nuevo	424	Añade el numeral 19 al artículo 424 del ET (bienes que no causan el impuesto de IVA) para que sean incluidos las obras de arte original, cuando se realicen directamente

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Deducción de deudas de dudoso o difícil cobro	N/A	145	Modifica el párrafo 1 del artículo 145 del ET, adicionando la expresión: "y por las demás entidades no vigiladas cuyos ingresos provengan al menos de un 90% de la explotación de los servicios financieros que ofrezcan" luego de: "Serán deducibles por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida).
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Modifica el hecho generador del impuesto al patrimonio, aumentando el umbral para su causación, de 72.000 UVT a 131.600 UVT.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Incentivo a la creación de nuevos empleos	Nuevo	Art. 24 L.2155/21	1. Actualiza la vigencia del incentivo, eliminando la referencia del inciso 4 del año 2022. 2. Elimina del párrafo 7, i) la mención a desempleo "juvenil", ii) el rango de edad de 18 a 28 años y iii) del inciso 2 suprime "jóvenes" trabajadores adicionales.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	Art. 238 L.1819/16	Añade un inciso al numeral 6 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así: "En el evento de no ejecución de las obras y que los recursos se encuentren depositados en la fiducia, junto con los rendimientos que se han generado, no serán aplicables los intereses de mora tributarios".
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Establece como excluido de IVA los computadores personales de escritorio o portátiles, cuyo valor no exceda de 100 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Concurrencia del sector público para el cumplimiento del objeto de la ley	Nuevo	N/A	Establece medidas como contribución concurrente al esfuerzo del sector privado para el cumplimiento de los fines de la ley: 1. Limitación a las reestructuraciones o creación de entidades estatales a costo "0". 2. Reducción de contratos de prestación de servicios, para el efecto, el MHCP presentará un programa de reducción de al menos 10% anual durante 5 años. 3. Vehículos solo para jefe de entidad. 4. Restricción viáticos y viajes. 5. SAE presentará programa de enajenación de activos a su cargo, del 25% de valor de los mismos cada año, durante 4 años. El incumplimiento de las metas se considerará detrimento patrimonial. 6. MHCP presentará un programa anual al Congreso de los recursos recuperados por el medio de control de repetición y la ANDJE establecerá programas para hacer efectiva la reparación directa de los servidores condenados por delitos contra la administración pública.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	Establece una tarifa del impuesto sobre la renta del 15% para sociedades nacionales y sus asimiladas, establecimientos permanentes de entidades del exterior y PJ extranjeras con o sin residencia en el país que desarrollen actividades de producción primaria agropecuaria o agroindustrial.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Utilidad en la enajenación de acciones	Nuevo	36-1	Adiciona un inciso al artículo 36-1 del E.T. "La utilidad en la enajenación de acciones de propiedad de las entidades públicas es considerada un ingreso no consultivo de renta, ni ganancia ocasional. Este beneficio será trasladable a los socios de accionistas que a su vez sean entidades públicas."

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	1. Establece una exención para determinados bienes corporales muebles de producción nacional, que sean enajenados de manera presencial o no, por cualquier canal y al detal, ubicados en el territorio nacional, hasta por 3 días al año. 2. Determina que el decreto deberá realizarse con 3 meses de anticipación a cada una de las fechas.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	1. Adiciona el numeral 8 de los bienes cubiertos por la exención "Muebles, decoración y hogar cuyo precio de venta por unidad sea igual o superior a 100 UVT, sin incluir el IVA". 2. Cambia el numeral 1 al 5 del parágrafo 1 "Vestuario" y agrega el numeral 8 "Muebles, decoración y hogar". 3. Modifica el parágrafo 2, en el sentido de indicar que, para efectos del cálculo del valor de los bienes, se tomara el precio anunciado por el comerciante, incluidos los descuentos y sobre el precio final se aplicará el beneficio de exención de IVA. 4. Cambia la numeración de los párrafos el 2 a 3 y el 3 a 4.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	N/A	1. Establece los requisitos para la procedencia de la exención. 2. Precisa lo siguiente respecto del concepto de unidad: "De igual forma se entiende como una unidad aquellos bienes que por práctica comercial se venden en combos o paquetes".
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Otro.	Exención IVA	Nuevo	Art. 37 L.2155/21	1. Establece un imperativo "deberán" ser 3 días. 2. Adiciona 2 párrafos, para establecer que antes del 10 enero cada año el Gobierno nacional establecerá las fechas de los 3 días sin IVA y publicará cada año el balance del impacto de la jornada.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugelin Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Exención IVA	Nuevo	Art. 45 L.2068/2020	Establece que la exención transitoria de IVA prevista hasta el 31 de diciembre de 2021 para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia, se establezca nuevamente hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	Art. 46 L.2068/2020	Establece que la exención transitoria de IVA prevista hasta el 31 de diciembre de 2021 para la comercialización de artesanías colombianas, se establezca nuevamente hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.R. Yenica Sugelin Acosta Infante, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Tarifa IVA	Nuevo	Art. 43 L.2068/2020	Establece que la tarifa de IVA del 5% prevista hasta el 31 de diciembre de 2022, para los tickets aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, se extienda hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Adiciona el numeral 17 al artículo 424 del E.T, dentro de los bienes que no causan impuesto, incluyen las bicicletas, motos, patines, monopines y palmetas (todas las anteriores eléctricas).
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Otro.	Tarifa IVA	Nuevo	468-1	Elimina del artículo 468-1 (bienes gravados con la tarifa del 5%) las partidas 87.11 Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT y 87.12 Bicicletas y bicicletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda los 59 UVT.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta.	N/A	Nuevo	19-4	1. Modifica el título del artículo 19-4 del E.T por "Regimen especial para las cooperativas", antes tributación sobre las rentas de las cooperativas. 2. Separa en dos literales el inciso primero. 3. Establece que, para el caso de las cooperativas, el beneficio neto será el excedente que es objeto de distribución y estará exento del impuesto de renta cuando: a) se

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					destine según lo establecido en la Ley 79 de 1988 y b) el 20% se destine a financiar programas de educación. 4. Agrega en el parágrafo 2 que a las entidades de que trata el artículo 19-4 sólo se será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 (No reconocimiento Regimen Tributario Especial, por defraudación) y 364-5 (Registro en el Regimen Tributario Especial). 5. Incluye en el parágrafo 3, la referencia al artículo 364-3 (Pérdida de beneficios del Regimen Tributario Especial) y elimina la cita a los artículos 364-1 y 364-5 del E.T.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Ganancia ocasional.	N/A	17	313	Establece una tarifa del 10% sobre las ganancias ocasionales de los terrenos e inmuebles de propiedad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de las empresas generadoras y transmisoras de energía.
H.R. Oscar Dario Pérez Pineda, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Olmes de Jesus Echeverría de la Rosa	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/2016	1. Adiciona un parágrafo nuevo, que señala que cuando se reglamente el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021, en lo referido al alcance 1, los sujetos pasivos del impuesto al Carbono causarán el tributo de conformidad con las emisiones de GEI causadas. 2. Determina que el Gobierno a través del MHCP, definirá el valor de la tarifa plena estipulada para la emisión por tonelada de dióxido de Carbono equivalente generada efectivamente.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto al consumo de derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco con o sin combustión.	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al título V sobre impuestos saludables, denominado "Impuesto al consumo de cigarrillos, de tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores con o sin combustión".

SISTEMA GENERAL DE BEBIDAS ULTRA PROCESADAS

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto al consumo de derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco con o sin combustión.	Nuevo	Art. 207 L.223/1995	Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco, con el fin de incluir el consumo de sus derivados, sucedáneos o imitadores con o sin combustión.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto al consumo de derivados, sucedáneos o imitadores del tabaco con o sin combustión.	Nuevo	Art. 211 L.223/1995	Modifica la tarifa del impuesto a partir del año 2023 así: - Para cigarrillos y tabaco de \$8.400 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcional. - Para derivados, sucedáneos o imitadores de tabaco con o sin combustión, \$1.000 por cada mililitro de líquido con o sin nicotina.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Establece una tarifa única para el impuesto al consumo de bebidas ultraprocesadas (20%) sin consideración de los gramos de azúcar.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Elimina de la relación de bebidas que serán gravadas con el impuesto al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, los siguientes productos: -Mezclas en polvo (café y té): 2101.11.00.10 2101.11.00.90 2101.12.00.00 2101.20.00.00 2101.30.00.00 2. Elimina la expresión "bebidas tipo té o café" de la definición de bebida ultraprocesada.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	1. Determina que la base gravable del impuesto al consumo de bebidas ultra procesadas será el contenido de azúcar sin consideración a su cantidad. 2. Establece que respecto de los concentrados, polvos y jarabes descritos en el artículo 512-23, la base gravable será el precio de venta.

SISTEMA GENERAL DE BEBIDAS ULTRA PROCESADAS

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica el umbral tercero de la tarifa del impuesto al patrimonio así: - 122.000 UVT a 230.000 UVT. 2. Adiciona un nuevo umbral en la tarifa del impuesto al patrimonio así: - 230.000 UVT en adelante con una tarifa marginal de 2.0%.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Simple	N/A	27	908	1. Incluye dos nuevos umbrales para las tarifas aplicables a las tiendas pequeñas, mini mercados y petuquerías, así: - 0 a 1.000 UVT - 0.0% - 1.000 UVT a 6.000 UVT: 2.0% 2. Adiciona un nuevo umbral para las tarifas aplicables a las actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte, así: - 0 a 1.500 UVT: 0.0%. - 1.500 UVT a 6.000 UVT: 3.4%. 3. Modifica en consecuencia las bases de anticipo para estos dos escenarios.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Incluye un párrafo nuevo al artículo 2 del PL, en donde determina que para todos los efectos, las pensiones serán las incluidas en el Sistema General de Pensiones y sus regímenes solidarios de prima media y de ahorro individual con solidaridad o las que se definan en la ley.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la sobretasa que deben liquidar las instituciones financieras respecto del impuesto de renta, pasando de 3 a 5 puntos adicionales.
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Incluye el numeral 7 del artículo 206 del ET, como objeto de modificación, así: "En el caso de los Magistrados de los Tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales, se considerará como gastos de representación exentos, un porcentaje del 25% de su salario". En la norma vigente el porcentaje es del 50%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Otro.	Sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y Sistemas similares sin nicotina (SSSN)	Nuevo	Art. 211 L. 223/1995	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, disminuyéndola así: \$200 en el 2023 y \$230 en el 2024. 2. Determina la tarifa aplicable a los sistemas electrónicos de tabaco calentado (por cada gramo \$170 en el 2023, \$190 en el 2024 y \$220 en el 2025). 3. Establece la tarifa de los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina (por cada mililitro \$500 en el 2023, \$650 en el 2024 y \$800 en el 2025).
H.R. Elna Támara Argote Calderón	Otro.	Sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y Sistemas similares sin nicotina (SSSN)	Nuevo	Art. 6 L. 1393/10.	Modifica el párrafo del artículo que determina el componente ad valorem del 10% del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, a efectos de determinar que aplicará en los mismos términos para los consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas consumidas mediante sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y sistemas similares sin nicotina (SSSN).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, a efectos de que esta sea el precio de venta.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Modifica la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, para establecer una tarifa del 20% para aquellas bebidas que tengan más de 4 gramos.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Nuevo	N/A	Adiciona un nuevo capítulo relacionado a la Tasa de seguridad y Convivencia Ciudadana.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otras disposiciones.	Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Nuevo	Art 8. L.1421/2010	1. Establece que los elementos municipales y distritos, a través de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, podrán adoptar la tasa de seguridad y Convivencia ciudadana con destino exclusivo al financiamiento de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para el fomento de la seguridad y convivencia ciudadana. 2. Determina que el hecho generador será la prestación del servicio público de seguridad y convivencia, el desarrollo de actuaciones e inversión en seguridad y convivencia ciudadana, en beneficio de la persona natural o jurídica, directa o indirectamente, a través de la fuerza pública, los organismos de seguridad y policía judicial. 3. Establece que las asambleas y consejos, determinarán la base gravable, el sujeto pasivo, la tarifa y el mecanismo de recaudo, según criterios de progresividad y equidad, de acuerdo con el hecho generador establecido en el punto 2. 4. Determina que la destinación de la tasa será el financiamiento del costo de las actuaciones e inversión en seguridad y convivencia ciudadana y los gastos de funcionamiento e inversión del sistema penitenciario y carcelario, conforme a la ley. 5. Establece que los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, de conformidad con lo previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Carolina Giraldo Boleto, H.S. Jonathan Fenney Pulido Hernández, H.S. Ariel Fernando Avila Martínez, H.R. Catherine Juvinao Clavijo y otros	Otro.	GMF	Nuevo	879	Establece la exención del GMF a los retiros efectuados de cuentas corrientes o de ahorros correspondientes a desembolsos realizados por el ICETEX y transacciones que realice el ICETEX para garantizar el funcionamiento y cumplimiento de su objeto social.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	N/A	Añade un nuevo capítulo al título V (Impuestos saludables) relacionado al Impuesto al Tabaco y Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN).
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 207 L.223/95	1. Modifica el hecho generador del impuesto al tabaco con el fin de incluir el consumo de productos de tabaco calentado. 2. Determina que tratándose de los sistemas de electrónicos de administración de nicotina y sistemas generales sin nicotina, el hecho generador será el consumo de la solución líquida que se calienta por estos sistemas.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 210 L.223/95	1. Adiciona que a partir del 1 de enero de 2023, la base gravable para el impuesto para el Sistema Electrónico de consumibles de Tabaco Calentado será constituida por la cantidad de gramos de tabaco que contenga el producto. 2. Adiciona que la base gravable del Impuesto para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la solución líquida.
H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Otro.	Impuesto al tabaco y sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	Art. 211 L.223/95	1. Modifica la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a partir del año 2023. 2. Modifica la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos para que:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2.1. Los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos sea de \$4.000 en 2023, \$5.500 en 2024 y \$6.500 en 2025. (actualmente se establece \$1.400 en 2017 y \$2.100 en 2018). 2.2. La tarifa por cada gramo de picadura, rape o chimu será de \$220 en 2023, \$245 en 2024 y \$285 en 2025 (actualmente se establece que será de \$90 en 2017 y \$167 en 2018). 2.3. Adiciona que, para los sistemas electrónicos de Tabaco Calentado, la tarifa será por cada gramo de \$220 en 2023 y \$245 en 2025 y \$285 en 2025. 2.4. Adiciona que para los Sistemas Electrónicos con o sin nicotina, la tarifa será por cada mililitro de líquidos consumidos de \$ 600 en 2023, \$750 pen 2024 y \$950 en 2025. 3. Establece que la tarifa se actualizará anualmente a partir del 2026. 4. Establece que la destinación del componente ad Valorem será del 60% para el Plan Nacional de Salud Rural del Acuerdo Final y del 40% restante será destinado conforme a lo estipulado por la Ley 1393 de 2010.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	56	20-2	Elimina el artículo 56 (Tributación de los Establecimientos Permanentes y Sucursales).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Elimina el artículo 57 (Presencia Económica Significativa).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	61	408	Elimina el artículo 61 (Tarifas para renta de capital y de trabajo).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Adiciona en el inciso 1 del artículo, la expresión: "que cuenten con azúcares añadidos y/o edulcorantes caloricos". 2. Agrega en la tabla la expresión, "que aporten calorías" a la descripción del producto para las partidas arancelarias 2202.10.00.00 y 2202.99.00.00. 3. Incluye en el inciso 2 del artículo, la expresión: "por acción desplegada por parte del consumidor final". 4. Agrega en el párrafo 1 en lo que se considera bebida ultraprocesada la referencia a "lista para el consumo para el consumidor final" y que el edulcorante natural o artificial "aporte calorías". En la excepción de los derivados lácteos, incluye "siempre que no cuenten con azúcares añadidos y/o edulcorantes caloricos" y adiciona el numeral "4. Las bebidas isotónicas o para deportistas". 5. Incluye en el párrafo 2 al consumidor final y la mención a los edulcorantes "calóricos". 6. Amplia el párrafo 4 y cita otros productos que no estarían sujetos al impuesto por ser edulcorantes sin aporte calórico, y por tanto no se consideran azúcares añadidos. 7. Modifica el párrafo 5, y establece que no causará el impuesto, si consiluyen materias primas para la elaboración de bebidas azucaradas y en el párrafo 6 incluye lo del párrafo 5 para que en la reglamentación el Gobierno nacional verifique el contenido nutricional con la Ley de etiquetado. 8. Agrega el párrafo 7 y se advierte que los productos listados estarán sujetos al impuesto, solo cuando tengan

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					azúcares añadidos en los niveles señalados en la disposición en donde se señale la tarifa y/o edulcorantes caloricos.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el párrafo 1 del art. 45 del PL incluyendo que en ambos casos la acción de mezclar o diluir, debe ser desarrollada por parte del consumidor final.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el párrafo 3 del art. 30 del PL para incluir los combustibles sostenibles de aviación (SAF).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	Art. 222 L.1819/16	Modifica el párrafo 4 del art. 30 del PL para eliminar al productor de combustible fósil de la no causación del impuesto cuando son exportados.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819/16	1. Modifica el párrafo 1 del art. 29 del PL indicando que el impuesto nacional al carbono no se causará para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro ya sea mediante certificación obtenida directamente cuando sean generadores de las emisiones de CO2 o a través del consumidor o usuario final. 2. Determina que la certificación obtenida a través del consumidor o usuario final debe estar sujeta a lo dispuesto en el art. 260-1 del E.T (precios de transferencia-criterios de vinculación).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Adiciona en el inciso 1 del artículo 47 del PL señalando que el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	NA	Impuesto se causará a partir del 1 de enero de 2023. 1. Incluye "En la vigencia 2023" y elimina de la tabla el contenido por azúcar (por cada 100 ml) "menor a 4g" y la tarifa "0". 2. Cambia en "Mayor o igual a" de 4g a 10g y "menor a" de 8g a 12g y "Mayor o igual" de 8g a 12g. 3. Incluye una tabla "A partir de la vigencia 2024" contenido por azúcar (por cada 100 ml) "Mayor o igual a 8g y menor a 10g" con una tarifa de \$18 y "Mayor o igual a 10g" con una tarifa de \$35. 4. Incluye un párrafo transitorio, para otorgar un periodo de transición a los productores e importadores para reformular los productos, desde la vigencia 2023, tarifa 25% de lo dispuesto en la tabla: 2024 50%; 2025 75%; 2026 100%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Creación de la Comisión de Asuntos Digitales	N/A	NA	1. Establece la creación de la Comisión de Asuntos Digitales con el fin de evaluar el avance del proyecto sobre la erosión de la Base Imponible y Traslado de los Beneficios BEPS de la OCDE. 2. Establece que la Comisión estará conformada por el MHC/P, DIAN, MCIT, Ministerio de Relaciones Exteriores, y las comisiones económicas del Congreso, la cual se conformará a los 3 meses de entrada en vigencia de la ley y presentará propuestas a los 12 meses. 3. La comisión se encargará de abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, a través de dos pilares y entregará al Congreso informes semestrales de los avances.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Deducción de intereses sobre préstamos educativos ICETEX y para adquisición y arrendamiento de vivienda	N/A	119	Incluye un inciso 3, en el que para los años 2023 a 2025, alternativamente el contribuyente podrá tomar la deducción por arrendamiento de vivienda siempre que se informe a la DIAN el número de cédula de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					arrendador y el valor del contrato, lo cual aplica sólo para un integrante del hogar.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL correspondiente a las vigencias y derogatorias con el fin de que no sean derogadas las siguientes disposiciones: 1. Art. 66-1 del E.T. 2. Literales a, b, c y d del numeral 4 del artículo 235-2 del E.T. 3. Los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993. 4. La expresión "los cuales estarán excluidos de IVA o exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995. 5. El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997. 6. El art. 16 de la Ley 814 de 2003. 7. Inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012. 8. El artículo 195 de la Ley 1667 de 2012.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otras disposiciones.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Añade un nuevo capítulo dentro del Proyecto de Ley con el fin de crear y establecer los elementos esenciales del impuesto nacional al consumo de cigarrillos electrónicos y similares.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Creación del impuesto nacional al consumo aplicable a las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos desechables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión en los departamentos y en el distrito capital.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece el hecho generador del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos correspondiente a las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos desechables, los consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión en los departamentos y en el distrito capital.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece el sujeto pasivo y responsable del impuesto al consumo de los cigarrillos electrónicos los productores, los importadores y distribuidores. Establece como responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece la base gravable del impuesto al consumo de los cigarrillos electrónicos que estará conformado por un componente específico y otro ad-valorem, especificado así: 1. La base gravable del componente específico es la cantidad (en peso) o volumen de productos expresados en gramos o mililitros de contenido. 2. La base gravable del componente ad-valorem es el precio de venta al público (PVP) de los consumibles de tabaco calentado, de otros productos de tabaco consumidos mediante la modalidad sin combustión y de las soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas aquellas en cigarrillos electrónicos desechables, sin incluir el impuesto al consumo o al valor agregado o la participación. 3. Establece que el DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					específicos sujetos al impuesto al consumo o participación. 4. Establece que las PN y PJ domiciliadas o residentes en el territorio nacional deberán informar al DANE los datos solicitados para determinar el PVC de los productos sujetos al impuesto al consumo.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece las tarifas del componente específico y ad-valorem del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, correspondiente a: 1. Los consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables, el tipo del impuesto será ad-valorem y la tasa será del 10%. 2. Consumibles de tabaco calentado y otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión, el tipo de impuesto será específico y la tasa será de \$254 por gramo de tabaco. 3. Soluciones líquidas (con o sin nicotina) incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables, el tipo de impuesto será específico y la tasa será de \$254 por gramo de tabaco. 4. Establece que las tarifas del componente específico se actualizarán cada año con el crecimiento del IPC más 6 puntos porcentuales y que la DAF publicará las tarifas actualizadas cada año. 5. Establece que en ningún caso el impuesto pagado por productos extranjeros será inferior al

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					impuesto que se cause por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado producido en Colombia.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece los eventos en los que se causará el impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos: - En el que en el caso de los productos nacionales en el momento en el que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo. - En el caso de los productos extranjeros al momento en el que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otras disposiciones.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece que la fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos será competencia de los departamentos y el Distrito Capital.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Cigarrillos electrónicos y similares	Nuevo	N/A	Establece las normas de remisión que serán aplicables para los sujetos activos y pasivos del impuesto frente a lo no contemplado en la Ley, en las que serán de aplicación las reglas contenidas en la Ley 223 de 1995, la Ley 1762 de 2015, la Ley 1816 de 2019 y el Estatuto Tributario.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Modifica el parágrafo del artículo 32 del PL (creación del impuesto a los plásticos de un solo uso) con el fin de que se encuentre excluido del impuesto los productos contemplados en el listado en el parágrafo 5 de la Ley 2232 de 2022 eliminando los demás productos que se encuentran señalados inicialmente el parágrafo del artículo original. 2. Establece que en cualquier caso los plásticos de un solo uso
					utilizados para emvasar, embalar o empaquetar productos tomados por el DANE para la determinación del IPC o canasta familiar, salvo los que se encuentren expresamente prohibidos por el artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, estarán excluidos del impuesto a plásticos de un solo uso.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Modifica el tope de las rentas exentas de 1.210 a 4.000 UVT anuales.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Otro.	Tratamiento tributario recursos fondos de pensiones	Nuevo	Art. 135 L.100/93	1. Determina que no se practicará retención en la fuente por parte de cualquier agente de retención, sea PN o PJ y/o entidad de carácter público o privado a los pagos y abonos en cuenta realizados a los fondos de pensiones del Sistema General de Pensiones. 2. Establece que la disposición aplicará inclusive cuando el Fondo sea el beneficiario final y/o le sea trasladada la retención en la fuente a pesar que tengan la calidad de no contribuyente del impuesto de renta.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso y otros.	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Añade dentro de los bienes excluidos del impuesto de ventas IVA a los siguientes: - 29.36 Provitaminas y vitaminas naturales o reproducidas por síntesis y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase. - 29.41 Antibióticos. - 30.01 Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, heparina y sus sales, y las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos. - 30.02 Sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos. - 30.03 Medicamentos constituidos por mezclados entre sí preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor.
					por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor. 30.06 Preparaciones y artículos farmacéuticos.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la sobretasa de las instituciones financieras pasando de 3 a 5 puntos adicionales. 2. Determina una destinación específica para la sobretasa, correspondiente a la financiación de carreteras y vías de la Red vial Terrestre. 3. Establece en cabeza del GN (Ministerio de Transporte) la obligación de determinar las condiciones y forma de asignación de los recursos recaudados.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso y otros.	Otro.	Bienes exentos del IVA	Nuevo	477	Añade dentro de los bienes excluidos del impuesto de ventas IVA a los siguientes: - 29.36 Provitaminas y vitaminas naturales o reproducidas por síntesis y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase. - 29.41 Antibióticos. - 30.01 Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, heparina y sus sales, y las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos. - 30.02 Sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos. - 30.03 Medicamentos constituidos por mezclados entre sí preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor. 30.04 Medicamentos constituidos
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Añade un parágrafo al artículo 9 que regula la tarifa general para personas jurídicas, en donde determina que las empresas del sector farmacéutico deberán liquidar cinco puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios, disposición aplicable solo a las personas jurídicas con renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.
H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y otros.	Otro.	Deducción de deudas de dudoso o difícil cobro.	Nuevo	145	Establece que no serán deducibles los gastos por concepto de provisión de cartera que correspondan a deudas originadas por tarjetas de crédito.
H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett y otros.	Otro.	Tratamiento tributario de entidades públicas en contratos suscritos con entidades que ejecuten recursos públicos.	Nuevo	N/A	1. Establece que, para las entidades públicas vigiladas por la Superintendencia Financiera, no constituirá ingreso gravado (para impuestos nacionales, departamentales y municipales), los que deriven de contratos suscritos con entidades que ejecuten recursos públicos con independencia que en los mismos exista una obligación de medio o resultado. 2. Determina que estas entidades podrán disponer de un producto o cuenta en las diferentes entidades marcadas como exentas para el GMF.
H.S. Diela Lilianna Benavides Solarte	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 66.1 del ET (determinación del costo de mano de obra en el cultivo del café).
H.S. Arturo Char Chaljub, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Establece que la base gravable del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, será el resultado de restarle al peso en gramos del envase,

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					embalaje o empaque de plástico, los gramos aprovechados y reincorporados en cada producto sujeto al gravamen. 2. Determina la tarifa del impuesto en el 0,0001 LVT por cada gramo del envase, embalaje o empaque, con un incremento anual de forma progresiva hasta llegar a 0,0003 LVT en el año 2030. 3. Señala que el impuesto se declarará y pagará anualmente, dentro del mes siguiente a la verificación realizada por la autoridad ambiental competente del cumplimiento de las metas anuales. 4. Establece una exclusión en la aplicación del impuesto, para los productos enlistados en el párrafo de artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, y en todo caso, a aquellos que utilice el DANE para la determinación del IPC o la canasta familiar.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Complementa el inciso segundo del artículo, para determinar que también estarán sujetos al Impuesto Nacional al Consumo de bebidas azucaradas, la producción y primera venta, o la importación de los productos en el cuadro inmediatamente siguiente, correspondientes a concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, por parte del consumidor final, permitan la obtención de bebidas azucaradas. 2. Determina que los productos relacionados en el artículo solo estarán sujetos al impuesto, cuando contengan azúcares añadidos en las cantidades establecidas en la disposición que consagra la tarifa del gravamen por cada 100 mililitros. 3. Agrega en la definición de bebida, que será aquella "apta para el consumo por parte del consumidor final".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					4. Establece que la excepción de los derivados de los lácteos aplicará siempre y cuando no cuenten con azúcares añadidos. 5. Exceptúa a las bebidas energéticas y las isotónicas o energéticas para deportistas. 6. Complementa el párrafo 4 del artículo, con el fin de determinar que no se considerarán los azúcares intrínsecos en las frutas o vegetales con los que se elabore la bebida. 7. Establece que las bebidas líquidas y los concentrados, polvos y jarabes con adición de edulcorantes sin aporte calórico y/o azúcares añadidos no estarán sujetas al impuesto. 8. Señala que no causará el impuesto en la producción y/o importación de los concentrados, polvos y jarabes que constituyan materias primas para la elaboración industrial de bebidas azucaradas.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el párrafo 1 del art. 512-25 incluyendo que en ambos casos la acción sea desarrollada por parte del consumidor final.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Incluye "En la vigencia 2023 y 2024" y elimina de la tabla el Contenido por azúcar (por cada 100 ml) "menor a 4g" y la tarifa "0". 2. Cambia en "Mayor o igual a" de 4g a 10g y "menor a" de 8g a 12g y "Mayor o igual" de 8g a 12g. 3. Incluye un párrafo transitorio, para otorgar un periodo de transición a los productores e importadores para reformular los productos, durante la vigencia 2023 y 2024 del 50%.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y Otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	1. Establece que el impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas, se causará a partir de 1 de enero de 2023. 2. Establece que no se causará en la producción e importación de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					concentrados, polvos y jarabes que constituyan materias primas para la elaboración de bebidas azucaradas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.R. Yamil Hernando Arana Padua, H.R. Juan Loreto Gómez Soto y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	Cap. II Título V	N/A	Modifica el título del capítulo II del Título V del PL así: Impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Sustituye la referencias de impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos por impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, sodio y grasas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce, H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	1. Modifica el título del hecho generador del impuesto al consumo de ultraprocesados adicionando "y/o con alto contenido en sodio y/o grasas". 2. Incluye los siguientes bienes como gravados: i) Chocolate; ii) Salsas, condimentos y sazonadores compuestos de mostaza; iii) Productos a base de cereales; iv) Pastas alimenticias; v) Preparaciones para sopas, potajes o caldos; vi) Preparaciones de panadería, pastelería o galletería; vii) Confituras; viii) papas, yucas prefilas y congeladas; ix) Preparaciones y conservas de pescados. 3. Excluye del hecho generador la mortadela y el salchichón.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	NA	1. Modifica los umbrales de la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas, así: - Menor a 8 g. - Mayor o igual a 8g y menor a 10g. - Mayor o igual a 10g. 2. Determina que estas tarifas serán aplicables en los años 2023 y 2024. 3. Adiciona unos nuevos umbrales de tarifas aplicables desde el año 2025, así: - Menor 6g \$0. - Mayor o igual a 6g y menor a 8g \$18. - Mayor o igual a 8g \$35.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	NA	1. Elimina la parte que determinaba que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentaría la Certificación de Economía Circular del inciso primero y lo incluye como parágrafo segundo. 2. Establece que la CEC se emitirá a las empresas que formen parte de un Plan de Gestión de Residuos Individual o colectivo para empaques, emases y embalajes y certifiquen el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento de residuos, de acuerdo con el sistema de responsabilidad extendida del productor. 3. Determina que hasta la entrada en vigencia del CEC, el impuesto no se causará cuando el sujeto pasivo de cumplimiento a las metas de aprovechamiento y/o responsabilidad extendida del productor consiguiera en la normatividad vigente. 4. Establece que la base gravable del impuesto de plásticos de un solo uso será el resultado de restar al peso en gramos del emase, emblete o empaque de plástico de un solo uso, los gramos aprovechados y
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	NA	1. Establece que la base gravable del impuesto de plásticos de un solo uso será el resultado de restar al peso en gramos del emase, emblete o empaque de plástico de un solo uso, los gramos aprovechados y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	NA	reincorporados en cada producto sujeto al gravamen. 2. Modifica el parágrafo del artículo para determinar que estarán excluidos del impuesto los productos listados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022. 3. Determina que estarán excluidos del impuesto, en todo caso, los plásticos utilizados para envasar, embalar o empaquetar productos de la canasta familiar, salvo los expresamente prohibidos en el artículo 5 de la Ley 2232 de 2022.
H.R. Jorge Hernán Basidas Rosero	Simple	Sujetos que no pueden optar por el impuesto unificado en el régimen simple.	Nuevo	906	Adiciona un parágrafo al numeral 3 del artículo 906 del E.T. para establecer que la limitación establecida (contrato realidad) no aplicará cuando el objeto del contrato de trabajo sea el desarrollo de labores docentes en programas de educación formal impartidos en instituciones de educación superior por el Ministerio de Educación.
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Otro.	Tasa compensatoria para productos importados	Nuevo	N/A	1. Establece que se impondrá una tasa compensatoria del 5% del precio por kilo de los siguientes productos importados: - Maíz amarillo. - Maíz blanco. - Soya. 2. Determina que los recursos recaudados se destinarán a la asistencia técnica e innovación de esos cultivos agroalimentarios en el territorio nacional y a la construcción de infraestructura de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero y H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Bienes excluidos del IVA	Nuevo	424	secamiento y almacenamiento para asegurar oferta estable en el mercado y serán ejecutados por el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo. 3. Dispone la posibilidad de acceder a un beneficio sobre la tasa compensatoria de hasta el 2.5% para los importadores que acrediten la adquisición de estos productos nacionales.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Deducciones que se restarán de la base de retención.	Nuevo	387	Modifica el valor máximo excluido de IVA de las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatinos, monopatinos eléctricos, patines y patinetas eléctricas, pasando de 50 a 100 UVT.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	Título V	Adiciona un nuevo numeral al parágrafo 2 del artículo 387 del E.T. en donde se define el concepto de dependientes para efectos de las deducciones que se pueden deducir de la base de retención, con el fin de establecer que también tendrán ese carácter, las personas que se dediquen al trabajo de cuidado en actividades directas tanto remuneradas como no remuneradas.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	1. Determina el hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, a partir de la producción y la consecuente venta e importación de las bebidas definidas en los parágrafos siguientes 1, 2, 3, 4 y 5. 2. Parágrafo 1. Define a las bebidas ultraprocesadas como las azucaradas con edulcorantes calóricos o con azúcares añadidos, bebidas con

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	edulcorantes no calóricos y bebidas con otros edulcorantes y bebidas con aporte calórico, sean nacionales o importadas. 3. Parágrafo 2. Define el concepto de concentrados, polvos y jarabes, como las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas. 4. Parágrafo 3. Define el concepto de azúcares libres, como los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente a las bebidas, al agua o alimentos durante su procesamiento, elaboración industrial o la preparación casera. 5. Parágrafo 4. Excepción del impuesto, a los derivados lácteos definidos en la Resolución 2310 de 1986, las fórmulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados y/o los productos líquidos o polvo para reconstruir y cuyo propósito sea brindar terapia nutricional. 6. Parágrafo 5. Define los edulcorantes naturales o artificiales diferentes al azúcar. 7. Parágrafo 6. Se exceptúan del impuesto, a los productos que se elaboran para el consumo inmediato del hogar o establecimiento de comercio que tengan una preparación con ingredientes naturales de uso casero, como los jugos naturales, fermentos y panela. 8. Parágrafo 7. Establece que el Gobierno nacional deberá reglamentar el tema de etiquetado de alimentos, para que la DIAN pueda realizar el proceso de fiscalización y recaudo del impuesto.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	1. Modifica el primer inciso del artículo sobre la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas, con el fin de incluir tanto a la bebidas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					endulzadas con azúcar, como aquellas endulzadas con edulcorantes naturales o artificiales distintos al azúcar, manteniendo la parte referente al cálculo en gramos por cada 100 mililitros de bebida o su equivalente. 2. Establece que tratándose de mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares adicionados, el valor del impuesto se obtendrá calculando en gramos por cada 100 mililitros que se puedan generar a partir de la presentación que se comercialice.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Establece un aumento gradual en la tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas para los años 2023, 2024 y 2025. 2. Determina que en los casos de bebidas ultraprocesadas que contengan cualquier cantidad de azúcar, estarán gravados con la tarifa de mayor o igual a 8g. 3. Señala que en los casos de mezclas en polvo, jarabes, esencias o extractos de sabores, el valor del impuesto se obtendrá del cálculo entre el número de mililitros que se puedan generar a partir de la presentación en la que se comercialice y de las especificaciones del fabricante.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	1. Establece que el impuesto se causará en el momento en que el producto sea entregado por el productor para su distribución, venta o permuta en el país, incluyendo los entregados para promociones, publicidad, donación, comisión o los destinados a autoconsumo y se materializará en la primera venta que realice el productor.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Determina que tratándose de las bebidas ultraprocesadas importadas, la causación ocurrirá en el momento de nacionalización de las bebidas, caso en el que el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana. 3. Establece que el impuesto nacional al consumo de bebida ultraprocesadas endulzadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas IVA. 4. Señala que el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas deberá estar discriminado en la factura de venta con independencia de la discriminación que se realice respecto del impuesto de ventas IVA.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	1. Adiciona el artículo 512.29 al ET, sobre el sujeto pasivo del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas. 2. Determina que serán sujetos pasivos, las personas jurídicas o naturales, productores nacionales y los importadores de las bebidas o sus vinculados de forma económica.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 512.30 al ET, con el fin de establecer que la administración del impuesto, incluyendo sus procesos de fiscalización, liquidación oficial e imposición de sanciones, corresponde al organismo nacional competente para la administración fiscal.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.S. Sandra Ramirez Lobo Silva, H.R. Carolina Giraldo Botero y otros.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	1. Determina que el recaudo obtenido por el impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas tendrá una destinación específica así: - 40% para inversiones en programas de prevención en salud y nutrición.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- 30% para el desarrollo de infraestructura y servicios asociados con el acceso al agua potable en todo el país, incluyendo la instalación de bebederos públicos. - 30% para la producción, distribución y abastecimiento de alimentos verdaderos en el marco de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la economía popular y los programas destinados a la lucha contra el hambre. 2. Define el concepto de alimentos verdaderos.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Determina que el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, no se causará cuando el sujeto pasivo de cumplimiento en los años 2023 y 2024 a las metas de aprovechamiento de envases, empaques y embalajes consagrados en la Resolución 1407 de 2018, modificada por la Resolución 1342 de 2020. 2. Establece que, a partir del año 2024, la no causación del impuesto dependerá del cumplimiento por parte del sujeto pasivo, de las obligaciones en materia de responsabilidad extendida del productor, prevista en la Ley 2232 de 2022. 3. Señala que en los demás casos, la no causación dependerá a la presentación por parte del sujeto pasivo de la certificación de economía circular reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Reducción transitoria de sanciones y tasa de interés para omisos de la obligación de declarar respecto de los impuestos	Nuevo	N/A	Establece una reducción de sanciones e intereses para los contribuyentes omisos en la presentación de las declaraciones tributarias administradas por la DIAN y los impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial, correspondientes a periodos

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					anteriores a 31 de diciembre de 2022.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Reducción transitoria de tasas de interés para declarantes inexacros en los impuestos administrados por la DIAN y del orden territorial	Nuevo	N/A	1. Determina que para los contribuyentes que hayan presentado declaraciones de corrección sin pago, en las que el saldo a favor haya aumentado o el saldo a favor haya disminuido a 31 de mayo de 2023, la tasa de interés moratoria se liquidará diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al 20% de la tasa del interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera. 2. Señala que el beneficio operará siempre que el pago se realice antes de la fecha mencionada.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Impuesto a la normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Crea para el año 2023 el impuesto de normalización tributaria como un impuesto complementario al de renta, el cual estará a cargo de los contribuyentes de este o de regímenes sustitutivos a este. 2. Determina que el impuesto se causará por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2023. 3. Fija la base gravable del impuesto complementario a la normalización, equivalente al costo fiscal histórico de los activos omitidos, determinado conforme a las reglas del título II del libro I del ET o el auto avalúo comercial que establezca el contribuyente, que deberá corresponder al costo fiscal de los activos omitidos. 4. Señala que tratándose de los bienes que son objeto del impuesto complementario de normalización tributaria, la base gravable será el precio de adquisición de los mismos, para efectos de determinar su costo fiscal.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					5. Establece en el caso de los pasivos inexistentes, la base gravable será el valor fiscal de estos según lo dispuesto en el ET o el valor reportado en la última declaración de renta. 6. Determina que en el caso de los activos omitidos poseídos en el exterior que sean repatriados, la base para determinar el impuesto complementario de normalización se reducirá en un 50%. 7. Señala que el impuesto de normalización no será deducible del impuesto sobre la renta. 8. Define los conceptos de activos omitidos y pasivos inexistentes. 9. Señala que el costo fiscal histórico de los activos omitidos representados en inversiones extranjeras, se determinará con base en la TRM de 1 de enero de 2023. 10. Establece que las rentas pasivas provenientes de los activos omitidos, deberán ser declaradas y estarán gravadas a la tarifa ordinaria del impuesto sobre la renta reducida en un 50%, siempre y cuando se paguen con la presentación de la declaración de normalización.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Otro.	Impuesto a la normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Dispone que no habrá lugar a la comparación patrimonial ni a la renta líquida gravable por concepto de declaración de activos omitidos ni pasivos inexistentes. 2. Establece que los activos que hagan parte del impuesto de normalización, deberán ser incluidos en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios para efectos patrimoniales y en la declaración de activos en el exterior, cuando haya lugar. 3. Determina que esta inclusión no generará sanción en el impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto de ventas, ni en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					materias de régimen de precios de transferencia, información exógena ni declaración anual de activos en el exterior. 4. Establece que no generará acción penal la omisión de activos omitidos o pasivos inexistentes que hayan quedado sujetos al nuevo impuesto.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Otro.	Impuesto a la normalización tributaria.	Nuevo	N/A	1. Determina que la legalización de activos en ningún caso implicará la legalización de activos cuyo origen fuere ilícito o estuvieren relacionados, directa o indirectamente con el lavado de activos o la financiación del terrorismo. 2. Establece que la legalización de activos no dará lugar a la persecución fiscal o penal a menos que se acredite el origen ilícito de los recursos por cualquiera de los delitos previstos en el Código Penal.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Comestibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Añade un parágrafo al artículo 49 del PL, a efectos de excluir del impuesto al consumo de productos ultraprocesados, a aquellos de fabricación artesanal y representen arraigo o identidad cultural en el territorio nacional.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Hechos sobre los que no recae el IVA	Nuevo	420	Añade en el inciso que regula la base gravable del IVA sobre juegos de suerte y azar, lo siguiente: <i>"En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable estará constituida por el valor correspondiente a 10 UVT. Para los demás juegos localizados, señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable será el valor correspondiente a 10 UVT."</i>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Expertos en impuestos y administración tributaria	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL con el fin que a partir de los 6 meses de entrada en vigencia de la Reforma Tributaria el MHCP deberá conformar un equipo de expertos en impuestos, finanzas públicas y administración tributaria. 2. Establece que el equipo de expertos deberá elaborar la estrategia y plan de trabajo para atender las recomendaciones señaladas en el informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios, recomendaciones que se deberán concretar en proyectos de reformas al sistema tributario. 3. Establece que el término para ajustar de manera paulatina el sistema tributario tanto nacional como territorial será de 4 años.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo 69 del PL correspondiente a las vigencias y derogatorias con el fin de que no se deroguen y se mantengan vigentes los artículos 57-1, 66-1 y los numerales 3.4 y 5 del artículo 207-2 del E.T.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Mejoramiento de la situación fiscal y social del país	Nuevo	N/A	1. Establece que para establecer condiciones favorables para que los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accedan a beneficios transitorios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes bajo las siguientes condiciones: 1.1. Desde la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el 30 de marzo de 2023 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones. 1.2. Entre el 1 de julio de 2023 y hasta el 31 de octubre de 2023 se pagará el 100% del capital y el 10% intereses de mora y el 10% de las sanciones actualizadas conforme lo establecido en el artículo 867-1 del E.T.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					1.3. Entre el 1 de noviembre de 2023 y hasta el 31 de diciembre de 2023 se pagará el 100% del capital y el 30% intereses de mora y 30% de las sanciones actualizadas conforme lo establecido en el artículo 867-1 del E.T. 2. Establece que las medidas que se buscan adoptar se extiendan a aquellas obligaciones de los procesos de determinación oficial de las obligaciones tributarias y discusión en sede administrativa y judicial. 3. Establece que las entidades territoriales podrán establecer a través de ordenanzas y acuerdos las medidas transitorias que se señalan en el artículo propuesto. 4. Establece que las medidas transitorias aplicaran para las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias cuya fecha de vencimiento para declarar y pagar se hubiese fijado por la autoridad nacional, departamental o municipal hasta el 30 de septiembre de 2022.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de año lujo	Nuevo	512-1	1. Modifica el numeral 1 del artículo 512-1 del E.T con el fin de incluir dentro de los bienes que hacen parte del impuesto nacional al consumo las tarifas de hoteles cinco estrellas, liquetes de aerolíneas de primera clase y ejecutivo. 2. Elimina el inciso 4 del artículo 512-1 que establece que el impuesto nacional al consumo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta con mayor valor del bien o servicio adquirido. 3. Elimina el parágrafo 3 del artículo 512-1 referente a la exclusión del impuesto al consumo existente para el departamento del Amazonas y San Andrés.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de alto lujo	Nuevo	512-2	Modifica el primer inciso del artículo 512-2 del ET con el fin de que las tarifas de hoteles cinco estrellas y los tickets de aerolíneas de primera clase y ejecutivo quede gravados con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de alto lujo	Nuevo	512-3	Modifica el artículo 512-3 referente a los bienes gravados a la tarifa del 8% con el fin de: 1. Los vehículos automóviles de tipo familiar, deportivos y camperos cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea inferior a US\$ 40.000 con sus accesorios en lugar de US \$30.000 como se encuentra actualmente. 2. Pick up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea inferior a USD \$40.000 con sus accesorios en lugar a USD\$30.000. 3. Motocicletas con motor de émbolo (piston) alternativo de cilindrada superior a 20cc estableciendo como límite inferior a 650 C.C. 4. Elimina la paritida 89.03 referentes a yates y demás barcos. 5. Adiciona los siguientes bienes como gravados a la tarifa del 8% correspondientes a: (i) lociones y fragancias cuyo valor de venta sea equivalente o superior a 26 UVT, (ii) relojes cuyo valor de venta sea equivalente o superior a 26 UVT e inferior a 131 UVT, (iii) joyas cuyo valor de venta sea equivalente o superior a 26 UVT e inferior a 131 UVT y (iv) consolas de videojuegos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto al consumo de alto lujo	Nuevo	512-4	Modifica el artículo 512-4 con el fin de que los bienes que se encuentran señalados en el artículo sean gravados a una tarifa del 30% en lugar del 16% correspondientes a: (i) Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte, barcos (botes) de remo y canoas, así como su alquiler, (ii) relojes cuyo valor de venta sea superior a 131 UVT, (iii) joyas cuyo valor de venta sea superior a 131 UVT, (iv) motocicletas de cilindraje igual o superior a 650 C.C, (v) vapoadores y accesorios para su uso, (vi) alquiler de vuelos charter. 1. Los vehículos automóviles de tipo familiar, los camperos y el pick-up, cuyo valor FOB e el equivalente del valor FOB sea igual o superior a USD \$40.000 con sus accesorios en lugar de USD\$30.000 2. Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea igual o superior a USD\$40.000 con sus accesorios en lugar de USD\$30.000
H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que no se derogue el artículo 126 del E.T.(Deducción de contribuciones a fondos mutuos de inversión y fondos de pensiones de jubilación e invalidez).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto predial	Nuevo	Art. 186 D.1333/1986	Adiciona un literal que establece como nuevo criterio en el cobro de la tarifa del Impuesto Predial Unificado que oscile entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, el uso del suelo a partir de las categorías de uso adecuado, subutilizado y sobreutilización en el sector rural.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto predial	Nuevo	Art. 186 D.1333/1987	Adiciona un párrafo estableciendo que podrán superar el límite del 16 por mil, sin que exceda del 33 por mil, las tarifas aplicables a predios rurales donde el uso del suelo este por debajo de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					su potencial conforme a la categoría de subutilización del suelo determinada por el IGAC.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Actuaciones gravadas y sus tarifas	Nuevo	519	Modifica el inciso tercero del artículo 519 del E.T. estableciendo que se causará el impuesto de timbre, siempre y cuando no se trate de enajenación de bienes inmuebles de valor inferior a 10.000 UVT o naves, o constitución o cancelación de hipotecas.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece tarifa diferencial del 9%, para: i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta 100 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. ii) Servicios prestados en nuevos hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta 100 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años, este tratamiento corresponderá a la proporción que representa la remodelación y/o ampliación. iii) Rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, sin que se sujeten al límite del numeral 3 del artículo 336 del E.T. iv) Nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos que se construyan en municipios de hasta 100 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años. v) La tarifa del 9% no aplicará a moteles y residencias.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Elimina la derogatoria del literal b) del Artículo 235-2 (Renta exenta de la utilidad en la primera enajenación de VIS y VIP).
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	1. Establece que las tarifas del impuesto al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en términos de porcentaje del precio de la primera venta por 100 ml y su liquidación se hará en función al contenido de azúcar. 2. Elimina la actualización de las tarifas en cada vigencia de acuerdo con la variación anual de UVT.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Contribución de protección arqueológica.	Nuevo	N/A	1. Crea la contribución de protección arqueológica con destino a la protección y acceso ciudadano al patrimonio arqueológico de la Nación. 2. Establece como hecho generador los hechos de intervención al patrimonio arqueológico; el sujeto pasivo serán los titulares de proyectos, obras o actividades sujetos a programas de arqueología preventiva; el sujeto activo será el ICANH; la tarifa será del 3% de UVT por metro cuadrado multiplicado por la cantidades de metros donde se vayan a desarrollar los planes de manejo arqueológico (PMA). 3. Establece que se causa al momento de la aprobación de un

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Plan de Manejo arqueológico o de medidas de manejo mediante acto administrativo emitido por el ICANH. 4. Establece un límite a la contribución de 6.000 UVT por un mismo proyecto. Las operaciones que sean inferiores a 500 UVT no deberán pagar la contribución.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce; H.S. Antonio Luis Zabaraín Guevara; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros.	Ganancia ocasional.	N/A	Nuevo	317	Establece que la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares es del 20%.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	GMF	Nuevo	N/A	Establece una destinación específica del 50% del recaudo del GMF, al sector agropecuario para la financiación de proyectos de investigación, tecnificación, créditos agropecuarios condonables, educación financiera para productores agropecuarios, subsidios para insumos, apoyo a emprendimientos rurales, entre otros.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Amnistía para deudores morosos con la DIAN	Nuevo	N/A	1. Establece que la DIAN coordinará y articulará mediante resolución, una estrategia de recaudo de cartelas en mora, con reducción de sanciones y tasa de interés, para los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN, al igual que para los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial. 2. Determina que las obligaciones que se paguen hasta el 30 de junio de 2023 y las facilidades de pago que se suscriban hasta la misma fecha, respecto de obligaciones que presenten mora a 30 de junio de 2022 y cuyo incumplimiento se haya ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia por COVID-19, las sanciones y la tasa de interés moratoria se reducirá hasta en un 50%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					3. Señala que para el efecto, la DIAN establecerá los mecanismos de conciliación, acuerdos de pago y amnistías.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Bienes excluidos del IVA	Nuevo	424	Modifica el numeral 5 del artículo 424 del E.T. sobre bienes que no causan el impuesto de IVA, para establecer un aumento en el límite del valor de los computadores personales de escritorio o portátiles excluidos, pasando de 22 a 100 UVT.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación.	Nuevo	904	Establece que la base gravable del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación, estará integrado por la totalidad de ingresos netos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable, modificando la referencia de ingresos brutos que se encuentra en la norma actual.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Añade un parágrafo al artículo 43 del PL, hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas), con el fin de excluir la miel natural de abejas, así como los productos y subproductos endulzados o procesados al 100% con miel de abejas.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Destinación específica del impuesto nacional al consumo de productos ultraprocesados y bebidas azucaradas	Nuevo	N/A	Establece que el 10% del recaudo de los impuestos al consumo de productos ultraprocesados y a las bebidas azucaradas, tendrá una destinación específica para programas de capacitación, formalización y financiación de los tenderos.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Política nacional de empleos	Nuevo	N/A	1. Establece un plan nacional de generación de empleo 2022-2026 mediante incentivos tributarios. 2. La política incluirá incentivos para mano de obra no calificada, empleos de emergencia en regiones con altos índices de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					deseempleo, generación de empleo para jóvenes y mujeres en regiones con alto índice de desempleo. 3. Establece la creación de una mesa técnica de incentivos tributarios que propondrá al Congreso de la República los incentivos.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Simplificación del IVA y el Impoconsumo	Nuevo	N/A	Establece con el fin de simplificar el sistema tributario y combatir la informalidad, que el MFC presente ante las comisiones económicas, en los 6 meses siguientes, un estudio de impacto sobre una posible unificación del IVA y el impuesto nacional al consumo con una tarifa entre el 5% y el 10% con un aumento de la base gravable.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	N/A	Establece para la vigencia 2023 y 2024 una exclusión del IVA a los bienes e insumos para el sector agropecuario cuyo precio de venta por unidad sea inferior a 100 UVT.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez; H.S. Ana Paola Agudelo García; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Otro.	Compras públicas en bloque	Nuevo	N/A	1. Establece un sistema de compras públicas del Estado, para fortalecer la compra pública en bloque, para comprar más barato y eficiente, mejorar la calidad de los productos, promover los pliegos tipo, facilitar el acceso, capacitación y divulgación del uso de herramientas para contratación pública. 2. El proceso debe incluir a pequeñas y micro empresas, empresas de mujeres y jóvenes.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas; H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce; H.S. Mauricio Gómez Amin	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Añade un parágrafo nuevo para que las empresas del sector farmacéutico liquiden 5 puntos adicionales del impuesto sobre la renta, lo anterior, es aplicable para las personas jurídicas que en el año gravable tengan una renta igual o superior a 120.000 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Karen Astrith Manrique Olate; H.R. Diógenes Quintero Amaya	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	800-1	Modifica el inciso segundo del artículo 800-1 del ET para que se elimine el siguiente aparte de ese inciso: "Así mismo, accederán a dichos beneficios los territorios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las áreas de Desarrollo Naranja (ADN) definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019".
H.R. Karen Astrith Manrique Olate; H.R. Diógenes Quintero Amaya	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Busca que se incluya dentro de las disposiciones derogadas del artículo 69 del PL el parágrafo 7 del artículo 800-1 del E.T.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya; H.S. Juan Carlos Garcés Rojas; H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el parágrafo tercero del artículo 295-3 ET, adicionado por el Artículo 22 del PL relacionado con las reglas especiales para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio con el fin de: 1. Establecer que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales se determine tomando el costo de adquisición de las respectivas acciones, cuotas o partes de interés poseídas por el contribuyente del impuesto al patrimonio, y se ajustará en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor que se haya registrado en el periodo comprendido entre el 1 de enero del año en el cual se hayan adquirido las respectivas acciones, cuotas o partes de interés y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Elimina del segundo inciso del párrafo la expresión "que no colicen en la bolsa de valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN". 3. Elimina el resto de apartes que hacen parte del párrafo tercero del artículo 22 del PL.
H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Otro.	Tarifa para personas jurídicas	Nuevo	240	Modifica el artículo 240 del E.T. con el fin de que el impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar declaración del impuesto de renta tengan tarifas diferenciales a partir del año gravable 2023 (en lugar de una tarifa general del 35%), así: 1. Para las Micro la tarifa será de 20%. 2. Para las pequeñas la tarifa será de 25%. 3. Para las medianas la tarifa será del 30%. 4. Para las grandes la tarifa será del 35%.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	IVA	Nuevo	477	Adiciona el numeral 8 al artículo 477 del E.T., estableciendo como bienes exentos de IVA, "Los vehículos de tecnologías limpias y/o de cero emisiones y sus autopartes que sean producidos y/o ensamblados en Colombia, será aplicable a las ventas hechas por el fabricante, ensamblador, distribuidor, autopartistas y comercializadores".
H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto, H.R. Gerson Lisimaco Montaño Arizala, H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia, H.R. Jhon Freddy Valencia Calcedo y otros	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Establece que el GN en el año 2023, ampliará la planta de personal de la DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado dependiendo del estudio técnico que la entidad presente ante las instancias competentes.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencia y derogatoria con el fin de eliminar lo siguiente: los numerales 1, 2, literales a), b), c) y d) del numeral 4 y 8 del art. 235-2, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993.
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Adiciona un párrafo al artículo 9 del PL, en donde determina que quienes tengan como actividad económica principal la exploración, explotación o extracción del suelo, subsuelo y los recursos naturales no renovables en el país, deberán liquidar 2 puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto de renta y que la sobretasa será una compensación por los pasivos ambientales negativos causados por el ejercicio de las actividades antes mencionadas.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Adiciona el numeral 19 al artículo 424 del E.T. (bienes que no causan el impuesto de IVA) a los objetos que utilizan las personas en situación de discapacidad, como sillas de ruedas, bastones, audífonos medicados, etc.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA, los servicios educativos prestados por entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea la atención y educación de personas en situación de discapacidad.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Agneth José Escaf Tijerino, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa y otros	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Adiciona un nuevo umbral para determinar el impuesto al patrimonio el cual sería desde 230.000 UVT en adelante, con tarifa marginal del 1,5%, así: - (Base Gravable en UVT menos 230.000 UVT) x 2,0% +1.330 UVT.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Agneth José Escaf Tijerino, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa y otros	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Adiciona en la modificación del artículo 206 del E.T., el numeral 7 del artículo 206 del E.T. (Renta exenta del 25% de los gastos de representación de los Magistrados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar lo siguiente: El numeral 8 del artículo 235-2, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993, el inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997, el artículo 16 de la Ley 814 de 2003, el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012, el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012, el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Adiciona al artículo de vigencias y derogatorias, el literal e) del artículo 235-2 (Sociedades que deben cumplir con los montos mínimos de inversión en los términos que define el GN, que no podrá ser inferior a 1.500 UVT, en un plazo de 6 años gravables).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	894, 895, 896, 897, 898.	Deroga los artículos 894 (Compañías holding colombianas), 895 (Dividendos y participaciones distribuidos por entidades no residentes en Colombia), 896 (Ganancias ocasionales exentas CHC), 897 (Obligaciones de información y documentación), 898 (Coordinación con otros regímenes) del Estatuto Tributario.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la sobretasa del sector financiero a (5) puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas: 1. Establece unos umbrales de la renta líquida gravable y unas tarifas marginales aplicable para el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: - Mayor a 0 hasta 8670 UVT 28%. - Mayor a 8670 en adelante 35%. 2. Determina que la tarifa se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					critérios previstos en el artículo 260-1 del E.T.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Otro.	Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito.	Nuevo	N/A	1. Determina que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales por actividades ordinarias provenientes de transferencias en entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetas a retención en la fuente por el impuesto sobre la renta. 2. Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas jurídicas con ingresos anuales provenientes por actividades ordinarias inferiores a 10.000 UVT provenientes de transferencias en o a través de entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetas a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio y que para el efecto, se tomarán los ingresos anuales por actividades ordinarias del año inmediatamente anterior.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Otro.	GMF	Nuevo	871	1. Establece que los movimientos de crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por tarjetahabientes o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considerarán una sola operación gravada con GMF hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo de un contrato de aceptación de medios de pago. 2. Establece que para efectos de aplicación de la anterior disposición, deberá identificarse las cuentas del adquirente o proveedor de servicios en una o varias entidades financieras, en las que se deposite de manera exclusiva los recursos objeto de estas operaciones de dispersión. 3. Establece que los movimientos entre cuentas exentas cuya finalidad sea para dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo de un contrato de aceptación de medios de pago en el comercio, se entenderá incluida dentro de la operación descrita.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Otro.	SIMPLE	27	908	1. Incluye dos nuevos umbrales para las tarifas aplicables a las tiendas pequeñas, mini mercados y peluquerías así: - 0 a 3.000 UVT : 0.0% - 3.000 UVT a 6.000 UVT 2.0% 2. Adiciona un nuevo umbral para las tarifas aplicables a las actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte, así: - 0 a 3000 UVT : 0.0% - 3.000 UVT a 6.000 UVT 3.4% 3. Modifica en consecuencia las bases del anticipo del régimen simple de tributación para estos dos escenarios.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la DIAN, corresponde al costo fiscal, para: i) sociedades que tengan como actividad económica principal el desarrollo de un

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					negocio a través de tecnologías digitales o de la información; ii) Que la sociedad tenga pérdidas acumuladas a 31 de diciembre del año gravable anterior; iii) Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios accionistas no fundadores sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco; iv) Que la DIAN emita una certificación en donde se acrediten los requisitos antes mencionados.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Elna Tamara Argote Calderon y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la DIAN, corresponde al costo fiscal, para: i) sociedades que tengan como actividad económica principal el desarrollo de un negocio a través de tecnologías digitales o de la información; ii) Que la sociedad tenga pérdidas acumuladas a 31 de diciembre del año gravable anterior; iii) Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios accionistas no fundadores sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco; iv) Que la DIAN emita una certificación en donde se acrediten los requisitos antes mencionados.
H.R. María del Mar Pizarro García.	Otro.	Entidades con acceso al registro único de beneficiarios finales.	Nuevo	Art. 13 L.2155/21	Establece que se permite el acceso al Registro único de beneficiarios finales a todas las particulares. La información disponible estará sujeta a la protección de datos personales y de acceso a la información pública.
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes; H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso; y H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	235-2	Incluye dentro de las derogatorias del PL al literal e) del artículo 235-2 (Renta exenta de los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, sea

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contado a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing).
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes; H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso; y H.R. Jhon Edgar Pérez Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece unos umbrales de renta líquida gravable y unas tarifas marginales aplicable para el impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: - Mayor a 0 hasta 8670 UVT 28% - Mayor a 8670 en adelante 35% 2. Determina que la tarifa se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios previstos en el artículo 260-1 del ET.
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes y H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso	Simple	N/A	27	908	1. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las tiendas pequeñas, minimercados, micromercado y peluquerías, así: - 0 a 6.000 UVT 1.60%. - 6.000 a 15.000 UVT 2.24%. - 15.000 a 30.000 UVT 6.48%. - 30.000 a 80.000 UVT 9.28%. 2. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las actividades comerciales al por mayor y detal, así: - 0 a 6000 UVT 1.44%. - 6.000 a 15.000 UVT 1.76%. - 15.000 a 30.000 UVT 3.12%. - 30.000 a 80.000 UVT 4.00%. 3. Elimina el último umbral de la tarifa aplicable a servicios profesionales. 4. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las actividades de expendio de comidas y bebidas y actividades de transporte, así: - 0 a 6.000 UVT 2.72%. - 6.000 a 15.000 UVT 3.04%. - 15.000 a 30.000 UVT 3.52%. - 30.000 a 80.000 UVT 4.00%. 5. Modifica la tarifa simple consolidada aplicable a las actividades de atención a la salud

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					humana, así: - 0 a 6.000 UVT 3.28%. - 6.000 a 15.000 UVT 4.40%. - 15.000 a 30.000 UVT 4.80%. - 30.000 a 80.000 UVT 5.20%. 6. En concordancia con los anteriores cambios, modifica la tarifa simple consolidada (bimestral) aplicable a cada una de las actividades relacionadas en el artículo.
H.R. María del Mar Pizarro García; H.R. Jennifer Daley Pedraza Sandoval; H.R. Hernando Guida Ponce; H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao y H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes.	Otro.	Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito.	Nuevo	N/A	1. Determina que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta. 2. Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las PJ con ingresos anuales provenientes por actividades ordinarias inferiores a 10.000 UVT provenientes de transferencias en o a través de entidades financieras, sistemas de tarjeta de crédito o débito directamente o a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					través de proveedores de servicios de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetas a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio y que para el efecto, se tomarán los ingresos anuales por actividades ordinarias del año inmediatamente anterior.
H.R. María del Mar Pizarro García, Ingrid Johana Aguirre Juvinao y H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes.	Otro.	Hecho generador del GMF	Nuevo	871	1. Adiciona un párrafo al artículo del ET que determina el hecho generador del GMF, con el fin de establecer que los movimientos de crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por tarjetahabientes o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considerarán una sola operación gravada a cargo de aquellos, hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo de un contrato de aceptación. 2. Establece que para efectos de aplicación de la anterior disposición, deberá identificarse las cuentas del adquirente o proveedor de servicios en una o varias entidades financieras, en las que se deposite de manera exclusiva los recursos objeto de estas operaciones de dispersión. 3. Señala que los movimientos entre cuentas exentas cuya finalidad sea dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo de un contrato de aceptación de medios de pago en el comercio, se entenderá incluida dentro de la operación descrita.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Adiciona un párrafo al artículo 9 del PL, en donde determina que la tarifa aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas y cuya actividad

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural en los términos de la Ley 98 de 1993 será del 9%.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al proyecto de ley denominado "Contribución especial para la financiación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico y el Fondo Fílmico de Colombia."
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Determina que los servicios audiovisuales que se presten a través de plataformas tecnológicas serán sujetos a la contribución especial para la financiación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico y el Fondo Fílmico de Colombia.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	1. Establece que las personas naturales o jurídicas prestadoras de servicios audiovisuales a través de plataformas tecnológicas serán los sujetos responsables de la contribución especial. 2. Define el concepto de servicios audiovisuales prestados a través de plataformas tecnológicas. 3. Señala las plataformas que no se encontrarán comprendidas en la definición. 4. Determina que la DIAN definirá mediante resolución el listado de plataformas que estarán sujetas a la contribución.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Establece que la tarifa de la contribución especial será del 5% del valor percibido por concepto de suscripciones al servicio.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Determina que las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito, los comercializadores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo y demás que llegare a establecer la DIAN efectuarán la retención de la contribución en el momento de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					pago o abono en cuenta por parte del suscriptor.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico	Nuevo	N/A	Establece que la administración de los recursos recaudados por la contribución parafiscal para financiación del Fondo Cinematográfico estarán a cargo del Ministerio de Cultura, el cual destinará el 40% al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, el 40% al Fondo Fílmico, 15% planes, programas y estímulos dirigidos al sector audiovisual y el 5% a gastos administrativos.
H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Incluye dentro de los bienes excluidos del IVA, la nomenclatura 6506.10.00.00 Cascos de seguridad.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y H.S. Manuel Antonio Virguez Piraguive	Otro.	Exención IVA	Nuevo	477	1. Adiciona un numeral 8 al artículo 477 del ET para establecer que los vehículos y/o de cero emisiones y sus autopartes que sean producidos y/o ensamblados en Colombia estarán exentos de IVA. 2. Beneficio aplicable a las ventas hechas por el fabricante, ensamblador, distribuidor, autopartista y comercializador.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Adiciona el numeral 19 al artículo 424 del ET, (bienes que no causan el impuesto de IVA) a todos los productos alimenticios hechos a base de plantas o elaborados exclusivamente con materias primas de origen vegetal, con excepción de los ultraprocesados.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Incluye un capítulo nuevo denominado Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece como hecho generador del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie, la exportación de bovinos de pie identificada con la partida arancelaria 0102.29.90.20.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece como sujeto pasivo del impuesto a las personas naturales

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					y jurídicas que exporten bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece como base gravable del impuesto a cada animal bovino en pie exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la tarifa del impuesto equivalente a 2 UVT por cada animal bovino exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que la causación del impuesto se da por la exportación de bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la obligación de declarar y pagar el impuesto a las exportaciones de bovinos en pie con fines de consumo, la cual será trimestral y se declarará dentro de los 5 primeros días del respectivo mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en los tres meses anteriores.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece el sujeto activo del impuesto a la explotación de bovinos en pie el cual será a DIAN quien hará el recaudo y administración del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Impuesto explotación bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que el Gobierno nacional creará un instrumento técnico que permita controlar la evasión y mejorar los niveles de recaudo del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Modifica el artículo 10 del PL (Artículo 240-1 del ET) con el fin de que la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas que sean usuarios de zonas franca permanente o zona franca permanente especial sea del 20%. 2. Establece que los usuarios de zona franca que no sean definidos como usuarios de zona franca permanente o zona franca permanente especial podrán continuar operando dentro de las zonas francas bajo el régimen de comercio exterior establecido en la Ley 1004 de 2005. 3. Establece un listado de usuarios que estarán sujetos a la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					tarifa del impuesto sobre la renta del 20% correspondientes a: (i) los usuarios operadores que estén cumpliendo con el cronograma y compromisos de su plan maestro; (ii) los usuarios de zonas francas costa afuera, cuando estén cumpliendo con los planes de inversión, generación de empleo y plan maestro de desarrollo general de zona franca; (iii) los usuarios que presten servicios al comercio exterior o que sean delimitados como de importancia estratégica como prestadores de servicios logísticos, puertos aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinerías, generadores de biocombustibles, prestadores de servicios de salud y data centers.
H.R. Luz María Munera Medina	Otro.	Tributación sobre la renta de las cooperativas	Nuevo	19-4	Elimina el parágrafo 5 del artículo 19-4 del E.T. el cual señala que las entidades que se mencionan en el artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 354-3 del E.T.
H.R. Luz María Munera Medina	Otro.	Tributación sobre la renta de las cooperativas	Nuevo	19-4	Elimina el parágrafo transitorio 1 del artículo 19-4 del E.T. el cual hace referencia a la destinación que debe tener la tarifa a cargo de las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativas y confederaciones cooperativas para el año 2017.
H.R. Luz María Munera Medina	Otro.	Tributación sobre la renta de las cooperativas	Nuevo	19-4	Elimina el parágrafo transitorio 2 del artículo 19-4 del E.T. el cual hace referencia a la destinación que debe tener la tarifa a cargo de las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					por entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea la atención y educación de personas en situación de discapacidad.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	Bienes excluidos de IVA	Nuevo	424	Añade el numeral 17 al artículo 424 del ET (bienes que no causan el impuesto de IVA) las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y patinetas eléctricas.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	IVA	Nuevo	468-1	Elimina de la lista de bienes gravados a la tarifa del 5% de IVA las partidas 87.11 Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT, 87.12 Bicicletas y Bicicletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda de 50 UVT.
H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL (Art. 240 del ET) con el fin de que las instituciones financieras liquiden unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables, de manera gradual, así (actualmente dentro del parágrafo se establece que las instituciones financieras deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta): 1. Para el año gravable 2023 se adicionarán 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 2. Para el año gravable 2024, se adicionarán 4 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 3. Para el año gravable 2025, se adicionarán 3 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 4. Para el año gravable 2026, se adicionarán 2 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 5. Para el año 2027, se adicionará

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					cooperativas y confederaciones cooperativas para el año 2018.
H.R. Gilma Diaz Arias, H.R. Monica Karina Bocanegra Parilloja, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Hugo Alfonso Archila Suarez, H.R. Alexander Harley Bermudez Lasso y otros	Otro.	Ingresos que no se consideran fuentes nacionales	Nuevo	25	Modifica el literal c) del artículo 25 del E.T. con el fin de incluir como ingresos que no generan renta de fuente dentro del país lo siguiente: "así como en infraestructura logísticas especializadas de que trata la Ley 1682 de 2013, sus modificaciones y reglamentos que estén ubicados en zonas de frontera o en los municipios con alto índice de pobreza multidimensional"
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Impuesto nacional al consumo	Nuevo	512-13	Modifica el parágrafo 5 del artículo 512-13 del ET con el fin de que para los años 2023, 2024, 2025 y 2026 (actualmente el parágrafo solo hace mención al 2022) serán responsables del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares a que hace referencia el numeral 3 del artículo 512-1 del ET los contribuyentes del Régimen Simple cuando únicamente desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas del que trata el numeral 4 del artículo 908 del ET, así (actualmente el parágrafo no establece ninguna gradualidad en su aplicación): 1. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2023 al 4%. 2. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 al 5%. 3. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2025 al 6%. 4. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2026 al 8%.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	424	Incluye dentro de la lista de bienes excluidos de IVA los objetos que utilizan las personas en situación de discapacidad para conjurar o disminuir su situación, incluyendo silla de ruedas, bastones, audífonos medicados, entre otros.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	476	Establece como excluido de IVA, los servicios educativos prestados

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					un punto porcentual sobre la tarifa general del impuesto.
H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	56	20-2	Elimina el artículo 56 del PL (Modifica el artículo 20-2 del E.T. Tributación de los establecimientos permanentes y sucursales)
H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	20-3	Elimina el artículo 57 PL (Adiciona artículo 20-3 al E.T. Presencia económica significativa)
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otras disposiciones.	N/A	Nuevo	N/A	Crea el Fondo por los animales vulnerables, sin hogar y que habiten en hogares de bajos recursos económicos, como medio para la financiación y/o inversión de la política nacional de protección y bienestar animal - principalmente de la política de esterilización felina y canina.
H.S. Andrea Padilla Villarraga	Otro.	Fondo por los animales vulnerables	Nuevo	N/A	1. Establece que a partir del periodo gravable 2023, el Fondo será financiado con 2 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto sobre el valor agregado proveniente de la actividad de las personas naturales y jurídicas que comercializan productos y servicios para animales domésticos. 2. Determina que la contribución no exime a la Nación de los aportes con recursos propios para atender las necesidades de los animales vulnerables sin hogar. 3. Señala que los recursos no ejecutados y aquellos recaudados que excedan la estimación prevista en el presupuesto de cada vigencia, permanecerán a disposición de las entidades

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ejecutoras de la política de bienestar animal para ser incorporados en la siguiente vigencia. 4. Dispone que la destinación específica implica el giro inmediato de los recursos recaudados, en favor de las entidades encargadas de implementar la política nacional de protección y bienestar animal. 5. Establece que la DIAN deberá certificar al MHCP el monto del recaudo efectivo.
H.S. Karina Espinosa Oliver	Otro.	Incentivo tributario por la contratación de mujeres en estado de embarazo	Nuevo	N/A	1. Establece que los empleadores podrán deducir anualmente de la renta gravable de su empresa hasta el 100% de los gastos por salario y prestaciones sociales de las trabajadoras que sean contratadas en estado de embarazo comprobado. 2. Determina que para acceder al beneficio es necesario demostrar el vínculo laboral mediante contrato escrito.
H.R. Daniel Carvalho Mejía; H.R. Alejandro García Ríos; H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres y H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que se elimine la derogatoria de las siguientes: - El literal g) del numeral 1 y el numeral 8 del artículo 235-2 del ET (rentas exentas a partir del año 2019). - Los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (exenciones derechos de autor - inversión en apertura de nuevas librerías). - El inciso 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (exención renta reservada para desarrollar nuevas producciones o inversiones en el sector cinematográfico). - El Artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica). - El inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (Certificado de inversión audiovisual en Colombia).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- El artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica). - El artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa).
H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos, H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Otro.	Subsidios programa Mi Casa Ya	Nuevo	Nuevo	1. Adiciona un nuevo artículo al PL con el fin de que los subsidios otorgados mediante el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social "Mi Casa Ya" deberán destinarse como mínimo el 40% del monto total de los subsidios a municipios de categorías 4, 5 y 6. 2. Establece que para los subsidios que se otorguen en virtud de lo propuesto en el artículo se incrementará en 5 puntos porcentuales la cobertura de la tasa de interés.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. Wadh Alberto Manzur Imbett y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Precisa algunos aspectos relacionados con la determinación de la renta líquida gravable a la que se le aplican las tarifas establecidas en el artículo 241 del Estatuto Tributario para excluir las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas gravables.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. Wadh Alberto Manzur Imbett y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	6	336	1. Amplía el límite de las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a la renta líquida gravable de la cédula general de 1.210 a 1.340 UVT anuales. 2. Se establece que, en adición al límite de las rentas exentas y las deducciones especiales de 1.340 UVT anuales, el trabajador podrá deducir 72 UVT por dependiente hasta un máximo de 4 dependientes. 3. Establece que las personas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					naturales que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, el 1% del valor de dichas adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre y cuando, las adquisiciones estén soportadas con factura electrónica y se hayan pagado por cualquier medio electrónico, entre otros.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	N/A	12	115	1. Elimina del parágrafo 1 del artículo 115 la prohibición de deducir la contraprestación económica a título de regalia. 2. Reubica el contenido del parágrafo 4 del artículo 115 al parágrafo 1, relacionado con la no deducibilidad de los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo a la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, participes, accionistas, clientes y/o sus familiares.
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Renta personas jurídicas.	N/A	Capítulo III Título I	N/A	Modifica el título del capítulo III del título I del PL, así: "Capítulo III. Otras disposiciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios".
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Ganancia ocasional.	N/A	16	311-1	1. Modifica la renta exenta de la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación para que se aumente de 3.000 UVT (texto radicado) a 5.000 UVT. 2. Adiciona el artículo del con el fin de que se mantengan los requisitos de destinación de los recursos a otra vivienda a través de cuentas AFC o pago de créditos hipotecarios, que actualmente están en el artículo 311-1 del E.T.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Patrimonio.	N/A	22	N/A	1. Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, corresponde al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco. 2. Establece que para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, se debe tomar el porcentaje (2023 (25%), 2024 (50%), 2025 (75%) y a partir del 2026 (100%)) correspondiente sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal. 3. Precisa que el valor patrimonial en el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior corresponde al patrimonio líquido subyacente. 4. Establece que en aquellos casos donde los beneficiarios de estos fondos o vehículos de inversión estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el fundador, consultante u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					negocio fiduciario, deberá declarar el impuesto al patrimonio.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Precisa que la base gravable del impuesto al patrimonio expresada en UVT se le deben restar 72.000 UVT (no 73.000 UVT como quedó en el proyecto de ley radicado) para determinar el impuesto, a fin de que sea consistente con los rangos en UVT para el segundo umbral de la tabla que va desde las 72.000 UVT hasta las 122.000 UVT y se le aplica la tarifa marginal de 0.5%. 2. Realiza un ajuste de forma en la tabla donde se establecieron los umbrales para precisar que el segundo umbral comprende los rangos mayores (-) a 72.000 UVT hasta 122.000 UVT y el tercer umbral comprende los valores mayores (+) a 122.000 UVT. 3. Establece un tarifa temporal del 1.5% para los patrimonios superiores a 239.000 UVT por los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2027.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. Wadhil Alberto Manzur Imbett y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	30	N/A	1. Modifica la tarifa de los combustibles fósiles de gas natural (\$36) ACPM(\$191) y gasolina (169), respecto del PL radicado. 2. Precisa que a partir del año gravable 2024 la tarifa para los combustibles fósiles de gas natural, ACPM y gasolina se ajustará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC). 3. Elimina la disposición del PL radicado que establece que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	1. Elimina del artículo la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien. 2. Ajusta la fórmula de cálculo del umbral a partir del cual se empieza a cobrar el impuesto a las exportaciones de petróleo y el carbón. 3. Establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá publicar anualmente el precio umbral mediante resolución en el mes de enero.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	1. Aumenta la tarifa del impuesto del 10% al 20%. 2. Establece una tarifa del 15% para la partida arancelaria 27.04 (Coques y semicoques de hulla, lignito o turba, incluso aglomerados; carbón de retorta). 3. Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	No se modifica el artículo del proyecto de ley radicado.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	1. Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien. 2. Precisa que el plazo para declarar y pagar el impuesto lo determinará el Gobierno nacional, en lugar de establecer un plazo de 5 días.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	1. Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien. 2. Precisa elementos de control del impuesto relativos a la declaración y pago del impuesto.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	N/A	Elimina la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	1. Modifica la definición de producto de plástico de un solo uso en los términos de la Ley 2232 de 2022 mediante la cual se establecieron medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Elimina la disposición del PL radicado que establece que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN. 2. Precisa que los productos plásticos de un solo uso excluidos del impuesto son los señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	Capítulo III Título IV	N/A	Modifica el título del capítulo III del título IV del PL, así: "Capítulo III. Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo y carbón".
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina del artículo la partida arancelaria 71.08.10 cuya descripción corresponde a oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo para uso no monetario, considerando la exclusión del impuesto de dicho bien.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina del artículo la referencia que se hace al oro, en armonía con la exclusión del impuesto de dicho bien.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Reformula la ubicación en el Estatuto Tributario de los impuestos saludables, dada su naturaleza, de manera que no queden comprendidos dentro del impuesto nacional al consumo vigente, sino como impuestos independientes. 2. Elimina los artículos 45 a 54 del proyecto de ley radicado, en cuanto las respectivas disposiciones quedan recogidas dentro de la adición del nuevo Título. 3. Modifica el artículo para hacer una adición de un Título X nuevo al Estatuto Tributario, que comprenda los siguientes Capítulos I (Impuesto a las bebidas ultraprocesadas), II (Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) y III (Disposiciones comunes a los impuestos saludables).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Impuestos saludables	N/A	44	643	1. Elimina del artículo 44, la remisión normativa a los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario que establece el régimen de procedimiento y sancionatorio del impuesto nacional al consumo. 2. Adiciona al artículo 643 del Estatuto Tributario el valor de la sanción por no declarar los impuestos saludables previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	57	N/A	1. Modifica el artículo, para precisar el alcance de la disposición y delimitar su aplicación a determinados bienes y servicios digitales. 2. Precisa los requisitos para la configuración de la presencia económica significativa. 3. Establece la posibilidad de pagar una tarifa del cinco por ciento (5%) en lugar de una

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					retención del 10%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. 4. Precisa que la aplicación de esta norma perderá vigencia en la medida en que se establezca un instrumento internacional que prohíba la aplicación de este tipo de disposiciones.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	59	N/A	1. Precisa la terminología técnica referida al Sistema Integral de la Seguridad Social. 2. Exceptúa de la disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de los pactos colectivos de los trabajadores y/o convenciones colectivas.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	61	408	1. Ajusta la tarifa de retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por quienes cuenten con presencia significativa del 20% al 10%. 2. Establece que la retención en la fuente se realizará por las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, pasarelas de pago, entre otros.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	63	N/A	1. Reubica el artículo en el Estatuto Tributario (del artículo 616-5 al 719-3 que se adiciona), debido a la naturaleza propia del acto que se emite (factura del impuesto), que corresponde a una determinación del impuesto. 2. Delimita la aplicación de la determinación oficial de impuestos mediante factura únicamente a los contribuyentes que hayan omitido su obligación de presentar la declaración del impuesto. 3. Se incluyen precisiones en relación con la notificación de la factura y se establecen criterios

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	48	N/A	Elimina el artículo 48 del proyecto de ley radicado que establecía la remisión normativa de procedimiento y régimen sancionatorio del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas al artículo 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	49	N/A	Elimina el artículo 49 del proyecto de ley radicado que establecía el hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	50	N/A	Elimina el artículo 50 del proyecto de ley radicado que establecía los responsables del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	51	N/A	Elimina el artículo 51 del proyecto de ley radicado que establecía la base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	52	N/A	Elimina el artículo 52 del proyecto de ley radicado que establecía las tarifas del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	53	N/A	Elimina el artículo 53 del proyecto de ley radicado que establecía la causación del impuesto nacional al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Comesibles ultraprocesados.	N/A	54	N/A	Elimina el artículo 54 del proyecto de ley radicado que establecía la remisión normativa de procedimiento y régimen sancionatorio impuesto nacional

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					para su aceptación o rechazo, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	64	N/A	1. Precisa los sujetos sobre los cuales recae la obligación de establecer un sistema de información para la verificación, control y retención del GMF. 2. Establece que la exención prevista en este artículo únicamente aplicará cuando entre en funcionamiento el sistema de información. Para tal efecto, se conceden 2 años para su implementación, sin embargo, hasta tanto el sistema de información no esté en funcionamiento aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Establece que la DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Ganancia ocasional.	N/A	14	N/A	Elimina el artículo 14 del proyecto de ley radicado que modificaba el artículo 306 del Estatuto Tributario sobre la retención en la fuente para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del proyecto de ley radicado que establecía la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	46	N/A	Elimina el artículo 46 del proyecto de ley radicado que establecía las tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	47	N/A	Elimina el artículo 47 del proyecto de ley radicado que establecía la causación del impuesto nacional

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					al consumo de productos comesibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos al artículo 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.
H.R. Luví Katerine Miranda Peña	Otras disposiciones.	N/A	66	N/A	Elimina el artículo 66 del proyecto de ley radicado que modificaba el literal j) del artículo del artículo 428 del Estatuto Tributario.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta.	Beneficios fiscales concurrentes	Nuevo	Art. 23 Ley 383 de 1997	1. Adiciona los conceptos de rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y la reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta dentro de la definición de beneficios fiscales concurrentes, para efectos de la prohibición establecida en el artículo 23 de la Ley 383 de 1997. 2. Precisa en el concepto de beneficios fiscales concurrentes que la inversión realizada por un contribuyente es un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera y que esta disposición no es aplicable a los ingresos provenientes de una relación legal y reglamentaria.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Facilidades para el pago	Nuevo	814	1. Establece que se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la presentación de la solicitud. 2. Precisa la competencia para suscribir facilidades de pago (acuerdos para pagar por cuotas y, así, cancelar la deuda de los contribuyentes) en las direcciones seccionales de la DIAN.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Régimen tributario especial	Nuevo	364-5	Extiende el plazo establecido en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para la actualización de la información que acredita la calidad de contribuyente del régimen tributario especial a los primeros seis meses de cada año.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Régimen tributario especial	Nuevo	356-2	Establece que en aquellos casos en los que el contribuyente solicite su calificación para pertenecer al régimen tributario especial e incumpla con los requisitos establecidos en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para ser calificado como contribuyente de este régimen, la Administración deberá informar de esta situación al contribuyente dentro de los 10 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud para que este subsane los requisitos en el mes siguiente a la comunicación de dicha situación.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Ampliación planta de personal - DIAN	Nuevo	N/A	1. Establece que la DIAN ampliará su planta de personal en el año 2023 en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que adelante la entidad ante las autoridades competentes y que se hará la respectiva apropiación presupuestal para su financiación, respetando el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo. 2. Establece que la DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal deberá presentar un informe semestral sobre el avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre la medida, ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Facultades extraordinarias régimen sancionatorio aduanero	Nuevo	N/A	1. Otorga unas facultades temporales al Presidente de la República para que en el término de 6 meses expida, por medio de un Decreto Ley, el régimen sancionatorio aduanero y su procedimiento. 2. Establece que se conformará una subcomisión integrada por tres (3) congresistas de cada cámara para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio aduanero.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Renta.	No contribuyentes declarantes	Nuevo	23	1. Establece que las entidades no contribuyentes declarantes serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado. 2. Precisa que estas entidades podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá seguir aplicando el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario. 3. Precisa que las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley no estarán gravadas con el impuesto sobre la renta, respecto de los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta.	Utilidad en la enajenación de acciones	Nuevo	36-1	Reduce el umbral de posesión de acciones para aplicar el beneficio de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre la utilidad en la enajenación de acciones que colizan en la BVC, de 10% a 3%.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Ganancia ocasional.	N/A	Nuevo	317	Establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a loterías, rifas, apuestas y similares en 35%.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta.	Deducción ciencia y tecnología	Nuevo	158-1	Establece que el CONFIS aprobará el monto máximo total de la deducción y se precisa la redacción del artículo eliminando la mención al artículo 256 del E.T. (descuento tributario para inversiones realizadas en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					investigación, desarrollo tecnológico o innovación).
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas naturales.	Descuento tributario dividendos	Nuevo	N/A	Establece un descuento tributario marginal del 0% y del 19% en proporción a la renta líquida gravable de dividendos.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	Dividendos sociedades nacionales	Nuevo	242-1	Aumenta la tarifa de dividendos aplicable a sociedades nacionales, del 7.5% al 10%.
H.S. Ana Carolina Espiña Jerez, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	Dividendos establecimientos permanentes	Nuevo	246	Aumenta la tarifa de dividendos aplicable a establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, del 10% al 20%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Otro.	Tasa de interés moratoria transitoria	Nuevo	N/A	1. Establece una reducción del 50% de la tasa de interés de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el 30 de junio de 2023 y para las facilidades y acuerdos para el pago establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario y que se suscriban a partir de entrada en vigencia de la ley y hasta el 30 de junio de 2023. 2. Precisa que la suscripción de las facilidades de pago deberá hacerse a más tardar el 15 de mayo de 2023.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Régimen simple de tributación	Nuevo	437	Establece que las personas naturales que pertenezcan al Régimen Simple de Tributación con ingresos menores a 3.500 UVT, independientemente de la actividad que desarrollen, no serán responsables del impuesto sobre las ventas (IVA).
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Régimen simple de tributación	Nuevo	905	Elimina la restricción de estar al día con obligaciones tributarias de cualquier naturaleza para acceder al régimen simple de tributación - SIMPLE.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Otro.	Régimen simple de tributación	Nuevo	910	Elimina los anticipos bimestrales para los contribuyentes que no superen los 3.500 UVT de ingreso, permitiendo una única declaración

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					y un único pago (se pasaría de 6 anticipos a un único pago anual).
H.S. José Vicente Carreño Castro, H.R. Luví Katherine Miranda, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.R. Yenica Sugaen Acosta Infante, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso y otros	Otro.	Subsidio combustible aeronaves Guania, Amazonas y Vaupés	Nuevo	N/A	Establece que el costo para aeronaves con destino y salida a los departamentos de Guania, Amazonas y Vaupés será subsidiado en un cincuenta (50%) por el Ministerio de Minas y Energía.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce y H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Vigencia y derogatorias.	N/A	69	N/A	1. Elimina de las derogatorias las siguientes disposiciones: - Los incisos 2 y 4 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, que establecen el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la venta de acciones que colizan en bolsa. - El artículo 66-1 del Estatuto Tributario que establece el costo presunto de los cultivos de café. - El artículo 317 del Estatuto Tributario, sobre la tarifa de ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares, con la finalidad de incluir un nuevo artículo para aumentar la tarifa del 20% al 35%. - Los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto correspondiente a la renta exenta proveniente de la utilidad en la primera venta de casa o apartamento VIS o VIP. - El artículo 28 de la Ley 98 de 1993 que establece como exentos los ingresos por concepto de derechos de autor que reciben los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>autores y traductores tanto colombianos y extranjeros residentes en Colombia por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 30 de la Ley 98 de 1993 que establece una deducción del 100% en el impuesto sobre la renta por las inversiones que efectúen las personas naturales o jurídicas en ensanche o apertura de librerías. - El inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995 que establece la exclusión de IVA, exención de arancel y del impuesto nacional a la gasolina y ACOMP para los combustibles en zonas de frontera. - El inciso quinto del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 que establece como renta exenta los ingresos recibidos por los productores, distribuidores y exhibidores por el desarrollo de nuevas producciones o inversiones en el sector cinematográfico. - El artículo 16 de la Ley 814 de 2003 que establece una deducción del 165% en el impuesto sobre la renta, por inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía. - El inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 que establece un descuento tributario en el impuesto sobre la renta hasta por un valor equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor de la inversión en obras audiovisuales no nacionales producidas o posproducidas en Colombia. - El artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 que establece una deducción del 165% en el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. ET u otra Ley que se modifica	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>impuesto sobre la renta, por las inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura.</p> <p>2. Deroga los siguientes artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 256 del Estatuto Tributario que consagra un descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Al mismo tiempo, se mantiene vigente sin limitación el beneficio de la deducción por donaciones e inversiones a estas mismas actividades. - El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario que establece la no causación de IVA en la importación de bienes de menos de USD200. - El parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario que establece que los proyectos declarados de importancia nacional recibirán el tratamiento tributario de obras por impuestos. - El artículo 402 del Código Penal (omisión del agente retenedor) ya que se reedita como artículo 434C del mismo Código. - El artículo 616-5 del Estatuto Tributario (determinación del impuesto mediante factura) ya que su contenido –ajustado– se reedita en el artículo 719-3 del Estatuto Tributario que se propone adicionar. - El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 que establece la destinación específica del impuesto al carbono.

II. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Producto de los comentarios recibidos, así como de las propuestas y debates que se presentaron en la sesión de las Comisiones Terceras y en las reuniones realizadas por los ponentes y coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico y el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, los ponentes y coordinadores convenimos incluir modificaciones al articulado del proyecto de ley con el propósito de contribuir al logro del objetivo en él establecido.

Al respecto, son de destacar las modificaciones que introducen los siguientes temas:

Impuesto sobre la renta para personas naturales. Como resultado de los debates y proposiciones presentadas por los H. Congresistas, en relación con la propuesta de unificación de rentas líquidas cedulares para aplicar las tarifas establecidas en el artículo 241 del Estatuto Tributario, se decidió excluir las ganancias ocasionales y solo integrar la renta líquida de la cédula de dividendos y participaciones con la renta líquida gravable de la cédula general, según se detalla más adelante.

De otra parte, en cuanto a las modificaciones incorporadas sobre los límites aplicables a beneficios tributarios en la depuración de la renta líquida gravable la cédula general, se estimó pertinente realizar algunos ajustes, con el propósito de atender algunas inquietudes y preocupaciones manifestadas por los congresistas. Por una parte, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, el hogar promedio del país se encuentra compuesto por 3 personas y, en su mayoría, corresponde a hogares donde la madre es la cabeza de la familia. En este sentido, se estimó pertinente adicionar como deducción un monto en UVT anual por dependiente, hasta un máximo de 4 dependientes, con el fin de reconocer estas realidades y proteger el núcleo familiar.

A su turno, se consideró pertinente aumentar el límite global en UVT previsto en el numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario, de cara a la propuesta original, con el fin de reconocer un beneficio adicional para incentivar, principalmente, el ahorro pensional, que también aporta al bienestar de la población y al crecimiento económico del país.

Finalmente, con el objetivo de fortalecer y sumar esfuerzos para la masificación de la facturación electrónica y el uso de medios de pago electrónicos en el país, se incorpora un nuevo beneficio para las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general que adquieran bienes y/o servicios, de manera que podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta el 1% del valor de las adquisiciones, con un límite anual de 240 UVT. Para ello, es necesario que i) la adquisición no haya sido solicitada como costo o gasto en el impuesto sobre la renta, ii) se soporte con factura electrónica, iii) se pague con medios electrónicos y iv) la factura sea expedida por los obligados a expedirla.

Dividendos. Considerando que son las personas naturales del último decil, que perciben los ingresos más altos, los que presentan una composición de ingresos en favor de rentas de capital y mixtas, aunado a que algunas de estas rentas, como es el caso de los dividendos, tienen un tratamiento tarifario diferente respecto a los ingresos que componen la cédula general, se ocasiona una disminución de la tarifa efectiva de tributación de estas personas. Este tratamiento tarifario dispar, afecta el principio de equidad vertical y

desconoce la capacidad de contributiva al reducir el impuesto a cargo de los contribuyentes de mayor capacidad de pago.

En este contexto, con la finalidad de conservar el propósito de avanzar en la progresividad y equidad del sistema tributario, en particular del impuesto sobre la renta para personas naturales, se ha considerado pertinente conservar la unificación de las rentas líquidas gravables para incluir la renta líquida de la cédula de dividendos y participaciones, a fin de gravar estas rentas a las tarifas marginales y progresivas previstas en del artículo 241 del Estatuto Tributario.

Sin embargo, entendiendo las preocupaciones manifestadas relacionadas con la necesidad de establecer algún instrumento o modificación que permita corregir el impacto sobre la doble tributación en dividendos que se generaría para las personas naturales y sucesiones líquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, se incorpora, por medio de un artículo nuevo, un descuento tributario del 19% proporcional a los ingresos que obtienen las personas por este concepto, es decir, calculado exclusivamente sobre las rentas líquidas gravables de la cédula de dividendos y participaciones, debidamente declaradas.

De esta manera, se logra que la carga tributaria efectiva sobre los dividendos disminuya, mientras que se mantiene la unificación de estos ingresos con el resto de las rentas líquidas cedulares, para efectos de la determinación por parte del contribuyente del impuesto sobre la renta a cargo, aplicando la tabla de tarifas correspondiente a la cédula general de ingresos, prevista en el artículo 241 del Estatuto Tributario.

Consistente con lo anterior, se modifican, para aumentar, las tarifas para dividendos y participaciones aplicables a las sociedades nacionales (al 10%) y a los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras (al 20%).

Ganancias ocasionales. Con la finalidad de buscar una mayor progresividad del sistema tributario, conservando la simplicidad del impuesto que recae sobre las ganancias ocasionales, y considerando que estas rentas tienen una naturaleza extraordinaria, se proponen ajustes al articulado para excluir dichos ingresos extraordinarios de la propuesta de unificación de rentas líquidas gravables.

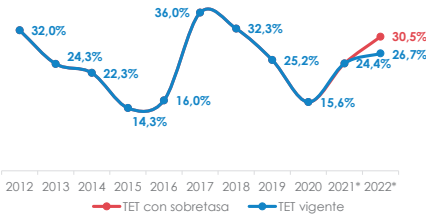
En este sentido, se retoma la aplicación de una tarifa fija particular, pero se aumenta del 10% al 15% para todos los sujetos (personas naturales, sociedades nacionales, personas naturales no residentes y personas jurídicas extranjeras), y del 20% al 25% para el caso de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

Considerando que se conserva la unificación de las rentas líquidas cedulares provenientes de las rentas por dividendos y participaciones, pero conservando la independencia de la cédula de ganancias ocasionales, se hace necesario incorporar un parágrafo nuevo al artículo 300 del Estatuto Tributario, con el propósito de aclarar que la reacquisición de acciones por parte de una sociedad tendrá el carácter de renta ordinaria y no de ganancia ocasional. De esta manera se desincentiva el uso de esta práctica comercial como un posible instrumento de abuso en materia tributaria.

En armonía con dichos ajustes, se elimina el artículo 14 del texto radicado, con el propósito de que se conserve el contenido del artículo 306 del Estatuto Tributario como se encuentra

<p>actualmente vigente, al tiempo que se elimina del artículo devengencias y derogatorias el artículo 317 del Estatuto Tributario, que contempla la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares, para ser modificado como corresponde.</p> <p>Finalmente, se aumenta el monto exento de las ganancias ocasionales provenientes de la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación frente a la propuesta contenida en el texto radicado, conservando los requisitos establecidos en la norma vigente para la procedencia del beneficio, que establezca la reinversión de la utilidad en la adquisición de una nueva casa o apartamento de habitación.</p> <p>Sobretasa en el impuesto sobre la renta para las instituciones financieras. Con el propósito de equiparar las condiciones tributarias entre sectores, bajo el entendido que la tasa efectiva de tributación de ciertas empresas del sector financiero es de las más bajas, se plantea un incremento de la sobretasa establecida en el proyecto de ley radicado en 2 puntos porcentuales adicionales, de manera que pasa de 3 a 5 puntos porcentuales.</p> <p>En este mismo sentido, se estableció que otras entidades pertenecientes al sector financiero, por su capacidad económica, tienen una mayor capacidad contributiva y, en consecuencia, les sería extensible esta sobretasa, dentro de estas nuevas entidades contribuyentes de la sobretasa se encuentran las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros <i>commodities</i> y los proveedores de infraestructura del mercado de valores.</p> <p>Aunado a lo anterior, se amplían los sujetos pasivos sobre los cuáles recae la sobretasa y se establece la temporalidad de la misma pasando de ser permanente a transitoria hasta el año 2027. Con lo anterior, se estaría extendiendo este gravamen 2 años adicionales frente a la sobretasa vigente, sin perjuicio del aumento de la tarifa comentado.</p> <p>Impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Límite a los beneficios tributarios de personas jurídicas. Con el ánimo de precisar el alcance y aplicación de esta medida de control fiscal, se realizan unos ajustes de forma y de lenguaje consistentes en: i) aclarar que la figura aplica exclusivamente a las personas jurídicas sociedades nacionales y sus asimiladas, establecimientos permanentes de entidades del exterior y personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, ii) precisar algunos conceptos de la fórmula para calcular el límite, iii) corregir la referencia la Ley 1493 de 2011, iv) se aumenta el límite del 3% al 5%, entre otros.</p> <p>Por su parte, se elimina del límite mencionado el beneficio de la deducción por inversiones o donaciones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación previsto en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, en línea el programa de gobierno frente a ciertos sectores estratégicos y ser una economía del conocimiento. Lo anterior, sin perjuicio de la propuesta de eliminación de un beneficio concurrente sobre los mismos conceptos correspondiente al descuento tributario contenido en el artículo 256 del Estatuto Tributario, y en caso de mantener la concurrencia de ambos podría generar una reducción injustificada en la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes que realizaban estas donaciones o inversiones.</p>	<p>En este mismo sentido, se incluye un nuevo artículo al proyecto de ley que pretende precisar el alcance por inversiones o donaciones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación para eliminar la concurrencia con el beneficio que se deroga (descuento tributario por estos mismos conceptos) y, así mismo, se fija que el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS definirá un cupo máximo anual para la utilización de esta deducción, con la finalidad de ser consistentes con los planes de austeridad y tener un control de este beneficio tributario.</p> <p>Ecoturismo y agroturismo. Considerando que el sector del turismo en Colombia continúa en una senda de recuperación y recogiendo las proposiciones de varios H. Congresistas en relación con esta industria y la especial protección que algunos municipios requieren, se establece un beneficio para los parques de ecoturismo y agroturismo en municipios de hasta 200.000 habitantes y/o aquellos listados como PDET, el cual consiste en una tarifa reducida para aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta que sean personas jurídicas y que desarrollen estas actividades turísticas.</p> <p>Zonas francas. Atendiendo la necesidad de armonizar las modificaciones de la tarifa del impuesto sobre la renta para zonas francas con el régimen aduanero y el cumplimiento de los compromisos internacionales de exportaciones, manifestados por el Ministerio de Industria y Comercio. Se modificó el artículo para establecer que los usuarios de zona franca deben cumplir con un umbral máximo de ingresos provenientes de ventas al territorio nacional o entre zonas francas, atendiendo a unos porcentajes graduales que serán fijados en el reglamento por el Gobierno nacional pero respetando unos umbrales anuales definidos en el artículo, hasta un máximo de 20%.</p> <p>Así mismo, se excluyeron de dicho requisito algunos usuarios de zona franca que, por su naturaleza, no podían cumplir con el máximo de ventas al territorio nacional. Los cuales corresponden a los usuarios operadores y las zonas francas costa afuera.</p> <p>Impuesto mínimo global. El Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre la Erosión de las Bases Imponibles (BEPS por su sigla en inglés), del cual Colombia es miembro, viene trabajando en el diseño de una solución global para mitigar los efectos negativos que BEPS trae tanto a países desarrollados como a países en vía de desarrollo, reconociendo la importancia de lograr una solución global.</p> <p>En desarrollo de ese análisis, se propone aplicar a empresas colombianas un impuesto mínimo que garantice de alguna manera una tributación sobre unas tasas efectivas ajustadas con base en la utilidad que generan estas sociedades. Para tal fin, la propuesta contempla una tasa mínima efectiva de tributación del 15% tomando como referencia el estudio que la OCDE ha realizado tomando como punto de partida los análisis de utilidades de los grupos multinacionales a través del estudio del PILAR 2.</p> <p>No contribuyentes del impuesto sobre la renta. Considerando la importancia y el propósito que cumplen los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012, se incluyen dentro de las entidades que se consideran como no contribuyentes del impuesto de renta.</p> <p>Así mismo, se incluye una modificación al artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual establece que las entidades allí descritas, cuando perciban ingresos por actividades comerciales estarán gravados con el impuesto sobre la renta a una tarifa del 20%,</p>
<p>depurando su renta gravable en los términos establecidos en el Estatuto Tributario. Se exceptúan de esta regla los establecimientos públicos.</p> <p>Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de continuar percibiendo donaciones y los donantes de aplicar los beneficios tributarios que les correspondan.</p> <p>Enajenación de acciones que cotizan en una Bolsa de Valores Colombiana. Con el objetivo de continuar promoviendo el acceso a los mercados de capital, se conserva el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, pero reduciendo el límite para acceder a este beneficio tributario, pasando del 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad a un 3%.</p> <p>Aporte voluntario. Reconociendo la solidaridad de los contribuyentes del impuesto sobre la renta, se incluye un artículo que otorgue la posibilidad de realizar aportes voluntarios de hasta el 10% del impuesto a cargo a título de donación.</p> <p>Impuesto al patrimonio. Con el fin de contrarrestar un posible impacto negativo e indeseable relacionado con la determinación del valor patrimonial de las acciones o cuotas de interés social poseídas en sociedades que no cotizan en bolsa, se plantea un esquema de transición que permita a los contribuyentes reconocer, de forma gradual, el valor intrínseco de las acciones poseídas para efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio.</p> <p>Esta fórmula permite conservar como mínimo el reconocimiento del costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social y de manera progresiva adicionar un porcentaje, del 25% en el año 2023 hasta el 100% en el año 2026, correspondiente a la diferencia entre el costo histórico y el valor intrínseco de las acciones. Ahora bien, reconociendo las preocupaciones manifestadas por los H. Congresistas y con la firme intención de apoyar el emprendimiento en Colombia, se incluye una excepción a la aplicación del valor intrínseco de las acciones que no cotizan en bolsa, para las empresas emergentes (comúnmente denominadas <i>start-ups</i>), con el cumplimiento de unos requisitos objetivos que son coherentes con el modelo de negocio de estas empresas emergentes.</p> <p>Así mismo, se corrige un error de forma en relación con la tabla de tarifas marginales del impuesto al patrimonio, precisando 1) los umbrales de las tarifas, 2) que en la fórmula marginal del umbral de la tarifa del 0,5% la fórmula correcta es "(Base Gravable en UVT menos 7.000 UVT) x 0,5%" y no "(Base Gravable en UVT menos 73.000 UVT)". En este mismo orden de ideas, se incluye un nuevo umbral, de carácter temporal, con una tarifa del 1,5% para patrimonios superiores a 239.000 UVT.</p> <p>Por último, para precisar los responsables de reconocer en sus declaraciones del impuesto al patrimonio los activos poseídos a través de vehículos transparentes fiscalmente, particularmente los poseídos en el exterior, se incluyen unas reglas para tal efecto y se precisa el valor patrimonial de estos activos, el cual corresponde al patrimonio líquido de estos activos subyacentes.</p> <p>SIMPLE. En la continua búsqueda del mejoramiento del régimen simple de tributación – SIMPLE se incluye una reducción de las tarifas de los grupos de este régimen y de otro se busca evitar el uso injustificado del mismo por quienes no tengan la intención de</p>	<p>formalizarse y que pueden contribuir en el régimen tributario ordinario por la naturaleza de las actividades que desarrollan, se incluye una modificación al artículo 27 del texto radicado por el Gobierno nacional, con la finalidad de excluir del régimen SIMPLE a todos aquellos contribuyentes que perciben ingresos por la ejecución de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.</p> <p>En este mismo sentido, se establece que aquellas personas naturales contribuyentes del SIMPLE con ingresos menores a 3.500 UVT tendrán la calidad de no responsables del impuesto sobre las ventas -IVA y se establece una exclusión del pago bimestral de anticipos para estos contribuyentes. Así mismo, se elimina de los requisitos para acceder al régimen SIMPLE estar al día con las obligaciones tributarias.</p> <p>Finalmente, se incluye un beneficio adicional para los contribuyentes del régimen SIMPLE consistente en otorgar un descuento del gravamen a los movimientos financieros -GMF pagado, el cual no será concurrente con el descuento por concepto de ventas de bienes o servicios realizadas a través de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito y otros mecanismos de pagos electrónicos.</p> <p>Impuestos ambientales. Frente al impuesto al carbono, se realiza un ajuste, en beneficio de los declarantes, consistente en la eliminación de establecer que las declaraciones del impuesto que no se paguen total o parcialmente se entienden como no presentadas.</p> <p>En atención a la actual coyuntura de los precios de los combustibles y gas natural y para reducir el impacto que el impuesto pueda generar en la inflación y los precios de los productos de primera necesidad, se propuso conservar las tarifas vigentes para el año 2021, del ACPM, gasolina y gas natural hasta el año 2024.</p> <p>Finalmente, se incorporan modificaciones al impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes unas modificaciones con el objetivo de armonizar los términos del impuesto con la Ley 2232 de 2022, que establece la prohibición de los mismos. Dentro de estas modificaciones se encuentran: i) la definición de producto plástico de un solo uso e ii) indicar que se encontrarán excluidos del impuesto los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, utilizados para envasar, embalar o empacar.</p> <p>Sector de hidrocarburos y minero-energético. Sobretasa a ciertas entidades del sector de hidrocarburos y minero. Considerando la capacidad contributiva de ciertas entidades del sector de hidrocarburos y minero y con la finalidad de seguir incorporando instrumentos que permitan crear un sistema tributario más equitativo y progresivo, así mismo, con el objetivo de continuar avanzando en la transición energética y aumentar el recaudo derivado de las actividades extractivas para financiar, entre otros, el gasto público social, se establece una sobretasa para este sector</p> <p>Se estima relevante destacar que las tasas efectivas de tributación (TET) del sector minero-energético reportan niveles inferiores a la tarifa nominal y con una perspectiva histórica que evidencia una tasa efectiva proyectada para 2022 inferior a la registrada en periodos anteriores. Así mismo, se estima relevante indicar que con la inclusión de la sobretasa se mantiene una TET para el sector inferior a la reportada en vigencias pasadas (Gráfico 1).</p>

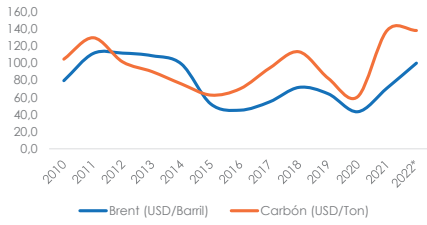
Gráfico 1. Serie histórica TET sector minero-energético



Fuente: DIAN. Cálculos DGPM-MHCP

Igualmente, esta sobretasa busca aumentar la contribución a la financiación de las obligaciones del Estado de este sector, que en particular en 2022 está enfrentando una fuerte época de auge derivada de los altos precios de sus productos (Gráfico 2). De esta manera, aumenta su capacidad contributiva, que se requiere en las circunstancias actuales en las que el país demanda mayor gasto social e inversión pública.

Gráfico 2. Serie histórica precio internacional petróleo y carbón



Fuente: Bloomberg.

Por lo anterior, se establece una sobretasa de 10pp para el año 2023, de 7,5 pp para el año 2024 y de 5pp para el año 2025 y siguientes, a ciertas entidades del sector de hidrocarburos, como las entidades extractoras de petróleo y gas natural, y del minero, como las entidades extractoras de carbón, minerales preciosos y otros minerales.

Bajo este entendido, el texto propuesto indica específicamente las actividades que se someten a la sobretasa y se aclara que su causación se da únicamente para las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. Para efectos del cálculo del umbral, se considerarán los criterios de vinculación del régimen de precios de transferencia. En esta misma medida y por

coherencia con la sobretasa a las instituciones y entidades financieras, se establece un anticipo de la sobretasa.

Adicionalmente, se prohíbe la deducción de las regalías en el impuesto sobre la renta.

Sobretasa a las entidades que desarrollan actividades de generación de energía eléctrica a partir de fuentes hídricas. Teniendo en cuenta que desde mayo de 2022 los precios de los contratos de ambos mercados (regulado y no regulado) presentaron crecimientos anuales de 11,6% y 19,7%, variaciones en precios de energía más elevadas desde 2009, y, que durante 2022 han existido condiciones hidrológicas óptimas que han permitido reducir los costos de generación eléctrica, ambas condiciones mejoran los márgenes del componente de generación eléctrica, por lo que se espera que tengan una mayor capacidad de pago impositivo en el año en curso y los años venideros de estos contribuyentes.

Por ello, se establece una sobretasa de 3pp por los años 2023, al 2026, a ciertas estas entidades generadoras de energía eléctrica a partir de fuentes hídricas.

Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro. Atendiendo las proposiciones de los H. Congresistas, que presentaron una cantidad considerable de proposiciones en relación con el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, se procede con la eliminación del impuesto.

Impuestos saludables. Con la finalidad de lograr que esos impuestos sean herramientas eficaces de política de salud pública, el mejoramiento en el control y administración de estos tributos, la armonización con la ley y reglamento del etiquetado, se presentan algunos ajustes de forma de estos impuestos, como la armonización de algunas definiciones.

A efectos de atender a la naturaleza y estructurar apropiadamente estos impuestos se incorporan al Estatuto Tributario en un título independiente al impuesto nacional al consumo.

Así mismo, se realizan ajustes a la estructura de los tributos: siendo estos i) la definición de azúcares añadidos, ii) se ajustan los criterios para determinar los bienes sujetos a estos impuestos saludables, iii) se precisan los bienes exentos de los impuestos saludables, iv) se precisan los hechos que generan estos impuestos, v) aspectos relacionados con la fiscalización, vi) procedimiento en caso de operaciones anuladas, rescindidas o resultados, vii) responsables, viii) bases gravables, ix) tarifas y x) causación del impuesto.

En esta misma medida, en atención a las distintas discusiones y alternativas evaluadas por los ponentes y coordinadores y por el Gobierno nacional, se realizan ajustes a los bienes gravados con estos impuestos, identificándolos de manera específica y las exclusiones correspondientes.

Finalmente, se incorporan unas disposiciones comunes a estos dos impuestos a efectos de clarificar el control, fiscalización, cumplimiento tributario y sanción que aplicarán para estos impuestos saludables.

Mecanismos de lucha contra la evasión

Presencia económica significativa. Considerando la complejidad de incorporar el concepto de presencia económica significativa en los establecimientos permanentes (art. 20-2 E.T), se propone eliminar la modificación de dicho artículo y a su vez ajustar todo el artículo 20-3 propuesto, para establecer criterios más concretos sobre la tributación cuando se configura la presencia económica significativa en Colombia.

Así mismo, se propone establecer en los numerales 1 y 2, cuando se configura la presencia económica significativa asociada a ingresos y cantidad de usuarios que posea la persona residente o no domiciliada.

De igual forma se indica que cuanto corresponde a prestación de servicios desde el exterior, se aplica esta disposición independientemente la cantidad de usuarios o ingresos que obtenga el prestador del servicio.

El listado de los servicios a los cuales se pretende gravar y que se encuentran asociados a dichos servicios digitales. El listado se basó en el impuesto de servicios digitales de Kenia y en el artículo 12B del Modelo de la ONU de Convenio para evitar la doble imposición.

A su vez, se establece la posibilidad que los prestadores de los servicios digitales desde el exterior, presente una declaración, en donde liquiden sobre la totalidad de los ingresos obtenidos por estos conceptos un impuesto de renta a una tarifa plana del 5%. Y si el prestador opta por esta modalidad, podrá solicitar que no se le aplique la retención en la fuente del 10% que se propone establecer en el artículo 408 del Estatuto Tributario por estos conceptos.

Ingresos en especie. Atendiendo la naturaleza técnica de esta medida se hace imperioso realizar unos ajustes al texto radicado por el Gobierno nacional, con el objetivo de incorporar la terminología adecuada del Sistema de Seguridad Social Integral.

En este mismo sentido, con el fin de proteger los derechos de los trabajadores se excluyen de la aplicación del tratamiento previsto en el artículo los pagos que tienen su origen en las convenciones colectivas y/o los pactos colectivos de trabajadores.

Intercambio de información entre entidades nacionales y territoriales. Se introduce un nuevo artículo al proyecto de ley que extiende el intercambio de información vigente en el artículo 585 del Estatuto Tributario entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales – UGPP y las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales para el análisis, administración, liquidación y control de tributos a su cargo, con la finalidad de mejorar las actividades de fiscalización y determinación de tributos nacionales y territoriales.

Facturación de impuestos nacionales. Se incorporan unas modificaciones sustanciales al contenido del artículo radicado por el Gobierno nacional para el fortalecimiento de este instrumento, en la medida que se hacen precisiones en relación con: i) circunscripción de esta media para los contribuyentes que omiten la presentación de las declaraciones tributarias, ii) el régimen de notificaciones, iii) instrumentos para aceptación o rechazo de las facturas, iv) contenido de las declaraciones o respuestas a la factura de los contribuyentes y v) términos para la aceptación o rechazo de las facturas. Estas modificaciones se hacen para mayor claridad y se hacen en beneficio de los contribuyentes.

Control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros. Con el propósito de precisar las condiciones para la adopción del sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros -GMF se otorga un plazo de 2 años a las entidades previstas en la norma para que pongan en funcionamiento este sistema. Ahora bien, se dispone que únicamente hasta el momento en el cual estas entidades pongan en funcionamiento el sistema dejarán de aplicar las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

Facultades extraordinarias y fortalecimiento de la Administración Tributaria. Con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, en virtud del cual el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley. Es decir, respecto de asuntos y materias determinadas, y en el marco de especiales condiciones, de manera que esta habilitación sea realmente una facultad extraordinaria y no se convierta en la regla general de producción normativa.

Conforme con lo dispuesto en el referido numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, estas condiciones se pueden resumir así:

- Limitaciones temáticas. El Gobierno nacional está habilitado a legislar en cualquier tema, salvo que se trate de Códigos o de asuntos que son materia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes que decretan impuestos, puesto que, por su amplio impacto democrático, esos asuntos están sometidos a reserva de ley formal.
- Límite temporal. La "delegación" de la facultad legislativa no puede ser superior a seis (6) meses. Entonces, aunque el tiempo en el que el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades puede señalarse expresamente en la ley, este no puede exceder de seis (6) meses.
- Límites materiales. Las reglas constitucionales son claras: se otorga la habilitación legislativa solamente "cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen", de manera precisa, esto es, deben ser claras, concretas y determinadas. Se debe determinar el asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Finalmente, los decretos que dicte el presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante.
- Límites procedimentales. La Constitución exige que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno y sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa.

Así las cosas, la solicitud de estas facultades tiene como fundamento la trascendencia de la misión institucional que cumple en el Estado colombiano la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN - consistente en coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano, la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

<p>Como quiera que la especial función que se cumple por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN - exige normas específicas que garanticen a la sociedad, al Estado en general y a los servidores públicos a ella vinculados, igualdad en el acceso a la función pública, transparencia, moralidad, eficiencia, respeto y garantía de los derechos de quienes a ella se vinculan y a quienes ya están vinculados a su servicio, todo lo cual exige una gestión y administración del talento humano que desarrolle en relación con esa entidad los contenidos normativos y los objetivos perseguidos por lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 209 de la Carta Política, es entonces de alta conveniencia pública la expedición de las normas para las cuales se solicitan las facultades extraordinarias a que se refiere el presente proyecto de ley, pues la expedición de esas normas se hace indispensable para la optimización del cumplimiento de las funciones que para la seguridad económica y fiscal de Estado, el recaudo y la administración de los tributos públicos, así como el cumplimiento de las funciones del régimen aduanero requiere con urgencia el Estado colombiano.</p> <p>En consecuencia resulta clara la necesidad, conveniencia y urgencia de la expedición de las normas a que se ha hecho referencia, y la procedencia de las facultades extraordinarias para cumplir los fines del Estado fortaleciendo la institucionalidad de la Administración Tributaria.</p> <p>Con el propósito que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, cuyo objeto es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, pueda atender los compromisos fijados por el Gobierno Nacional para generar paulatinamente a 2026 ingresos por \$50 billones de pesos, (3,4 % del PIB), vía reducción en la evasión a través de la administración de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como facilitar las operaciones de comercio exterior esenciales para la economía del país y la seguridad nacional. Se hace necesaria la ampliación de la planta de personal de la DIAN.</p> <p>En este mismo sentido, la norma busca atender la necesidad de dar respuesta a la operación y el cumplimiento de las competencias funcionales dispuestas en el Decreto 1742 de 2020, así como la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la -DIAN- y el marco inclusivo de -BEPS- de la -OCDE- y el -G20-.</p> <p>Así como, atender las dificultades identificada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), en los procesos de control y trazabilidad aduanera, debido a: 1) escasa automatización de los procesos y uso de tecnología que dificulta la capacidad de la Dirección de Gestión de Aduanas para controlar que las mercancías lleguen a sus destinos y se reduzcan las oportunidades de contrabando y fraude; 2) deficiencias para monitorear de manera centralizada y remota las cargas y vehículos, y para controlar el ingreso y salida de pasajeros internacionales y sus pertenencias; 3) falta de definición de necesidades de infraestructura física, de uso de tecnología y de recursos humanos capacitados para cumplir con las labores de supervisión de las operaciones de desaduanamiento, de control e inspección, de detección de irregularidades y de reacción ante situaciones de emergencia causadas por desastres y otras contingencias en las operaciones aduaneras, y 4) insuficiente capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera por una falta de automatización y de número de personal capacitado. Estos cuatro factores no solo afectan los procesos internos de la entidad, también tienen efectos en el relacionamiento con los usuarios y la competitividad del país.</p>	<p>En atención a todos los argumentos expuestos anteriormente, se incorpora una nueva disposición que busca autorizar la ampliación de planta de personal, atendiendo los estudios técnicos requeridos para tal efecto y en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo</p> <p><i>Facultades extraordinarias para expedir el régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías.</i> Mediante sentencia C-441 de 2021, con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023, afectando directamente los Títulos 14, 15 y 16 del Decreto 1165 de 2019, contentivos del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.</p> <p>Es importante resaltar que la Corte Constitucional fue clara en su sentencia de las "competencias constitucionales y de la libertad de configuración que le son propias" al legislativo; razón por la cual, enfatiza como potestativa la facultad del congreso para expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio aduanero.</p> <p>Ahora bien, al analizar el principio de reserva de ley, en materia de regulación sancionatoria, la corte en la mencionada en la sentencia C-619 de 2012, la Corte reconoció que hay asuntos que a pesar de tener reserva de ley "pueden ser delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes, lo anterior, sin "deslegalizarlas", esto es, que el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento.</p> <p>Así las cosas, se estima relevante manifestar que el otorgamiento de facultades extraordinarias en materia sancionatoria y de procedimiento administrativo sancionatorio al presidente de la república ha sido avalado recientemente por el máximo tribunal constitucional en sentencia C-269 de 2022, también con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, al declarar exequible el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, con el cual, el Congreso de la República revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</p> <p>Por todo lo anterior y en atención a la imperiosa necesidad de expedir una ley que regule el régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías se estima pertinente otorgar estas facultades extraordinarias al Presidente de la República para tal efecto y dar cumplimiento a la sentencia C-441 de 2021.</p> <p><i>Delitos.</i> Con las modificaciones propuestas se busca salvaguardar a las finanzas públicas comprendidas dentro de la administración pública como bien jurídico protegido por la política criminal del Estado Colombiano.</p> <p>La administración pública, en su vertiente financiera, se refiere a los conceptos, principios, reglas, procesos apropiación de gastos y recaudo de ingresos de un Estado, para lograr su sostenimiento, funcionamiento y fines constitucionales. Una de las formas que tiene el Estado colombiano para percibir ingresos es a través del desarrollo legal del deber de "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro del concepto de justicia y equidad" por parte de las personas y ciudadanos, numeral 9º del artículo 95 de la</p>
<p><u>Constitución Política, aunado al principio de solidaridad que es uno de los valores fundantes de Colombia.</u></p> <p>Las conductas punibles actuales junto con los cambios, las circunstancias de agravación punitiva y el verbo rector residual propuesto buscan condenar aquellas acciones y/o omisiones constitutivas de incumplimientos relacionados con declaraciones tributarias y pagos de tributos, que hacen daño al disminuir el recaudo y comprometer la posibilidad de fiscalizarlos. Lo anterior impide llevar a cabo la materialización de los fines del Estado, en especial los de inversión social que agravan la actual problemática social y económica de la población colombiana.</p> <p>De la revisión de la situación normativa actual y su aplicación práctica, se encuentra que los tipos penales existentes en el ordenamiento deben fortalecerse, para garantizar la prevención general y especial de los delitos en cuestión. Así mismo, corregir aspectos problemáticos prácticos y el fortalecimiento de las medidas penales que condenan la afectación de las finanzas públicas a través de la evasión y el abuso en materia tributaria.</p> <p>En materia de gestión de las propuestas debe considerarse que a través del artículo 132 de la Ley 2010 de 2019, se creó en la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales adscrita a la Delegada de Finanzas Criminales lo cual garantiza el cumplimiento eficaz de las propuestas de fortalecimiento a las medidas que ya existen.</p> <p>La criminalización de conductas que defraudan la Hacienda Pública no es un fenómeno local, la misma responde a una tendencia mundial que se desprende de la gravedad de la evasión y defraudación tributaria y la importancia que tiene el recaudo tributario para la protección de los derechos de las personas y la consecución de los fines estatales.</p> <p>Otras disposiciones</p> <p><i>Importación de bienes objeto de tráfico postal.</i> Con el propósito de proteger la industria nacional, evitar el uso injustificado o abusos de la red de tratados de libre de comercio, se elimina el artículo que contenía las modificaciones al literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario. En consecuencia, también se deroga este literal, al ser altamente compleja la fiscalización y control de estas importaciones.</p> <p><i>Ingreso Base de Cotización independientes.</i> Siendo lo primero precisar que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-068 de 2020. En este fallo se dispuso, además, "Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia." Considerando que la notificación de la sentencia se llevó a cabo mediante el edicto número 033, fijado el 2 de marzo de 2020 y desfijado el 4 de marzo de 2020, por lo que las dos legislaturas siguientes a la notificación corresponden a los periodos julio 2020 - junio de 2021 y julio 2021 a junio de 2022. Esta norma demandada determinaba el ingreso base de cotización de los independientes dando claridad frente a los sujetos obligados al pago de aportes en el Sistema de Seguridad Social Integral, los ingresos que generaban dicha obligación de pago y la forma de cálculo del ingreso base de cotización con la depuración de los costos presuntos que, según las distintas actividades, determinó la UGPP. Así las cosas, actualmente existe un vacío legal que únicamente puede resolverse a través de la vía legislativa.</p>	<p>Para la determinación de las cotizaciones de los independientes, la legislación expedida a partir del año 2007 (Ley 1122 de 2007, Ley 1753 de 2014 y Ley 1955 de 2019) ha considerado como base de cotización no el 100% del ingreso neto o disponible, sino el 40%. Este tratamiento diferencial se soporta en la necesidad de garantizar la equidad horizontal entre sujetos en condiciones económicas similares a partir del ingreso. En efecto, si se considera a dos personas con el mismo ingreso inicial y se hace un paralelo entre la carga impuesta, se encuentra que un dependiente comparte la obligación de cotización a seguridad social con su empleador, mientras el independiente debe asumir la totalidad de la cotización. El establecimiento de una diferenciación en el monto del ingreso total sobre el cual se deben calcular los ingresos ajusta las diferencias en la carga que frente a la seguridad social deben asumir las personas y garantiza la continuidad de la aplicación de una disposición que goza de conocimiento general y aceptación por parte de los sujetos obligados.</p> <p>Por esta razón, adicional a la necesidad de incorporación a la legislación colombiana, al texto propuesto y con el objetivo de precisar la terminología correcta de este instrumento, se incorporan unos ajustes de redacción a la norma propuesta.</p> <p><i>Tasa de interés moratoria transitoria.</i> Teniendo en cuenta que actualmente continúan los efectos económicos negativos e la pandemia y se requieren esfuerzos adicionales para aliviar las cargas fiscales de los contribuyentes, se propone una nueva disposición que permite, de manera transitoria, reducir la tasa de interés moratorio aplicable a las obligaciones tributarias en mora y, adicionalmente, permite recuperar la cartera morosa de los contribuyentes.</p> <p><i>Régimen tributario especial.</i> En la actualidad, los contribuyentes del régimen tributario especial que cada año realizan la solicitud de permanencia, cuentan únicamente con tres (3) meses para enviar la información financiera y de gestión, lo que ha conllevado a inconvenientes de cumplimiento por parte de la ESAL en razón a que al 31 de marzo, no se han logrado llevar a cabo las distintas asambleas generales para la aprobación de estados financieros cuya consecuencia ha sido la pérdida de calificación a este régimen tributario, volviéndolos contribuyentes del régimen ordinario. Para tal efecto se plantea una modificación al artículo 364-5 del Estatuto Tributario, con lo que se pretende ampliar el término para que se efectúe la solicitud de permanencia dentro de los 6 primeros meses del año, fecha suficiente para poder obtener toda la información de la ESAL y su remisión a la Administración Tributaria.</p> <p>Así mismo, se plantea la modificación del artículo 356-2 del Estatuto Tributario que tiene como finalidad garantizar al contribuyente la posibilidad de subsanar errores al momento de realizar la solicitud de calificación y agilizar el proceso para la calificación dentro del régimen tributario especial.</p> <p><i>Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente.</i> La ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total representa, tanto para los contribuyentes como para la Administración Tributaria, una carga económica y administrativa muy elevada cuando el valor dejado de pagar es mínimo. Actualmente, en el caso que un contribuyente o responsable no pague la totalidad de la declaración de retención en la fuente, así sea por cuantía mínimas o irrisoria debe presentar una nueva declaración, al ser considerada como ineficaz la declaración presentada inicialmente, con</p>

<p>la sanción de extemporaneidad a que haya lugar. Considerando lo anterior, se propone que la declaración no se torne ineficaz si el valor dejado de pagar no supera diez (10) UVT.</p> <p>Obras por impuestos. Estimando que actualmente los proyectos financiados con este mecanismo se encuentran dispersos en una cantidad considerable de municipios y con la finalidad de retomar la priorización y focalizar estos recursos en los municipios ZOMAC y PDET se realizan ajustes al texto del articulado para eliminar los municipios incluidos por medio de la Ley 2155 de 2021 y se incluyen los proyectos en departamentos que conforman la Amazonía del país y que cuenten con poblaciones inferiores a 85.000 habitantes, de acuerdo a lo certificado por la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Facilidades para el pago. Considerando que actualmente el artículo 814 del Estatuto Tributario permite únicamente que ciertos funcionarios de la DIAN puedan suscribir facilidades para el pago de obligaciones administradas por esta entidad, se incluye una modificación al mencionado artículo y, así, descentralizar la competencia para otorgar las facilidades de pago y facilitar al contribuyente el acceso a estas facilidades sin necesidad de garantías.</p> <p>Beneficios tributarios concurrentes. Desde su creación, el artículo 23 de la Ley 383 de 1997 no ha presentado ninguna modificación, conservando -por ende- su texto original hasta la fecha, texto que no ha sido suficiente para atajar ciertos aprovechamientos excesivos en materia de beneficios o prerrogativas de orden fiscal.</p> <p>Es un hecho que en poco más de 25 años la normativa tributaria ha sido objeto de muchos cambios, particularmente en lo relacionado con los beneficios fiscales como son rentas exentas y ciertos regímenes tributarios especiales que comportan tarifas reducidas del impuesto sobre la renta.</p> <p>De allí que, teniendo en cuenta la versión vigente del mencionado artículo 23, sea menester ampliar el concepto de lo que se entiende por beneficios fiscales para efectos de su concurrencia, los cuales hoy en día únicamente están limitados a "Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta" y "Los descuentos tributarios", lo que, a su vez, facilita a los contribuyentes escenarios de interpretación normativa para acumular, en determinadas operaciones, varios beneficios fiscales, aun cuando los mismos provengan o se causen como consecuencia de un mismo hecho económico.</p> <p>En este sentido, se incluye una modificación al artículo 23 de la Ley 383 de 1997 con el propósito de actualizar este listado de beneficios tributarios y resolver diferencias de interpretación que faciliten la aplicación de las normas tributarias.</p> <p>Impuesto de timbre. Con el objetivo de gravar las enajenaciones de inmuebles de alto valor, se propone establecer la tarifa del impuesto de timbre una tarifa marginal del 1,5% para los actos de enajenación de inmuebles a partir de 15.000 UVT.</p> <p>IVA en servicios de transporte de valores. Considerando que los servicios de transporte de valores tienen características particulares que no se deberían enmarcar en la exclusión de servicios de transporte público, se establece la necesidad de someterlos a tributación del impuesto sobre las ventas -IVA a la tarifa general.</p>	<p>Retención en la fuente pagos tarjetas de crédito y débito. Con el objetivo de promover el uso de pagos con medios electrónicos o tarjetas emitidas por entidades vigiladas por el sector financiero y promover el comercio electrónico. Se incorpora un nuevo artículo que pretende consagrar como una sola operación gravada, para efectos del gravamen a los movimientos financieros – GMF, la transferencia entre el tarjetahabiente o usuario del medio electrónico hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago.</p> <p>Vigencia y derogatorias. Frente a este artículo se presentaron un número considerable de proposiciones de distintos parlamentarios, particularmente de las Comisiones Económicas, y acogiendo las preocupaciones de ciertos gremios e industrias, se realizó la revisión de la derogatoria de algunos beneficios tributarios.</p> <p>Para la protección de la vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario y la promoción de nuevas construcciones con estas características de elimina la derogatoria de la renta exenta sobre la utilidad proveniente de los lotes para la construcción y la primera enajenación de viviendas de interés social y/o de interés prioritario.</p> <p>Estimado el auge y expectativa de crecimiento del cine nacional y el desarrollo de más producciones cinematográficas o televisivas en el país se eliminan las derogatorias de los beneficios tributarios de esta industria.</p> <p>Se eliminan de la derogatoria los beneficios tributarios relacionados con los ingresos que por concepto de derechos de autor reciban los autores y traductores tanto colombianos como extranjeros residentes en Colombia y las inversiones en ampliación y nuevas librerías.</p> <p>En este mismo sentido, se elimina la derogatoria de los beneficios tributarios de los combustibles asignados a zonas de frontera, estimando el impacto negativo que podría resultar para el suministro de bienes de primera necesidad en estos municipios fronterizos.</p> <p>En concordancia con la modificación del umbral para aplicar el ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional generado por la utilidad en la venta de acciones que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia, se elimina de las derogatorias los incisos 2 y 4 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>Con el objetivo de promover la agricultura y enaltecer la importancia de un producto de reconocimiento internacional del país, se elimina de la derogatoria el artículo 66-1 del estatuto Tributario, el cual establecía la presunción de costos del sector cafetero.</p> <p>Así mismo, se modifica el artículo para incluir unas nuevas derogatorias, como lo son: i) la derogatoria del descuento por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, por los motivos señalados anteriormente; ii) el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, por las razones expuestas anteriormente y como consecuencia a la eliminación de las modificaciones a este artículo que contenía el artículo 66 del texto radicado por el Gobierno nacional; iii) el artículo 615-5 del Estatuto Tributario, como consecuencia de su reubicación y modificaciones señaladas previamente; iv) se derogan las modificaciones al mecanismo de obras por impuestos -opción convenio- introducidas por la Ley 2155 de 2021, con la finalidad de focalizar este instrumento para los municipios que originalmente fueron previstos como beneficiarios de este mecanismo y los municipios PDET; y v) la destinación específica del impuesto al carbono, considerando que la</p>
<p>ejecución de estos recursos podría ser más eficiente por medio del presupuesto general de la nación.</p> <p>Finalmente se incluye una modificación al inciso segundo del artículo de vigencias y derogatorias con el propósito de precisar la aplicación a las situaciones jurídicas consolidadas.</p> <p>Resaltados los puntos anteriores, a continuación, se presentan las modificaciones propuestas al texto radicado, las cuales encuentran su justificación en las siguientes consideraciones, que serán expuestas para cada artículo a modificar o a incluir, según el siguiente detalle:</p> <p>ARTÍCULO 5</p> <p>Se precisan algunos aspectos relacionados con la determinación de la renta líquida gravable a la que se le aplican las tarifas establecidas en el artículo 241 del Estatuto Tributario para excluir las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas gravables.</p> <p>ARTÍCULO 6</p> <p>Se amplía el límite de las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a la renta líquida gravable de la cédula general de 1.210 a 1.340 UVT anuales y se establece que, en adición a este límite, el trabajador podrá deducir 72 UVT por dependiente hasta un máximo de 4 dependientes.</p> <p>Se establece que las personas naturales que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, el 1% del valor de dichas adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre y cuando, las adquisiciones estén soportadas con factura electrónica y se hayan pagado por cualquier medio electrónico, entre otros.</p> <p>Dicha deducción no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.</p> <p>ARTÍCULO 9</p> <p>Se incluyen nuevos sujetos pasivos a la sobretasa de las instituciones financieras y la misma se incrementa de 3 a 5 puntos porcentuales. También se establece que sea temporal, por los años 2023 a 2027.</p> <p>Adicionalmente, se establece una sobretasa permanente (del 10% para el año 2023, 7,5% para el año 2024 y 5% a partir del año 2025) para las personas jurídicas que desarrollen las actividades económicas listadas en el artículo del sector de hidrocarburos y de minería,</p>	<p>y que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. Se precisa que este umbral se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas en los términos del artículo 260-1 del E.T. A su vez, se determina que esta sobretasa está sujeta a un anticipo del 100% de la misma.</p> <p>En estos mismos términos se establece una sobretasa a las empresas generadoras de energía a partir de fuentes hídricas, que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT, del 3% para los años 2023 a 2026. A su vez, se determina que esta sobretasa está sujeta a un anticipo del 100% de la misma.</p> <p>De otra parte, se establece una tarifa reducida para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia del país, que presten servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de 10 años. Lo anterior aplica para nuevos proyectos, remodelación y/o ampliación de hoteles y parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre que se realicen en municipios de hasta 200.000 habitantes y/o municipios PDET.</p> <p>El Ministerio de Industria y Comercio autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio.</p> <p>Finalmente, se establece que la tasa efectiva de tributación del impuesto sobre la renta y complementarios de las personas jurídicas no puede ser inferior al 15%.</p> <p>ARTÍCULO 10</p> <p>Se establece como requisito, para los usuarios industriales de zona franca, para mantener la tarifa del 20%, el cumplimiento de un umbral máximo de operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y de operaciones diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, que en todo caso no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravables 2025 y veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.</p> <p>Se establece que los usuarios industriales que incumplan con el requisito establecido durante tres años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento para el desarrollo de actividades en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca, sin perjuicio de que puedan mantener su ubicación física dentro de la zona franca.</p> <p>Se exceptúa del cumplimiento de este requisito a los usuarios de zona franca costa afuera y usuarios operadores.</p> <p>Finalmente se precisa que el requisito establecido aplicará a partir del año 2024 y que la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20% para el año gravable.</p>

ARTÍCULO 11

Se efectúan ajustes de forma en el lenguaje para precisar el contenido del artículo, aclarando, entre otros aspectos, que el límite a beneficios tributarios previsto en el mismo solo aplica a personas jurídicas (sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país) contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, independientemente de la tarifa del impuesto sobre la renta que les aplique, que se trata de un valor a adicionar al impuesto, y que la referencia correcta es a la Ley 1493 de 2011.

A su turno, se incrementa el límite a los beneficios y estímulos tributarios del 3% al 5% y se elimina el artículo 158-1 del Estatuto Tributario (deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación) del mencionado límite.

CAPÍTULO III OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

Se adiciona la expresión "y complementarios" al Título del Capítulo III.

ARTÍCULO 12

Se precisa el contenido del parágrafo 4 del artículo 115, relacionado con la no deducibilidad de los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo a la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, participantes, accionistas, clientes y/o sus familiares, eliminando la referencia al carácter de ingreso para el beneficiario de dichos pagos.

Así mismo se precisa el contenido del parágrafo 1 sobre la no deducibilidad de regalías.

ARTÍCULO 14

Se elimina el artículo 14 a fin de conservar la tarifa de retención en la fuente para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares, en concordancia con el aumento de la tarifa que se propone a dichas ganancias ocasionales, del 10% al 25%.

ARTÍCULO 16

Se establece que la renta exenta de la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación se aumente de 3.000 UVT (texto radicado) a 5.000 UVT y se mantienen los requisitos de destinación de los recursos a otra vivienda a través de cuentas AFC o pago de créditos hipotecarios.

ARTÍCULO 17

Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a las personas jurídicas nacionales y extranjeras en 15%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.

ARTÍCULO 18

Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a las personas naturales residentes en 15%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.

ARTÍCULO 19

Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a las personas naturales extranjeras en 15%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.

ARTÍCULO 22

Se establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, corresponde al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco.

Por lo tanto, para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio de las acciones o cuotas de interés social, se debe tomar el porcentaje (2023 (25%), 2024 (50%), 2025 (75%) y a partir del 2026 (100%)) correspondiente sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal. De otro lado, se precisa que el valor patrimonial en el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior corresponde al patrimonio líquido subyacente.

Se establece que en aquellos casos donde los beneficiarios de estos fondos o vehículos de inversión estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, deberá declarar el impuesto al patrimonio.

Finalmente, se exceptúa de la referida regla de valoración (valor intrínseco) las acciones en empresas denominadas *start-ups* con el cumplimiento de determinados requisitos.

ARTÍCULO 23

Se realizan ajustes de forma para precisar que a la base gravable del impuesto al patrimonio expresada en UVT se le deben restar 72.000 UVT (no 73.000 UVT como quedó en el proyecto de ley radicado) para determinar el impuesto, a fin de que sea consistente con los rangos en UVT para el segundo umbral de la tabla que va desde las 72.000 UVT hasta las 122.000 UVT y se le aplica la tarifa marginal de 0.5%.

De otro lado, se realizan ajustes de forma en la tabla donde se establecieron los umbrales para precisar que el segundo umbral comprende los rangos mayores (>) a 72.000 UVT hasta 122.000 UVT y el tercer umbral comprende los valores mayores (>) a 122.000 UVT.

Finalmente se establece una tarifa temporal del 1.5% para los patrimonios superiores a 239.000 UVT por los años gravables 2023, 2024, 2025 y 2027.

ARTÍCULO 27

Se reducen las tarifas y se excluyen las actividades de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, de las categorías que pueden optar por el régimen SIMPLE de tributación.

ARTÍCULO 30

Se ajusta la tarifa de los combustibles fósiles de gas natural (\$36), ACPM (\$191) y gasolina (\$169).

Se precisa que a partir del año gravable 2024 la tarifa para los combustibles fósiles de gas natural, ACPM y gasolina se ajustará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC).

Se elimina la disposición que establecía que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así como la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN.

ARTÍCULO 31

Se precisa la definición de producto de plástico de un solo uso, así como los productos plásticos de un solo uso excluidos del impuesto, en armonía con lo señalado en la Ley 2232 de 2022 mediante la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso.

ARTÍCULO 32

Se elimina la disposición que establecía que las declaraciones del impuesto nacional al carbono, presentadas sin pago no producen efecto legal sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, así la referencia a que los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la DIAN.

CAPÍTULO III DEL TÍTULO IV

Se elimina el Capítulo III del Título sobre impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, oro y carbón.

ARTÍCULO 35

Se elimina del artículo.

ARTÍCULO 36

Se elimina del artículo.

ARTÍCULO 37

Se elimina del artículo.

ARTÍCULO 38

Se elimina el artículo.

ARTÍCULO 40

Se elimina el artículo.

ARTÍCULO 41

Se elimina el artículo.

ARTÍCULO 42

Se elimina el artículo.

ARTÍCULO 43

Se reformula la ubicación en el Estatuto Tributario de los impuestos saludables, dada su naturaleza, de manera que no queden comprendidos dentro del impuesto nacional al consumo vigente, sino como impuestos independientes.

<p>Se modifica el artículo para hacer una adición de un Título X nuevo al Estatuto Tributario, que comprenda los siguientes Capítulos I (Impuesto a las bebidas ultraprocesadas), II (Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) y III (Disposiciones comunes a los impuestos saludables).</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, se eliminarían los artículos 44 a 54 del proyecto de ley radicado, en cuanto las respectivas disposiciones quedarán recogidas dentro de la adición del nuevo Título.</p> <p>TÍTULO X. IMPUESTOS SALUDABLES.</p> <p>CAPÍTULO I. IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS</p> <p>HECHO GENERADOR</p> <p>De forma general, se precisan las partidas arancelarias que contienen los bienes gravados, el hecho generador que está constituido en la producción, por la venta, el retiro de inventarios o cualquier otro acto que implique la transferencia de dominio y la definición de bebidas azucaradas en todo el artículo.</p> <p>Se adicionan las bebidas lácteas con azúcar añadido para ser gravadas con el impuesto (partidas 04.03 y 04.04).</p> <p>Se eliminan las partidas que incluyen azúcar en estado puro o con muy poco proceso (1701 y 1702) y el chocolate de mesa (1806).</p> <p>Se aclara que las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto, es decir aquellas operaciones que ya causaron el impuesto y por las circunstancias descritas deben ser reversadas, generan un menor valor a pagar del impuesto y no generan saldo a favor.</p> <p>Se establece que el impuesto no se causa cuando las bebidas sean exportadas por el productor.</p> <p>Se precisan algunos elementos para el control y recaudo del impuesto (etiquetado).</p> <p>RESPONSABLE DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece que no serán responsables del impuesto los pequeños productores (contribuyentes que en el año gravable anterior hubieran obtenido ingresos inferiores a 3.500 UVT \$133.014.000 en el año 2022) provenientes de las actividades gravadas con este impuesto.</p>	<p>Se aclara el concepto de productor para efectos del impuesto ("quien agrega uno o varios procesos a las materias primas o mercancías.")</p> <p>BASE GRAVABLE</p> <p>Se aclara que en el caso de la importación se deberá de informar el contenido en gramos de azúcar por cada (100 ml) en la declaración de importación.</p> <p>TARIFA DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece una tarifa gradual hasta el año 2025 y la fórmula para determinar el monto del impuesto aplicable y la obligación de la DIAN de publicar mediante acto administrativo la actualización y el porcentaje de incremento en UVT de las tarifas.</p> <p>CAUSACIÓN DEL IMPUESTO</p> <p>Se armonizan las disposiciones con los ajustes efectuados al hecho generador del impuesto y se precisan algunos conceptos técnicos.</p> <p>CAPÍTULO II. IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS</p> <p>HECHO GENERADOR</p> <p>De forma general, se precisan de mejor manera las partidas arancelarias que contienen los bienes gravados y el hecho generador que está constituido en la producción, por la venta, el retiro de inventarios o cualquier acto que implique la transferencia de dominio.</p> <p>Se establece que estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados a los que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los valores establecidos en el inciso segundo de este artículo.</p> <p>Se sustituyen las descripciones generales de las partidas y subpartidas arancelarias por el nombre exacto de cada una.</p> <p>Se adicionan al impuesto las mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería (1901.20.00.00), los productos a base de cereales (19.04), las hortalizas y frutos confitados con azúcar (2006) y las mermeladas (2007).</p> <p>Se eliminan del impuesto la partida 0201 por contener carne de animales en estado puro o con poco proceso y el manjar blanco o dulce de leche (1901.90.20.00).</p> <p>Se limitan los productos sujetos al impuesto a aquellos con cantidades de sodio, azúcares y grasas que superen unos umbrales específicos, los cuales coinciden con aquellos del</p>
<p>del etiquetado frontal de advertencia de la Resolución 810 de 2021 del Ministerio de Salud.</p> <p>Se exceptúa del impuesto el salchicón, la mortadela, la butifarra, el arequipe, y las obleas.</p> <p>Se aclara que las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto, es decir aquellas operaciones que ya causaron el impuesto y por las circunstancias descritas deben ser reversadas, generan un menor valor a pagar del impuesto y no generan saldo a favor.</p> <p>Se establece que el impuesto no se causa cuando las bebidas sean exportados por el productor.</p> <p>RESPONSABLE DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece que no serán responsables del impuesto los pequeños productores (contribuyentes que en el año gravable anterior hubieran obtenido ingresos inferiores a 3.500 UVT \$133.014.000 en el año 2022) provenientes de las actividades gravadas con este impuesto.</p> <p>Se aclara el concepto de productor para efectos del impuesto ("quien agrega uno o varios procesos a las materias primas o mercancías")</p> <p>BASE GRAVABLE</p> <p>Se realizan las siguientes precisiones para determinar la base gravable en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial del producto. 2. En el caso de los productos comestibles importados la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto corresponde a la misma sobre la que se liquidan los tributos aduaneros. 3. Para los productos terminados producidos en zona franca, la base gravable corresponde al valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. <p>Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros</p> <p>TARIFA DEL IMPUESTO</p> <p>Se establece una tarifa gradual en los siguientes términos: 10% (2023), 15% (2024) y 20% (2025 en adelante).</p>	<p>CAUSACIÓN DEL IMPUESTO</p> <p>Se armonizan las disposiciones con los ajustes efectuados al hecho generador del impuesto y se precisan algunos conceptos técnicos.</p> <p>CAPÍTULO III. DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>Se establece que corresponde a la DIAN el cobro y fiscalización de los impuestos saludables.</p> <p>Se precisa que el periodo gravable de los impuestos es bimestral y que el Gobierno nacional reglamentará los plazos para la declaración y pago de los mismos.</p> <p>Por último, se adiciona un hecho sancionable al artículo 643 (sanción por no declarar) del Estatuto Tributario, a efectos de establecer el valor de la sanción para aquellos contribuyentes que omitan su obligación de declarar y pagar estos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 44</p> <p>Se elimina del artículo 44, la remisión normativa a los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario que establece el régimen de procedimiento y sancionatorio del impuesto nacional al consumo.</p> <p>En su lugar, se adiciona al artículo 643 del Estatuto Tributario la sanción por no declarar aplicable a los impuestos saludables que se propone adicionar a través del Título X del Libro III del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 45</p> <p>Se elimina el artículo 45, que proponía adicionar el artículo 512-25 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.</p> <p>ARTÍCULO 46</p> <p>Se elimina el artículo 46, que proponía adicionar el artículo 512-26 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establecen las tarifas del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.</p> <p>ARTÍCULO 47</p>

Se elimina el artículo 47, que proponía adicionar el artículo 512-27 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 48

En concordancia con la modificación descrita frente al artículo 43, se elimina el artículo 48, que proponía adicionar el artículo 512-28 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la remisión de normas procedimentales del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas.

ARTÍCULO 49

Se elimina el artículo 49, que proponía adicionar el artículo 512-29 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece el hecho generador del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 50

Se elimina el artículo 50, que proponía adicionar el artículo 512-30 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establecen los responsables del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 51

Se elimina el artículo 51, que proponía adicionar el artículo 512-31 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 52

Se elimina el artículo 52, que proponía adicionar el artículo 512-32 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

Se incluyen unos ajustes de forma al contenido del artículo, para precisar la terminología técnica referida al Sistema Integral de la Seguridad Social.

Se establece que se exceptúan de la disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de los pactos colectivos de los trabajadores y/o convenciones colectivas.

ARTÍCULO 61

Se ajusta la tarifa de retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por quienes cuenten con presencia significativa del 20% al 10%.

Se establece que la retención en la fuente se realizará por las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, pasarelas de pago, entre otros.

ARTÍCULO 63

Se reubica este artículo en el Estatuto Tributario (del artículo 616-5 al 719-3 que se adiciona), debido a la naturaleza propia del acto que se emite (factura del impuesto), que corresponde a una determinación del impuesto.

Se delimita su aplicación únicamente a los contribuyentes que hayan omitido su obligación de presentar la declaración del impuesto.

Se incluyen precisiones en relación con la notificación de la factura y se establecen criterios para su aceptación o rechazo, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

ARTÍCULO 64

Se incluyen precisiones en relación con los sujetos sobre los cuales recae la obligación de establecer un sistema de información para la verificación, control y retención del GMF.

Se precisa que la exención prevista en este artículo únicamente aplicará cuando entre en funcionamiento el sistema de información. Para tal efecto, se conceden 2 años para su implementación, sin embargo, hasta tanto el sistema de información no esté en funcionamiento continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 65

ARTÍCULO 53

Se elimina el artículo 53, que proponía adicionar el artículo 512-33 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la causación del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos, en cuanto esta disposición queda recogida dentro de la adición del nuevo Título X al Estatuto Tributario de que trata el artículo 43.

ARTÍCULO 54

En concordancia con la modificación descrita frente al artículo 43, se elimina el artículo 54, que proponía adicionar el artículo 512-34 al Estatuto Tributario, mediante el cual se establece la remisión de normas procedimentales del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos.

ARTÍCULO 56

Se elimina el artículo con la finalidad de separar el régimen de presencia económica significativa de la tributación de establecimientos permanentes y sucursales de sociedades extranjeras.

ARTÍCULO 57

Se modifica el artículo, para precisar el alcance de la disposición y delimitar su aplicación a determinados bienes y servicios digitales. También se precisan los requisitos para la configuración de la presencia económica significativa.

De otro lado, se establece la posibilidad de pagar una tarifa del cinco por ciento (5%) -en lugar de una retención del 10% (ver modificaciones al artículo 61 del proyecto de ley)- sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional.

Por último, se precisa que la aplicación de esta norma perderá vigencia en la medida que se establezca un instrumento internacional que prohíba la aplicación de este tipo de disposiciones.

ARTÍCULO 58

Se precisa que constituye ingreso de fuente nacional, aquellos ingresos provenientes de la venta de bienes o prestación de servicios realizados por las personas naturales no residentes o entidades no domiciliadas con presencia significativa en el país.

ARTÍCULO 59

Se establece que la DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional.

ARTÍCULO 66

Se elimina el artículo del proyecto de ley radicado, que proponía modificar el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, relativo a la importación de bienes de menos de USD\$200 que no causan el impuesto, el cual, en su lugar, se propone derogar.

ARTÍCULO NUEVO. (DESCUENTO TRIBUTARIO RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES)

Se establece un descuento tributario marginal del 0% y del 19% en proporción a la renta líquida gravable de dividendos, para mitigar el impacto en el aumento de la tributación sobre los dividendos de las personas naturales.

ARTÍCULO NUEVO. (TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES DE SOCIEDADES NACIONALES)

Se aumenta la tarifa de dividendos aplicable a sociedades nacionales, del 7.5% al 10%, a fin de armonizarlo con las demás disposiciones del proyecto de ley en materia de dividendos.

ARTÍCULO NUEVO. (TARIFA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES)

Se aumenta la tarifa de dividendos aplicable a establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, del 10% al 20%, con el fin de armonizarlo con la tarifa de dividendos fijada para las entidades extranjeras, con ocasión del proyecto de ley radicado.

ARTÍCULO NUEVO. (ENTIDADES NO CONTRIBUYENTES DECLARANTES)

Se incluye dentro de las entidades no contribuyentes declarantes a los cuerpos de bomberos.

Se establece que las entidades no contribuyentes declarantes serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado.

De otro lado, se precisa que estas entidades podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá seguir aplicando el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario.

Se precisa que las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley no estarán gravadas con el impuesto sobre la renta, respecto de los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO NUEVO. (UTILIDAD EN LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES)

Se reduce el umbral de posesión de acciones para aplicar el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre la utilidad en la enajenación de acciones que cotizan en la BVC, de 10% a 3%.

ARTÍCULO NUEVO. (DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIÓN EN DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN)

Se establece que el CONFIS aprobará el monto máximo total de la deducción y se precisa la redacción del artículo eliminando la mención al artículo 256 del E.T (descuento tributario para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), en concordancia con la propuesta de derogar dicho beneficio y mantener vigente únicamente la deducción y el crédito fiscal por inversiones y donaciones sobre esos mismos conceptos, previstos en los artículos 158-1 y 256-1 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO NUEVO. (READQUISICIÓN DE ACCIONES)

Se establece, como una medida para evitar el abuso en materia tributaria, que la readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emitan constituye renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes.

ARTÍCULO NUEVO. (GANANCIAS OCASIONALES LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES)

Se establece la tarifa de ganancias ocasionales aplicable a loterías, rifas, apuestas y similares en 25%, en concordancia con la exclusión de las ganancias ocasionales de la unificación de las rentas líquidas.

ARTÍCULO NUEVO. (INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN)

Se modifica el artículo 585 del Estatuto Tributario para establecer que se podrá intercambiar información de los datos de los contribuyentes entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Salud, la UGPP y las administraciones tributarias del orden territorial para efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos.

Se establece que en aquellos casos en los que el contribuyente solicite su calificación para pertenecer al régimen tributario especial e incumpla con los requisitos establecidos en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para ser calificado como contribuyente de este régimen, la Administración deberá informar de esta situación al contribuyente dentro de los 10 días hábiles siguientes a la radiación de la solicitud para que este subsane los requisitos en el siguiente a la comunicación de dicha situación.

ARTÍCULO NUEVO (INEFICACIA DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS)

Se establece que las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago producirán efectos legales, cuando el valor dejado de pagar no supere las (10) UVT y se cancele a más tardar dentro del año siguiente al vencimiento para declarar.

Se establece una transitoriedad para el pago de las declaraciones ineficaces hasta el 30 de junio de 2023.

ARTÍCULO NUEVO (OBRAS POR IMPUESTOS)

Se eliminan los proyectos desarrollados en los municipios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente, de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019.

Se establece que accederán a los beneficios establecidos en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario los municipios de los departamentos los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

ARTÍCULO NUEVO (FACILIDADES PARA EL PAGO)

Se efectúan precisiones respecto de la competencia para suscribir facilidades de pago en las direcciones seccionales de la DIAN.

ARTÍCULO NUEVO (BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES)

Se incluyen los conceptos de rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y la reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta dentro de la definición de beneficios fiscales concurrentes, para efectos de la prohibición establecida en dicho artículo.

Se precisa en el concepto de beneficios fiscales concurrentes que la inversión realizada por un contribuyente es un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera y que

ARTÍCULO NUEVO. (AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DIAN)

Se establece que la DIAN ampliará su planta de persona en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que adelante la entidad ante las autoridades competentes y que se hará la respectiva apropiación presupuestal para su financiación, respetando el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo.

Por su parte, la DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal deberá presentar un informe semestral que informe sobre el avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre la medida, ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República-

ARTÍCULO NUEVO. (FACULTADES EXTRAORDINARIAS NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO ADUANERO)

Se otorgan unas facultades temporales al Presidente de la República para que en el término de 6 meses expida, por medio de un Decreto Ley, el régimen sancionatorio aduanero y su procedimiento.

De otro lado, se establece que se conformará una subcomisión integrada por tres (3) congresistas de cada cámara para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio aduanero.

ARTÍCULO NUEVO (TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA)

Se establece una reducción de la tasa de interés moratoria del 50% para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el 30 de junio de 2023 y para las facilidades y acuerdos para el pago establecidos en el artículo 814 del Estatuto Tributario y que se suscriban a partir de entrada en vigencia de la ley y hasta el 30 de junio de 2023.

Se precisa que la suscripción de las facilidades de pago deberá hacerse a más tardar el 15 de mayo de 2023.

ARTÍCULO NUEVO (INFORMACIÓN RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL)

Se extiende el plazo establecido en el artículo 364-5 del Estatuto Tributario para la actualización de la información que acredite la calidad de contribuyente del régimen tributario especial a los primeros seis meses de cada año.

ARTÍCULO NUEVO (CALIFICACIÓN RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL)

esta disposición no es aplicable a los ingresos provenientes de una relación legal y reglamentaria.

ARTÍCULO NUEVO (NO RESPONSABLES IVA)

Se establece que las personas naturales con ingresos menores a 3.500 UVT (\$133.014.000 anuales, valor mensual \$11.084.000), independientemente de la actividad que desarrolle, no serán responsables del impuesto sobre las ventas (IVA)

ARTÍCULO NUEVO (CONDICIONES PARA ACCEDER AL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN -RST)

Se elimina la restricción de estar al día con obligaciones de cualquier naturaleza para acceder al régimen simple de tributación -SIMPLE.

ARTÍCULO NUEVO (DECLARACIÓN ÚNICA PARA EL RST)

Se eliminan los anticipos bimestrales para los contribuyentes que no superen los 3.500 UVT (\$133.000.000) permitiendo una única declaración y un único pago (se pasaría de 6 anticipos a un único pago anual).

ARTÍCULO NUEVO (DESCUENTO GMF - SIMPLE)

Se establece un descuento de GMF para los contribuyentes del SIMPLE que no puede ser concurrente con el descuento por pagos en el sistema financiero y que no exceda el 0,004% de los ingresos netos del contribuyente.

ARTÍCULO NUEVO. (GMF PASARELAS DE PAGO)

Se establece que los pagos de los clientes a las plataformas de pago y de las plataformas de pago a los comercios constituyen una sola operación que debe ser gravada una sola vez con el Gravamen a los Movimientos Financieros.

ARTÍCULO NUEVO. (APORTE VOLUNTARIO IMPUESTO SOBRE LA RENTA)

Se establece que los contribuyentes podrán hacer un aporte voluntario que se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago.

ARTÍCULO NUEVO. (IMPUESTO DE TIMBRE)

Se establece el impuesto de timbre para los actos de enajenación de inmuebles a partir de 20.000 UVT con una tarifa del 1,5%.

ARTÍCULO NUEVO. (IVA TRANSPORTE DE VALORES)

Se grava con el impuesto sobre las ventas - IVA el servicio de transporte de valores.

ARTÍCULO 69

Se eliminan de las derogatorias las siguientes disposiciones:

- Los incisos 2 y 3 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, que establecen el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de las utilidades provenientes de la venta de acciones que cotizan en bolsa que no supere del 10% de las acciones en circulación, y de derivados cuyo activo subyacente sean acciones que cotizan en bolsa. A cambio, se incluye un nuevo artículo que reduce el umbral para aplicar este beneficio a que el vendedor no posea más del 3% (en lugar de 10%) de las acciones en circulación de la sociedad.
- Los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto correspondiente a la renta exenta proveniente de la utilidad en la primera venta de casa o apartamento VIS o VIP.
- El artículo 28 de la Ley 98 de 1993 que establece como exentos los ingresos por concepto de derechos de autor que reciban los autores y traductores tanto colombianos y extranjeros residentes en Colombia por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia.
- El artículo 30 de la Ley 98 de 1993 que establece una deducción del 100% en el impuesto sobre la renta por las inversiones que efectúen las personas naturales o jurídicas en ensanche o apertura de librerías.
- Los beneficios tributarios (exclusión de IVA, exención de arancel y del impuesto nacional a la gasolina y ACMP) consagrados para combustibles en zonas de frontera.
- El artículo 317 del Estatuto Tributario, sobre la tarifa de ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares, con la finalidad de incluir un nuevo artículo para aumentar la tarifa del 20% al 35%.
- El inciso quinto del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 que establece como renta exenta los ingresos recibidos por los productores, distribuidores y exhibidores por el desarrollo de nuevas producciones o inversiones en el sector cinematográfico.
- El artículo 16 de la Ley 814 de 2003 que establece una deducción del 165% en el impuesto sobre la renta, por inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía.
- El inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 que establece un descuento tributario en el impuesto sobre la renta hasta por un valor equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor de la inversión en obras audiovisuales no nacionales producidas o posproducidas en Colombia.
- El artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 que establece una deducción del 165% en el impuesto sobre la renta, por las inversiones o donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura.

Adicionalmente, se incluyen en las derogatorias los siguientes artículos:

- El artículo 256 del Estatuto Tributario que consagra un descuento tributario del 25% por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Al mismo tiempo, se mantiene vigente sin limitación el beneficio de la deducción por donaciones e inversiones a estas mismas actividades.
- El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario que establece la no causación de IVA en la importación de bienes de menos de USD200.
- El artículo 616-5 del Estatuto Tributario (determinación del impuesto mediante factura) ya que su contenido –ajustado- se reubica en el artículo 719-3 del Estatuto Tributario que se propone adicionar.
- El parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario con la finalidad de eliminar del mecanismo de obras por impuestos -opción convenio- los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación.
- El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 que establece la destinación específica del impuesto al carbono.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer:

Dese primer debate al proyecto de ley número 118/2021 (Cámara) y 131/2021 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"

De los Honorables Congressistas,

Comisión III Cámara

Coordinadores:


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO


KATHERINE MIRANDA PEÑA


ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA

Ponentes:


CARLOS ALBERTO GARREÑO MARÍN

CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO

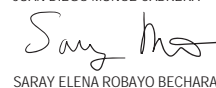

LEONARDO DE JESÚS GALLEGO
ARROYAVE






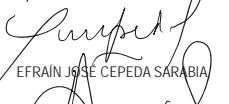

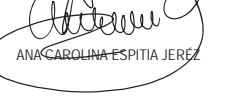


KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE


WADITH ALBERTO MANZURUMBETT


JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA

<p style="text-align: center;"><u>Comisión III Senado</u></p> <p style="text-align: center;">Coordinadores:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ </div> <div style="text-align: center;">  JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN </div> </div> <p style="text-align: center;">Ponentes:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO </div> <div style="text-align: center;">  ARTURO CHAR CHALJUB </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARBIA </div> <div style="text-align: center;">  IMELDA DAZA COTES </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ </div> <div style="text-align: center;">  JUAN PABLO GALLO MAYA </div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">MIGUEL URIBE TURBAY</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA Y 131 DE 2022 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO PRELIMINAR</p> <p style="text-align: center;">OBJETO</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES</p> <p>ARTÍCULO 2°. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los párrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p style="margin-left: 40px;">5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT.</p> <p style="margin-left: 40px;">El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil setecientos</p>
<p>noventa (1.790 UVT), calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales ésta corresponda.</p> <p>10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se desdiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</p> <p>El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.</p> <p>Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.</p>	<p>PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.</p> <p>La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).</p> <p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:</p> <p style="margin-left: 40px;">Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.</p> <p style="margin-left: 40px;">Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:</p>

<p>1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.</p> <p>2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.</p> <p>3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.</p> <p>Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.</p> <p>4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.</p> <p>En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.</p> <p>5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:</p> <p>5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.</p>	<p>5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.</p> <p>5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.</p> <p>5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.</p> <p>La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.</p> <p>La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p>																						
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS</p> <p>ARTÍCULO 9°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).</p> <p>PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, que perciban ingresos por alguna o algunas de las siguientes</p>	<p>actividades económicas, distintas a las involucradas en la producción de minerales de transición, deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios:</p> <table border="1" data-bbox="868 1532 1437 1790"> <thead> <tr> <th>Código CIU</th> <th>Actividad económica</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0510</td> <td>Extracción de Hulla (carbón de piedra)</td> </tr> <tr> <td>0520</td> <td>Extracción de carbón lignito</td> </tr> <tr> <td>0610</td> <td>Extracción de petróleo crudo</td> </tr> <tr> <td>0620</td> <td>Extracción de gas natural</td> </tr> <tr> <td>0710</td> <td>Extracción de minerales de hierro</td> </tr> <tr> <td>0721</td> <td>Extracción de minerales de uranio y de torio</td> </tr> <tr> <td>0722</td> <td>Extracción de oro y otros metales preciosos</td> </tr> <tr> <td>0811</td> <td>Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita</td> </tr> <tr> <td>0812</td> <td>Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas</td> </tr> <tr> <td>0820</td> <td>Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas</td> </tr> </tbody> </table> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Para el año gravable 2023, se adicionarán diez (10) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. Para el año gravable 2024, se adicionarán siete punto cinco (7,5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. Para el año gravable 2025 y siguientes, se adicionarán cinco (5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. <p>Estos puntos adicionales solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p>	Código CIU	Actividad económica	0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)	0520	Extracción de carbón lignito	0610	Extracción de petróleo crudo	0620	Extracción de gas natural	0710	Extracción de minerales de hierro	0721	Extracción de minerales de uranio y de torio	0722	Extracción de oro y otros metales preciosos	0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita	0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas	0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas
Código CIU	Actividad económica																						
0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)																						
0520	Extracción de carbón lignito																						
0610	Extracción de petróleo crudo																						
0620	Extracción de gas natural																						
0710	Extracción de minerales de hierro																						
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio																						
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos																						
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita																						
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas																						
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas																						

<p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 	<ol style="list-style-type: none"> 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. 3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. 4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. 5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este párrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente párrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente párrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la</p>
<p>renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.</p> <p>Lo dispuesto en este párrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).</p> <p>ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre y cuando, en desarrollo de su plan de internacionalización y anual de ventas, la suma de sus ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente, no superen el umbral que fije el Gobierno nacional. En todo caso el umbral no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravable 2025 y veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.</p> <p>Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores, será del 20%.</p>	<p>PARÁGRAFO 5. Los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero de este artículo durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero, aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 259-1. LIMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 5% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 5\%RLO$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VAA : corresponde al valor a adicionar. • DE: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. • RE: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. • INCRNGO: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto. • TRPJ: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable. • DT: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. • RLO: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el *VAA* sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el *VAA* será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126-2, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

**CAPÍTULO III
OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y
COMPLEMENTARIOS**

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Dicha contraprestación tampoco podrá reconocerse fiscalmente como un menor valor del ingreso ni como un ingreso para terceros.

3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.

4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.

5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las

Constituyen ingreso gravado para la persona natural o jurídica que explote los recursos naturales, el valor de las regalías pagadas en especie, al valor del precio de liquidación que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

**CAPÍTULO IV
GANANCIAS OCASIONALES**

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 14°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.

sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 18°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 19°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

**TÍTULO II
IMPUESTO AL PATRIMONIO**

ARTÍCULO 20°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.

5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 21*. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 22*. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRABABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta

exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco. El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación. Lo dispuesto en el presente numeral se aplicará progresivamente así:

1.1. Para el año 2023, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 25% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

1.2. Para el año 2024, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 50% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el

costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

1.3. Para el año 2025, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 75% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

1.4. Para el año 2026 y siguientes, si el mayor valor de las acciones o cuotas de interés social es el valor intrínseco, se tomará el 100% sobre la diferencia entre el valor intrínseco y el costo fiscal, y el resultado se adicionará al costo fiscal de las acciones o cuotas de interés social. Si el mayor valor de las acciones no es el valor intrínseco, se tomará el costo fiscal.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

La determinación del valor intrínseco dispuesto en este parágrafo solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material,

fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 23°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 24°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 25°. Adiciónense los incisos 4 y 5 al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 27°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%

5.000	16.666	4,5%
-------	--------	------

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 28°. Adiciónese un párrafo 2 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del párrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 29°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

ARTÍCULO 30°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que

sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

**CAPÍTULO II
IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO
UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES**

ARTÍCULO 31°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.
- b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.
- c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 32°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

ARTÍCULO 33°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular –CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 34°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

CAPÍTULO III. TÍTULO IV. ELIMINADO.

ARTÍCULO 35°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 36°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 37°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 38°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 39°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 40°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 41°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 42°. ELIMINADO.

**TÍTULO V
IMPUESTOS SALUDABLES**

ARTÍCULO 43°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

**TÍTULO X
IMPUESTOS SALUDABLES**

**CAPÍTULO I
IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS**

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03
Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01

Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

- Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como lactobacillus bulgáricus, streptococcus termóphilus, streptococcus lactis o cremoris, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.
- Las fórmulas infantiles.
- Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
- Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
- Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
- Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del período gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importados por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0

Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP:** Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol:** Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa:** Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

- En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
- En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos está constituido por:

- En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
- La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
-----------	----------------

Sodio	$\geq 1\text{mg/kcal y/o } \geq 300\text{ mg/100 g}$
Azúcares	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
----------	-----------------------

Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo,	20.08

incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
- Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto. Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

<p>PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La tarifa del impuesto será del diez por</p>	<p>ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. 2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en</p>
<p>la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.</p> <p>ARTÍCULO 45°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 46°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 47°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 48°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 49°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 50°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 51°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 52°. ELIMINADO</p>	<p>ARTÍCULO 53°. ELIMINADO</p> <p>ARTÍCULO 54°. ELIMINADO</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA</p> <p>ARTÍCULO 55°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.</p> <p>ARTÍCULO 56°. ELIMINADO.</p> <p>ARTÍCULO 57°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando: <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y 1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido

<p>u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientas (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.</p> <p>2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:</p> <p>2.1 Los servicios de publicidad online.</p> <p>2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.</p> <p>2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.</p> <p>2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.</p> <p>2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.</p> <p>2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.</p> <p>2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p> <p>2.9 Los servicios de educación online.</p> <p>2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p>	<p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>ARTÍCULO 58°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p>
<p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 59°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 60°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p>	<p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 61°. Adiciónese un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 62°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes</p>

<p>sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado. 2. La información necesaria para la identificación del contribuyente. 3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT. 4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial. 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar. <p>ARTÍCULO 63°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.</p> <p>La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.</p> <p>En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá</p>	<p>aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.</p> <p>En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o 2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario. <p>Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.</p> <p>Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.</p>
<p>PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.</p> <p>PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.</p> <p>ARTÍCULO 64°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 65°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y</p>	<p>gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES</p> <p>ARTÍCULO 66°. ELIMINADO.</p> <p>ARTÍCULO 67°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes</p>

de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el párrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo precedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 68°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

ARTÍCULO 69° (NUEVO). Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo periodo, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento

PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%.

Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO 73° (NUEVO). Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 74° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero y los párrafos 1 y 2 del artículo 158-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 158-1. DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN. Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), serán deducibles en el período gravable en que se realicen.

PARÁGRAFO 1. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel,

0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 70° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

ARTÍCULO 71° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 72° (NUEVO). Modifíquese el inciso primero y adiciónese dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por las inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas (Pymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este párrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 2. Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

ARTÍCULO 75° (NUEVO). Adiciónese un párrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

ARTÍCULO 76° (NUEVO). Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 317. PARA GANANCIAS OCASIONALES PROVENIENTES DE LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES. Fijase en un veinticinco por ciento (25%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

ARTÍCULO 77° (NUEVO). Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

<p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales -UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.</p> <p>Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.</p> <p>ARTÍCULO 78° (NUEVO). AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.</p> <p>ARTÍCULO 79° (NUEVO). FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCIAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de</p>	<p>elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.</p> <p>ARTÍCULO 80° (NUEVO). TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.</p> <p>Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 81° (NUEVO). Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.</p> <p>ARTÍCULO 82° (NUEVO). Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.</p> <p>ARTÍCULO 83° (NUEVO). Adiciónense un párrafo 3 y un párrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado</p>
<p>sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 84° (NUEVO). Modifíquese los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:</p> <p>El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su</p>	<p>fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>ARTÍCULO 85° (NUEVO). Modifíquese los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:</p> <p>ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.</p> <p>Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de</p>

reposición ante el mismo funcionario que la profririó, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

ARTÍCULO 86° (NUEVO). Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- b) Los descuentos tributarios;
- c) Las rentas exentas;
- d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o
- e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

PARÁGRAFO TERCERO. Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

ARTÍCULO 87° (NUEVO). Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

ARTÍCULO 92° (NUEVO) Adiciónese un parágrafo 5 al artículo 240 del Estatuto Tributario así:

PARÁGRAFO 5. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.

Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).

ARTÍCULO 93° (NUEVO). Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas – IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 88° (NUEVO). Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 89° (NUEVO). Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación – SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 90° (NUEVO). Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

ARTÍCULO 91° (NUEVO). Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

ARTÍCULO 94° (NUEVO). Modifíquese el inciso 3 y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

RANGOS EN UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
> 20.000	En adelante	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%

ARTÍCULO 95° (NUEVO). Adiciónese un inciso 2 al numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

No se encuentra incluido en este numeral el servicio de transporte de valores.

ARTÍCULO 96°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 256, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el literal j) del artículo 428, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, los artículos 223 y 365 de la Ley 1819 de 2016, los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

Comisión III Cámara

Coordinadores:


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO


KATHERINE MIRANDA PEÑA


ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA

Ponentes:


CARLOS ALBERTO GARREÑO MARIN


CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO

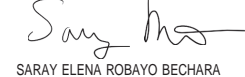

LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE


KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE


WADITH ALBERTO MANZUR-IBETT


JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA


ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA

Comisión III Senado


Coordinadores:


JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ


JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS


CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Ponentes:


JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO

ARTURO CHAR CHALJUB


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA


IMELDA DAZA COTES


ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ


JUAN PABLO GALLO MAYA

MIGUEL URIBE TURBAY

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA, 131 DE 2022 SENADO

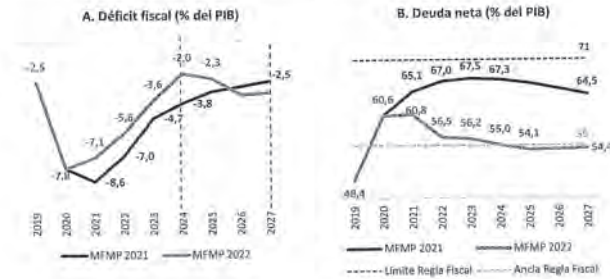
por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

<p>Doctores</p> <p>Honorable Senador GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Honorable Representante LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Antecedentes 2. Competencia 3. Objeto y Justificación del Proyecto 4. Exposición de motivos 5. Consideraciones finales 6. Proposición <p>1. Antecedentes</p> <p>El 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas¹ de las Comisiones Constitucionales Terceras de Senado y Cámara designaron los siguientes senadores y representantes como ponentes:</p> <p>COMISION TERCERA SENADO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>COORDINADORES</th> <th>PONETES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON</td> <td>H.S. IMELDA DAZA COTE</td> </tr> <tr> <td>H.S. JUAN CARLOS GARCES ROJAS</td> <td>H.S. ARTURO CHAR CHALJUB</td> </tr> <tr> <td>H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ</td> <td>H.S. MIGUEL URIBE TURBAY</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA</td> </tr> </tbody> </table> <p>COMISION TERCERA DE CÁMARA</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>COORDINADORES</th> <th>PONETES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO</td> <td>H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</td> </tr> <tr> <td>H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA</td> <td>H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. SARAY ELENA ROBOAY BECHARA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO</td> </tr> <tr> <td></td> <td>H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT</td> </tr> </tbody> </table> <p>El 18 de agosto de 2022, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, solicitaron al Congreso de la República dar trámite de urgencia al proyecto de ley con el argumento de que "la reforma tributaria establece un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer las fuentes de Ingreso del Estado, introducir instrumentos o modificar los existentes para reforzar la lucha contra la evasión el abuso y la elusión tributaria y promover tributos que busquen principalmente el mejoramiento de la salud pública y la protección del medio ambiente."</p> <p>¹ La designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión III de Senado se realizó el día 17 de agosto de 2022.</p>	COORDINADORES	PONETES	H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON	H.S. IMELDA DAZA COTE	H.S. JUAN CARLOS GARCES ROJAS	H.S. ARTURO CHAR CHALJUB	H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY		H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO		H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ		H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA		H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA	COORDINADORES	PONETES	H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO	H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN	H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA	H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX		H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE		H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA		H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA		H.R. SARAY ELENA ROBOAY BECHARA		H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO		H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT						
COORDINADORES	PONETES																																								
H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON	H.S. IMELDA DAZA COTE																																								
H.S. JUAN CARLOS GARCES ROJAS	H.S. ARTURO CHAR CHALJUB																																								
H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY																																								
	H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO																																								
	H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ																																								
	H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA																																								
	H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA																																								
COORDINADORES	PONETES																																								
H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO	H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN																																								
H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA	H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX																																								
	H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE																																								
	H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA																																								
	H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA																																								
	H.R. SARAY ELENA ROBOAY BECHARA																																								
	H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO																																								
	H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT																																								
<p>2. Competencia</p> <p>El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.</p> <p>3. Objeto y Justificación del Proyecto</p> <p>Afirma el Gobierno Nacional que el proyecto de reforma tributaria tiene por objeto avanzar en dos dimensiones; a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuir exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de los más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y elusión tributaria 2. Lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. <p>4. Exposición de motivos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Necesidad de la reforma y contexto macroeconómico <p>Necesidad de la reforma</p> <p>El Gobierno Nacional ha presentado una reforma tributaria al país con el argumento de que los recursos existentes o presupuestados no resultan suficientes para atender las grandes demandas sociales. Se afirma que existe un desmedido déficit fiscal y un nivel de endeudamiento alto que genera como consecuencia una inflexibilidad presupuestal para respaldar las coberturas de los programas sociales.</p> <p>Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de una reforma, pero no se examina en detalle, o al menos en la exposición de motivos del proyecto, la situación macroeconómica del país en el contexto nacional e internacional de reactivación económica luego de la superación de la pandemia del Covid-19. Es por ello que resulta fundamental antes de realizar un análisis detallado del contenido particular del proyecto, responder de manera general y objetiva las siguientes preguntas: ¿es necesaria una reforma tributaria?, y en caso de ser necesaria, ¿la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional es conveniente?</p> <p>Como se verá a través de los argumentos que se desarrollan a continuación la respuesta a ambos interrogantes se resume en que, por un lado, no es necesaria una reforma tributaria y, por otro lado, en caso de aprobarse en los términos presentados resultaría altamente inconveniente para el país.</p>	<p>Contexto macroeconómico del país</p> <p>Entre 2020 y 2021 Colombia aumentó sus niveles de déficit fiscal y endeudamiento luego de apropiarse recursos para superar los efectos adversos ocasionados por la pandemia del Covid-19 desde la perspectiva de la salud pública y la atención social. En este sentido, el Gobierno realizó esfuerzos por disminuir el impacto sobre la población, especialmente la menos favorecida, a través de distintos mecanismos. Allí se destacan la asistencia de emergencia a los hogares, mediante transferencias monetarias, el subsidio a las nóminas para evitar la pérdida de empleos y la inversión en la ampliación de la capacidad hospitalaria y adquisición de vacunas contra el virus.</p> <p>En su conjunto, las acciones realizadas en el marco de la emergencia social y económica permitieron que se reconociera a Colombia como uno de los mejores países en el manejo de la pandemia y reactivación económica. Por un lado, el Ranking de Resiliencia al Covid-19 de Bloomberg, que evalúa cómo manejan la pandemia del Covid-19 los 53 países con las economías más grandes del mundo, ubica a Colombia como el mejor país de Latinoamérica y el número 12 en el mundo. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ubica a Colombia como el país con el mayor rebote de la economía entre los 6 países más grandes de América Latina y el Caribe. En el Gráfico 1 se observa que el PIB de Colombia en 2022 sería un 9% superior al registrado en 2019, mientras que toda la región lo hizo en un promedio de 2%.</p> <p>Gráfico 1. Crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe (Índice base 100 = 2019)</p> <table border="1"> <caption>Data for Gráfico 1: Crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe (Índice base 100 = 2019)</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Argentina</th> <th>Brazil</th> <th>Chile</th> <th>Colombia</th> <th>México</th> <th>Peru</th> <th>América Latina y el Caribe</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2019</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>~95</td> <td>~95</td> <td>~95</td> <td>~95</td> <td>~95</td> <td>~95</td> <td>~95</td> </tr> <tr> <td>2021</td> <td>~100</td> <td>~100</td> <td>~100</td> <td>~100</td> <td>~100</td> <td>~100</td> <td>~100</td> </tr> <tr> <td>2022pr</td> <td>~105</td> <td>~105</td> <td>~105</td> <td>~109</td> <td>~105</td> <td>~105</td> <td>~102</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: FMI (2022). Elaboración propia.</p> <p>De otro lado, las proyecciones fiscales realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han corregido en la medida que el país ha avanzado mejor de lo que se esperaba en materia de crecimiento económica y recaudo tributario. Como se observa en el Gráfico 2, en el Marco Fiscal de</p>	Año	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	México	Peru	América Latina y el Caribe	2019	100	100	100	100	100	100	100	2020	~95	~95	~95	~95	~95	~95	~95	2021	~100	~100	~100	~100	~100	~100	~100	2022pr	~105	~105	~105	~109	~105	~105	~102
Año	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	México	Peru	América Latina y el Caribe																																		
2019	100	100	100	100	100	100	100																																		
2020	~95	~95	~95	~95	~95	~95	~95																																		
2021	~100	~100	~100	~100	~100	~100	~100																																		
2022pr	~105	~105	~105	~109	~105	~105	~102																																		

Mediano Plazo (MFMP) de 2021 se esperaba que el déficit fiscal para 2022 fuera del 7% y la deuda bruta y neta alcanzaran un 68,6% y 67%, respectivamente. Sin embargo, el mejor comportamiento de la economía y, consecuentemente, los mejores indicadores de recaudo tributario implicaron que en el 2022 las proyecciones del MFMP mejoraran sustancialmente.

Para 2022, las estimaciones del déficit fiscal pasaron de 7% en el MFMP 2021 a 5,6% en el más reciente MFMP, mientras que la deuda neta sería de 56,5% en vez del 67% proyectado en el MFMP de 2021. Lo anterior se explica por el buen comportamiento de la economía colombiana en los últimos dos años, lo que llevaron a que la meta de recaudo se cumpliera en un 106% en 2021, es decir 10 billones de pesos adicionales frente a lo esperado, y que la meta de recaudo en lo corrido de 2022 hasta agosto se cumpliera en un 117%, es decir 22 billones de pesos adicionales frente a la meta hasta la fecha.

Gráfico 2. Proyecciones de Déficit y Deuda en el MFMP



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo. Elaboración propia.

En el mediano plazo, el panorama actual permite al país anticiparse en 3 años frente a lo inicialmente proyectado en 2021 para el caso del déficit fiscal y más de 10 años en materia de deuda. Específicamente, se proyecta un superávit en el balance primario (balance total sin servicio de la deuda) de 0,4% en promedio desde 2024, lo cual implica que la deuda pública continuaría con su senda decreciente, contribuyendo de esta manera al proceso de consolidación fiscal y de convergencia de la deuda pública neta al ancla establecida en la Regla Fiscal. Todo lo anterior en un entorno donde la economía del país mantenga las condiciones económicas adecuadas y reglas de juego estables.

Así las cosas, los niveles de déficit y deuda proyectados en el último MFMP se acercan a los niveles de equilibrio y permiten el efectivo cumplimiento de la Regla Fiscal. Sumado a lo anterior, el impacto de la Ley de Inversión Social en el recaudo sería efectivo a partir de 2023 lo cual demuestra que no es necesario por parte del Gobierno Nacional realizar una reforma tributaria adicional para obtener mayores recursos.

Aun con todo lo anterior, si la reforma tributaria tuviera como finalidad fortalecer aún más las finanzas públicas del país, el Gobierno Nacional no ha sido explícito con la destinación del uso de los recursos y, lo que es peor aún, no realiza una evaluación que estime el impacto que podría traer esta reforma sobre la economía colombiana. La reforma plantea un mayor recaudo tributario partiendo del supuesto de que las demás variables no sufrirán afectación alguna como, por ejemplo, las exportaciones, la inversión extranjera, la generación de empleo y productividad nacional. Esto hace evidente que el Gobierno hizo caso omiso a la recomendación de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, la cual sugería realizar evaluaciones detalladas de los costos y beneficios para las nuevas propuestas de reformas tributarias:

“Debe ser obligación que cada nueva propuesta de ley tributaria incluya un capítulo en su exposición de motivos que contemple la justificación de la reforma y una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios. Esta evaluación debe incluir las implicaciones sobre simplicidad, eficiencia, equidad del sistema y capacidad de recaudación de ingresos del sistema de impuestos y transferencias, y debe ser completada por el Ministerio de Hacienda y la DIAN” (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

La reforma tributaria y sus implicaciones en el crecimiento económico y superación de la pobreza

Todos los esfuerzos que se realicen en materia de política social son loables vistos desde un escenario que propenda por la disminución de la pobreza y mejore el bienestar social. Aunque se han observado avances importantes, los retos por reducir los niveles de pobreza multidimensional y monetaria siguen latentes. Según el DANE, la pobreza multidimensional se ubicó en 16% en 2021, la pobreza monetaria fue de 39,3% y la pobreza monetaria extrema cerró en 9,6%. Estas cifras revelan que alrededor de 19,6 millones de colombianos se encuentran en condición de pobreza, 6,1 millones en condición de pobreza extrema y cerca de 8 millones en pobreza multidimensional.

Sin duda, una de las prioridades de todo gobierno debe centrarse en enfrentar la pobreza. Sin embargo, el debate que se genera sobre el método más efectivo para lograrlo es sumamente importante y requiere de especial atención por todos los actores involucrados en la toma de decisiones. En este aspecto, Fedesarrollo (2021) indica que en el periodo 2002-2017, el 72% de la reducción en la pobreza se explica por los aumentos en el empleo y en los retornos laborales a la educación, mientras que solo el 9% se explica por las transferencias monetarias.

Por tal motivo, es necesario entender cuáles son los impactos de la reforma tributaria presentada por el Gobierno Nacional sobre el sector productivo del país y, por ende, sobre el empleo. Al respecto, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2022) dejó plasmada su preocupación sobre la reforma en los siguientes términos:

“La propuesta de reforma tributaria se va a traducir en un desestímulo claro a la inversión y por consiguiente en un limitante a nuestro crecimiento futuro. Por ello, consideramos que el país no soportaría una reforma de esta magnitud. Si se insiste en la necesidad de percibir nuevos recursos, se podría pensar en una reforma que no supere los \$8 billones para cumplir con los planes del Gobierno y la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin afectar la competitividad del país, la inversión, el consumo y el ahorro de los trabajadores”.

Con esta apreciación se prende como alerta el impacto negativo que traería la reforma tributaria al crecimiento económico del país. Esto, teniendo en cuenta que Colombia tiene actualmente una de las tasas de impuesto de renta sobre las empresas más altas del mundo. De hecho, Colombia tiene la tarifa más alta de los 38 países de la OCDE (Gráfico 3). Con la reforma, la carga tributaria de las empresas quedaría muy por encima de los estándares de la organización. Según la ANDI, las empresas de los sectores de industria, minería e hidrocarburos, comercio, transporte y comunicaciones, financiero y seguros, y de servicios tendrían cargas tributarias entre el 54% y 87%. La reforma tributaria ahogaría a las empresas, limitando su capacidad de crecimiento y pondría en riesgo los niveles empleos existentes y por generar.

En este aspecto, los comentarios de la OCDE (2022) sobre la reforma tributaria advierten sobre los efectos negativos en las principales variables económicas:

“En su conjunto, estas medidas podrían aumentar la carga fiscal de las empresas de manera significativa, con impactos sobre la inversión y el empleo. El diseño distorsionador y la complejidad del régimen de los impuestos sobre sociedades actual requiere una revisión más profunda del sistema impositivo de las sociedades como se menciona en el Estudio Económico de Colombia de 2022. Tanto la complejidad del sistema tributario y la alta carga tributaria es probablemente uno de los factores que explica el gran número de empresas no constituidas en sociedad”.

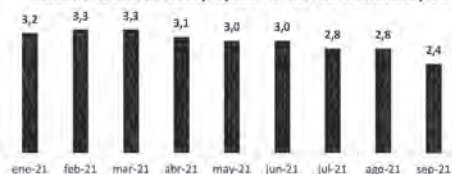
Gráfico 3. Tasa de impuesto de renta a las empresas en los países de la OCDE en la actualidad (%)



Fuente: OCDE. Elaboración propia.

En general, la reforma tributaria cambia las reglas de juego para el sector productivo del país, afectando las decisiones de inversión y, consecuentemente, la generación de empleo en el país. De esta manera, la reforma profundiza el desfavorable panorama económico proyectado para 2023, en línea con el difícil entorno global. Con respecto a ello, el FMI disminuyó su proyección de crecimiento mundial para el año en mención desde un 3,6% a un 2,9%, para los países avanzados desde un 2,4% a un 1,4% y para América Latina y el Caribe desde un 2,5% a un 2%. Colombia no es ajena al contexto de desaceleración económica global. Si bien las proyecciones de crecimiento para el país en 2023 son mayores que las cifras para los países avanzados y los principales países de América Latina y el Caribe, los analistas han reducido su estimación en los últimos meses (Gráfico 4). De hecho, entre febrero y septiembre las proyecciones del PIB colombiano para 2023 pasaron desde un 3,3% a 2,4%. Incluso, las proyecciones del Banco de la República son aún más pesimistas, en donde sugieren un crecimiento de la actividad económica colombiana de apenas 0,7%.

Gráfico 4. Evolución de las proyecciones del PIB de Colombia para 2023



Fuente: Encuesta de analistas LatinFocus.

Con todo lo anterior, no se puede correr el riesgo de añadir un factor de incertidumbre al sector productivo con el pretexto de realizar una reforma tributaria que aumente los ingresos para posteriormente invertirlos en proyectos sociales. Recuerda la ANDI (2022) que "la mejor reforma tributaria se logra a través del crecimiento económico sostenido, la formalización y la lucha contra la evasión; naturalmente, acompañada de una campaña de austeridad, disposición de activos no estratégicos e improductivos de la Nación y la redistribución de prioridades de gasto".

En este entendido, es fundamental poner sobre una balanza el impacto de la reforma, que no hace explícito el uso de los recursos, versus el efecto negativo sobre el crecimiento económico y el empleo. Dicho de otro modo, ¿con la implementación de la reforma tributaria el país mantendría las mismas perspectivas sobre la inversión y una senda favorable de crecimiento económico y generación de empleo? La respuesta es no, conforme lo han expresado diversos sectores.

Para la Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO (2022), la reforma tributaria desaceleraría la economía, disminuiría el empleo y pondría en riesgo el crecimiento económico:

"Es de suma importancia evaluar el impacto que puede tener el proyecto de reforma presentado sobre el recaudo, puesto que aún con más altos tributos se podría recaudar menos, por una desaceleración en la economía y disminución del empleo. Además, la reforma podría afectar la capacidad de ahorro, consumo e inversión de los colombianos, tanto de personas naturales como jurídicas (empresas)".

Ante las razones antes mencionadas se vislumbra que: i) la reforma tributaria no es necesaria y, ii) en caso de aprobarse, es altamente inconveniente para el país y contrario a su propósito fundamental de generar desarrollo socioeconómico como consecuencia de los efectos negativos sobre la actividad productiva, la generación de empleo y, por ende, la reducción de la pobreza. Con relación a lo anterior, la Universidad de los Andes destaca el propósito general de la reforma tributaria, pero expone su preocupación frente a la generación de la riqueza y el empleo.

"La propuesta de reforma tributaria que radicó el Gobierno en el Congreso es coherente con sus propósitos de reducir la desigualdad y construir capacidad estatal a través de mayor recaudo, al tiempo que resulta disonante con el de proteger la generación de riqueza y empleo" (Uniandes, 2022).

Pareciera ser que de manera obstinada el Gobierno Nacional pensara en una reforma tributaria como única alternativa para la consecución de recursos que financien la política social, dejando de lado otras posibilidades que ya han venido expresando los gremios, como la venta de activos

improductivos o la utilización de recursos incautados por el narcotráfico. Más que un proyecto de reforma tributaria se debe replantear en un proyecto de sostenibilidad fiscal que en sus fuentes incorpore la venta de activos improductivos del Estado, los recursos por \$22 billones incautados al narcotráfico, los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la evasión, la elusión y la lucha contra el contrabando y, que de otra parte, realice un importante esfuerzo en la reducción de gastos burocráticos y de funcionamiento, además de la reducción del tamaño del Estado. Todo lo anterior acompañado de la precisión del uso de los recursos recaudados (Fenalco, 2022).

2. Audiencia Pública – Participación de los gremios

Con el ánimo de brindar un espacio de participación para escuchar a los gremios económicos sobre sus distintas percepciones acerca del proyecto de reforma tributaria, el partido Centro Democrático los invitó a una audiencia pública el día 29 de agosto de 2022. En la audiencia los gremios tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones y argumentos sobre el proyecto de ley. A continuación, se transcriben algunos de los principales apartados:

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

El recaudo de impuestos de renta para el año 2020 fue de 69.7 billones de pesos, el impuesto de renta del año 2021 fue 77.5 billones de pesos, el que ya tenemos hoy en día nos da una suma de 81.1 billones de pesos. Ese presupuesto para el año entrante en renta para Colombia va a alcanzar un total de 122.3 billones, es decir, vamos a tener un incremento de 50 billones de pesos por dos cosas: la tributaria del año pasado (2021) que va a entrar en vigencia durante el año 2023 y porque efectivamente el recaudo en Colombia ha crecido entre otras cosas porque la economía afortunadamente está creciendo.

Esto demuestra varias cosas: una de las cosas es que la mejor reforma tributaria que puede hacer cualquier país es generar crecimiento en la economía. La mejor reforma tributaria que puede hacer cualquier Ministerio de Hacienda es generar más actividad económica, pero ojo, vamos a tener un crecimiento superior en 3 años a 75 por ciento en el impuesto de renta que se va a haber pagado efectivamente sin que se incluyan los 25 billones adicionales.

El año entrante se van a recaudar por lo menos 15 billones de pesos de la reforma del año pasado (2021), por lo menos la reforma nueva implicaría 25 millones, estamos hablando de 40 billones de pesos que entrarían en el año 2024 solamente en dos años para pasarse de la ciudadanía y de las empresas hacia el Gobierno Nacional con un Gobierno Nacional que está creciendo fuertemente su recaudo, por eso el monto de la tributaria sí vale la pena discutirlo.

² Las transcripciones expuestas en este documento pueden contener interpretaciones por parte de los suscritos. Por lo tanto, son susceptibles de adiciones, aclaraciones o modificaciones por parte de los referidos gremios.

La ANDI hace un estudio que nosotros hemos compartido con el país que es el estudio de cuánto pagan efectivamente las empresas en impuestos en Colombia contra el total de su utilidad, esa se llama tasa efectiva de tributación. En Colombia tenemos una de las tasas más altas del mundo, se había logrado reducir un poco durante los últimos años, pero sigue siendo una de las más altas del mundo. ¿Qué pasó? la industria paga cerca del 56 por ciento de lo que gana en impuestos, el minero paga el 53%, el comercio paga el 58%, transporte paga el 49%, el sector financiero paga el 53%, servicios paga el 60%, pero la reforma agrava significativamente esta situación subiendo a 62% lo que pagaría la industria, a 87% en minería e hidrocarburos.

La OECD produce una tabla permanentemente de referencia de cuál es la tasa efectiva de sociedad-socio, porque se considera que es el sitio en el cual la tributación puede terminar afectando más la inversión de un país. El país que tiene la tasa efectiva sociedad-socio más alta de la OECD hoy en día es Canadá con un 53.5%. Colombia hoy está en 41.5%. Si aplicamos la establecida en la reforma tributaria, Colombia pasaría a ser el país con tasa efectiva de tributación combinada más alta de toda la OECD con el 60.4%.

En el impuesto de las ganancias ocasionales Colombia tomó la decisión en el año 2012 de generar un impuesto único de ganancias ocasionales del 10 por ciento porque en realidad lo que tenemos era desde hacía bastantes años una economía que en su gran mayoría era subterránea en donde las compras y ventas de cosas no se contabilizaba, la gente no las declaraba y no pagaba impuestos. Pues bien fíjese lo que pasó con esto, cuando se hace el cambio al 10% en la ganancia de ocasional fíjese lo que pasa con el recaudo esto estoy hablando además desde el punto de vista de inteligencia de la DIAN, ¿qué fue lo que le convino a la DIAN? le convino bajar la tasa al 10% porque fue la que efectivamente disparó el recaudo.

ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES DE COLOMBIA - SAC

La reforma deroga algo que es muy importante para la ruralidad y es la renta de destinación específica de la sobretasa que pagan los bancos. Eso se venía utilizando para la construcción de carreteras de vías terciarias que tanto necesita la ruralidad y que generan empleo en las comunidades rurales. Nos preguntamos a cuenta de qué, si el Gobierno del presidente Gustavo Petro es un gobierno que dice que va a invertir en la ruralidad, se está quitando una renta o destinación específica que es fundamental para el agro. Por el contrario, creemos que el Congreso de la República debería ser más ambicioso y no solamente volver a tener esa destinación específica para la dotación de carreteras, sino para los demás bienes públicos que necesita la ruralidad, y por supuesto también para luchar contra el hambre.

FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA - FENAVI

En primer lugar, la nueva reforma tributaria presenta una inseguridad jurídica en el país. Imagínese planear un negocio en el cual la tasa de retorno puede ser 20 o 15 años, y cada año o dos se presenta una nueva reforma tributaria.

Lo que esperábamos era tener una tasa impositiva de impuestos de renta el 30 %, con esta reforma va vamos a llegar al 35%. Hay preocupación por quitar la destinación específica de la sobretasa al sector financiero para la construcción de vías. El sector avícola está en uno de cada tres municipios del país, estamos en todo el territorio colombiano. La competitividad muchas veces ni siquiera es la tasa impositiva, sino poder sacar nuestros productos. Si no tenemos la forma de sacar nuestros productos así tenemos una maravilla de tasa impositiva como la de Costa Rica del 15%, va a ser imposible.

Cuando uno hace referencia a la palabra deducción que es diferente a descuento significa que deducción se calcula arriba es decir antes de que usted lo multiplique por la tasa efectiva de tributación, mientras que el descuento abajo quiere llamar la atención sobre el tema del IVA. El IVA que si bien sólo afecta actividades agrícolas que están en el siguiente eslabón, como pueden ser el alimento procesado, si afecta a toda la industria en general. El efecto de cambiar de deducción o descuento significa que se grave casi un 89 % más a las compañías.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL

La principal preocupación que nosotros tenemos tiene que ver con un aspecto que no se ha debatido acá hasta el momento y es bajar ese tope de exenciones de rentas para personas naturales que tiene unos beneficios en particular para planes voluntarios de salud en donde ese es un pilar que se concentra en las personas de mayores ingresos y que genera unos recursos muy significativos para el sector salud. Las cifras para 2021 son que cerca de 3.1 millones de personas en Colombia tenían planes voluntarios, planes complementarios o pólizas de salud que generaban ingresos adicionales para este sector por cerca de 7 billones de pesos. ¿Eso qué significa para el fisco? significa que este grupo de personas que usualmente está concentrado en el régimen contributivo y en los ingresos más altos está haciendo un aporte adicional para el sector salud que permite liberar recursos públicos que se utilizan en esa unidad de pago por capitación que es la prima que paga el Gobierno a cada una de las EPS para prestar los servicios de salud.

Las personas que tienen esos planes voluntarios utilizan menos recursos públicos y hace que la carga fiscal sea menor. Los estimativos que nosotros tenemos es que se utiliza en menos del 50% esa prima de servicios con lo cual se liberan recursos públicos cerca de 1.5 billones para utilizar en el resto de

la población, pues acá hay un esquema que es tremendamente progresivo en donde la población con mayores ingresos hace aporte adicional al sistema de salud que se puede afectar.

Los datos que nosotros tenemos son que, en cifras de especialistas, consultas quirúrgicas, consultas ambulatorias que se hacen en hospitales y en clínicas son cerca de 213 millones de atenciones al año. Es decir, esto es un volumen muy grande de prestaciones en donde intervienen especialistas que típicamente tienen una renta que de acuerdo con la propuesta de reforma va a estar y va a aumentar en cerca del 68% lo que pagan de renta. Haciendo una supuesta de que solo el 50% de ese costo adicional de lo que pagan estos profesionales en renta se transfiera a los costos de prestación de los servicios estaríamos hablando de cerca de 4 billones de pesos adicionales de costos para la UPC.

LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO - ANATO

El 2019 fue un año récord para el turismo, generó más divisas que las exportaciones tradicionales como el café, el carbón, el ferrolque, solo estaba detrás del petróleo y sus derivados. Representó un 67.4 % de las exportaciones de servicios. Veníamos creciendo en el 2019 en un 9% en visitantes extranjeros, un 7% la salida de los colombianos al exterior, un 10% el movimiento de pasajeros nacional e internacional. Los ingresos nominales de las agencias de viajes venían creciendo en un 9%. El turismo representaba el 22.6% del PIB, es decir, 25.3 billones de pesos con un crecimiento anual del 16%.

Hoy en día, después de la pandemia, las agencias de viajes están en el 87% de las ventas en una reactivación versus 2019. Hay una reactivación del 88% en visitantes extranjeros al país o sea no llegamos todavía a las cifras de 2019. Los ingresos nominales de las agencias de viajes están en -0.2% y algo muy complicado y grave para el país es el empleo, estamos en -42% de empleo en el sector de las agencias de viajes y también tiene una caída muy importante en todo el sector de turismo.

De los aspectos principales de la reforma tributaria nos preocupa mucho pasar del 9% al 35% en la tarifa de renta en lo que tiene que ver con los hoteles con la construcción de nuevos hoteles y remodelación en ciudades de menos de 200.000 habitantes, porque esto va en contravía con lo que el Gobierno está impulsando sobre llegar a destinos alejados donde estamos llegando en este momento. Además, desincentiva que vengan inversión extranjera.

Nos preocupa mucho, también, los servicios prestados y la construcción en parques temáticos en todo lo que tiene que ver con ecoturismo. El ecoturismo pasaría del 9 al 35% de renta.

diferenciales, la limitación de deducciones especiales, exenciones e ingresos no constitutivos de renta y algunos beneficios que se limitan al 3%.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

Para arrancar pues ya tuvimos un poco las percepciones sobre zonas francas simplemente quisiera comentar dos temas en este sentido: el primero en materia de relocalización de inversiones, que es una tendencia que se está viviendo y que es una realidad recientemente, un estudio de McKinsey plantea cómo líderes de empresas en EE.UU. están analizando cómo ubicar sus procesamientos intermedios y procesamientos finales de caro al mercado de EE.UU. y otros mercados. Están analizando a la región de América Latina y el Caribe. Colombia obviamente compete con este tipo de países como es el caso de Centroamérica, como es el caso de los países de las islas del Caribe, y el régimen de zonas francas dado las beneficios no sólo tributarios sino aduaneros y el comercio exterior se vuelve un instrumento eficiente. Con el cambio en las condiciones, podríamos estar viendo en una posición negativa frente a lo que estamos viendo en otros países donde la renta está sobre el 20, el 25%.

Otro comentario que tenemos desde el sector de comercio exterior es la importación extraordinaria al oro, estamos hablando de que son impuestos a las exportaciones de petróleo, de carbón y de oro, pero cuando vamos a analizar un poco la estructura empresarial del oro tiene una alta informalidad y es un sector sensible al contrabando.

Si ponemos un impuesto al oro estaríamos incentivando el contrabando. Se estaría dando la facilidad de llevar el mineral a otros países donde hay menores tributos digamos a la exportación y menores controles. El tema de control es bastante difícil para este sector, por lo cual nuestra planteamiento es que se elimine el oro de estos impuestos extraordinarios a las exportaciones.

IATA

En el 2019, los pasajeros medios en Colombia fueron 37.9 millones de personas. La aviación sola contribuye al PIB de Colombia el 2.7 y generamos 665 mil empleos directos. Frente al tema de los incentivos, creemos que el incentivo que está actualmente hasta el 31 de diciembre de este año, que es el 5% del IVA en los tickets debería ser un impuesto permanente dado que es el único servicio público esencial que está gravado con IVA. En el último semestre de este año, el 17% de pasajeros se ha incrementado.

La particularidad del otro impuesto que fue reducido al 5% era el impuesto al combustible de aviación, no obstante, el primero de enero de este año se acabó el beneficio y retornó al 19%. El combustible de aviación es muy importante para la estructura de costos de una aerolínea porque

ASOCIACIÓN NACIONAL DE BARES DE COLOMBIA - ASOBARES

Es importante tener una gradualidad durante los próximos tres años directamente genera un flujo de caja que en lo que más influye en una empresa es en conservar el tejido humano, poder no solamente conservar los empleos, que hoy tenemos que hoy estamos cerca del 85%, de esos empleos recuperados, versus lo que teníamos antes de pandemia y que sabemos que la empresa al ir creciendo al tener ese flujo de caja va a poderle apostar a nuevas vacantes

Igualmente, el impaceconsumo debe ser equitativo también para los formatos de franquicias. Las empresas que su nombre se maneja por medio de franquicias no pagan impaceconsumo del 8%, sino del 19%. Lo que queremos es proponer que haya una igualdad en la figura del impaceconsumo y que se sume a esa gradualidad en los próximos tres años.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE LAS MICRO PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Dentro del país somos el 92.7% del tejido empresarial, generamos el 72.8% del empleo y ahí tenemos un gran problema que es la formalidad. El universo de las microempresas es muy grande en Colombia. 5 millones 400 mil negocios son microempresas. El 90% es informal y generan 7 millones 200 mil empleos.

CÁMARA DE COMERCIO COLOMBIANA AMERICANA

Nosotros hemos estado haciendo un análisis alrededor del impacto que tiene esta reforma frente a las empresas, pero especialmente frente a la inversión extranjera y tiene un impacto que realmente genera una preocupación.

Específicamente aspectos que preocupan: la doble tributación. La doble tributación para la inversión extranjera tiene un impacto que estaría en rangos superiores alrededor del 50%. En incrementos en la tributación de dividendos para no residentes y profundización de asimetrías de los no residentes aquí hay algo que debemos tener en cuenta y es que este proyecto de ley establece para los inversionistas un incremento de alrededor del 10 al 20% en la tributación de las dividendos recibidos de las sociedades colombianas.

¿Qué genera esto? genera un impacto en el ingreso neto de los socios y en los accionistas sobre todo pues como lo he venido diciendo en la inversión extranjera.

La reforma también incrementa la tributación de las empresas a través de tres instrumentos básicos: la eliminación del descuento del ICA, la eliminación de muchas rentas exentas y algunas tarifas

representa el 35% de los costos directos y hoy en día el combustible de aviación el barril está a 174 dólares. El combustible de aviación no hace parte del fondo de estabilización, sino que fluctúa de acuerdo con el mercado y por eso tiene impacto directo al consumidor.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMUNICACIONES

Hoy algunas medidas dentro de esta iniciativa legislativa que pensamos que tomadas en conjunto pueden afectar seriamente la competitividad de los distintos sectores productivos y el crecimiento económico como condición sine qua non para el aumento del recaudo tributario y la inversión social del Estado. Nos preocupa especialmente el tema del aumento en la tasa efectiva de tributación en el impuesto sobre la renta por efecto del cambio de la tarifa general del 10% que se cobra sobre los dividendos que hoy se aplica en Colombia, además de la tarifa corporativa del 35% sobre la renta líquida gravable. Recordemos que ya existe en Colombia una doble tributación que hace que tributen la empresa y tributa posteriormente el socio actor accionista en el momento de recibir los dividendos.

La sustitución de la tarifa general del 10% por una tarifa progresiva marginal del artículo 241 del estatuto tributario va a elevar ostensiblemente el valor de la tasa efectiva de tributación sobre las inversiones y particularmente en este sector puede frenar el desarrollo de las inversiones en un sector que presta servicios básicos a la población que lo requieren como acueducto, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS- ASOFONDOS

De lo que más se habla es de un impuesto a las pensiones. Como ha dicho el Gobierno, si el pensionado únicamente recibe recursos de su pensión tendrá que pagar impuestos a partir de los 10 millones. Sin embargo, cualquier pensionado que por alguna razón haya declarado renta porque tiene ingresos complementarios, porque montó un negocio después de ser pensionado, porque decidió de común acuerdo con su empleador seguir trabajando, pues ese es pensionado va a tener que pagar mayores impuestos por cuenta de su pensión a partir de un monto mensual que estará por los 5.6 millones de pesos, que es lo que corresponde a la renta que queda exenta por la reforma. Igualmente, personas que tienen esos ingresos complementarios que no estén pagando impuestos sobre la renta, podrían superar el umbral y terminar pagando impuestos sobre la renta.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE FONDOS MUTUOS DE INVERSIÓN-ASOMUTUOS

Nosotros en el país tenemos 47 fondos mutuos de inversión, impactamos a 90.000 ahorradores y a todo su círculo familiar. Por sostenibilidad serían 300 mil personas las que se verían afectadas con esta reforma. Estamos moviendo aproximadamente 1.2 billones de pesos en el mercado, es decir,

esta haría desaparecer el gremio y desaparecerían los fondos mutuos de inversión. La continuidad y la sostenibilidad de ellos se podría ver implicada y afectada por esta reforma tributaria. La fuerte preocupación está en la parte de la erogación, quitar no solo a los fondos de pensiones sino también a los fondos mutuos.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PETRÓLEOS

Esta industria del petróleo y gas en este momento está en riesgo. Hace diez años teníamos aproximadamente un millón de barriles, hoy estamos en 750.000. Teníamos inversiones por 8 mil millones de dólares, hoy estamos en 4 mil millones de dólares. Si esta reforma tributaria como está planteada se hubiera aprobada hace cuatro años, esta industria estaría produciendo entre 500 y 600 mil barriles máximo, y si se hubiera aprobado hace 8 años, estuviéramos en 250 mil barriles, porque esta reforma tributaria como está planteada eleva la carga fiscal de esta industria un 80 por ciento.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA

Esta reforma tributaria eleva las cargas tributarias de las compañías mineras a niveles en promedio cercanos al 92%. Ningún sector económico puede atraer inversión, mantener el empleo, mantener las inversiones sociales y ambientales con cargas tributarias cercanas al 90, 92, como esta reforma le impone al sector minero. Eso hace inviable las operaciones futuras en el país y por supuesto compromete las que hoy están.

La estructura tributaria del sector minero está diseñada para incrementar el recaudo en épocas de precios altos, como las actuales. En promedio la industria minera en el impuesto de renta y en el impuesto de regalías contribuye anualmente con algo cercano a los 5 billones de pesos. Este año, precisamente por esa estructura tributaria, la industria minera no va a contribuir con 5 billones de pesos, sino que va a contribuir con 14,7 billones de pesos al fisco nacional.

Esto compromete la realidad minera del país y al comprometer la realidad minera del país esto lo que está comprometiendo realmente son los empleos, las inversiones, los encadenamientos productivos y las inversiones sociales. En materia de inversiones ambientales, esta industria el año pasado contribuyó con 290 mil millones de pesos en inversiones sociales, con 164 mil millones de pesos en compras locales, compras en el territorio en el nivel local en el nivel regional y en el país con una cifra cercana a los 12 billones de pesos.

CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN

Uno de cada cinco empleos en Colombia se genera en la construcción de vivienda, estamos hablando de 1,6 millones de hogares que reciben su sustento porque alguien de su hogar trabaja de forma

directa en la construcción, y 2,7 millones de hogares reciben su sustento por un trabajo indirecto de esta actividad. 1.473 empresas en Colombia trabajan en construir la vivienda de los colombianos. Movemos el 54% del aparato productivo de Colombia y, una cosa que es muy importante, movemos 100.000 empresas en la demanda de insumos.

Siete de cada diez viviendas que se hacen en Colombia son viviendas de interés social. Es un sector que responde a la pirámide poblacional que tenemos, 450 mil empleos directos y 680 mil indirectos, una inversión de 2 punto por ciento del PIB. Hemos logrado pasar de construir 58 mil viviendas a construir 178 mil viviendas de interés social al año. Pasamos de construir en los municipios grandes el 57,3% a construir en el 42,7% municipios intermedios. Eso quiere decir que esta política pública está en todo el territorio se desembolsan subsidios en 400 municipios.

NATURGAS

Cifras del sector: hoy en día la industria del gas natural aporta un billón de pesos en realidad anuales promedio. Además, generamos más de 100.000 empleos directos. También, nosotros tenemos estimadas unas inversiones en el segmento de exploración y producción al 2024 de alrededor de 2.860 millones de dólares. Asimismo, tenemos hoy a 36 millones de colombianos que tienen en sus hogares el servicio de gas natural domiciliario.

FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE CARBÓN

Cuando se habla de carbón, no solo estamos hablando en esos mil noventa y seis títulos de los 27 títulos de gran minería del norte del país, estamos hablando de la pequeña y la mediana minería el interior del país de Cundinamarca, de Boyacá, de norte de Santander, de Santander y sobre todo de la importancia que tiene el carbón dentro de los procesos industriales para el desarrollo del país.

En el caso del carbón, cuando se habla de impuesto al carbono sobre el carbón de consumo nacional y habla de la imposibilidad de la deducibilidad de las regalías en los procesos productivos industriales para el consumo nacional, se está hablando del incremento de los costos de la construcción, de los incrementos de los costos de la energía, de los incrementos de los costos del cemento del ladrillo, pero también del vidrio y de todos los procesos industriales que utilizan el carbón en el país.

ACOPLÁSTICOS

Esta reforma tributaria referida específicamente al impuesto sobre los empaques envases y embalajes de plástico. Este es un impuesto que aumenta el precio de los alimentos, es un impuesto que no genera un impacto ambiental y es un impuesto que no es necesario.

El impuesto recae sobre los empaques y los envases. ¿Qué está empaquetado o envasado? pues prácticamente todos los productos de la canasta básica familiar, y ¿cuáles son los números de lo que pudiera llegar a significar este impuesto en los precios de la canasta básica familiar? El impacto en el precio de ese producto puede llegar a ser 67 por ciento sobre el precio del bien que viene empaquetado. Si tomamos los casos de los detergentes, productos de limpieza y de aseo este impuesto genera un impacto del 3 y hasta 5% sobre el precio de ese producto. Si cogemos las bebidas y los aceites que también tienen un empaque que es el más pesado entonces el impuesto tiende a ser un poco mayor el incremento en el precio de esos productos podría ser también de 34 por ciento. En el caso de otros productos como yogures leches granos, entre otros, el impacto puede ser de unos dos y hasta tres por ciento.

Es un impuesto que realmente no tiene un impacto ambiental porque para la inmensa mayoría de estos productos no existe un sustituto, o si hay un sustituto, este tiene costos 2,3,4 y hasta 20 veces mayores, entonces no se va a generar un efecto ambiental, todo se va a trasladar al precio.

Además, Colombia cuenta con un marco regulatorio en términos legislativos y se cuenta también con un esquema de responsabilidad extendida del productor de acuerdo con una regulación del ministerio de ambiente que establece unas metas específicas de reciclaje. Si miramos cuánto se está reciclando hoy de plásticos en Colombia, tenemos cifras que están por encima de 350.000 toneladas año de reciclar el post consumo de acuerdo con las cifras de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

3. Contenido de la reforma

Impuesto sobre la renta y complementarios

Impuesto de renta para personas naturales.

El impuesto sobre la renta de personas naturales es un impuesto directo que grava los ingresos susceptibles de producir un aumento en el patrimonio, mediante tarifas marginales progresivas. La magnitud del recaudo total del impuesto sobre la renta en Colombia es similar a la registrada en otros países de América Latina y economías emergentes, sin embargo, su composición entre las contribuciones de empresas e individuos varía significativamente. Los ingresos provenientes del Impuesto de Renta de Personas Naturales fueron de 1,3% del PIB en el 2020, inferior al recaudo promedio de la región latinoamericana (2,3%), cerca de un tercio respecto a los países en vía de desarrollo (3,0% del PIB) y un sexto al promedio de los países que integran la OCDE (8,0% del PIB).

Este impuesto incluye hoy los ingresos de trabajo, honorarios, capital no laboral, pensiones, ganancias ocasionales y dividendos, estas últimas 3 pertenecientes a una cédula diferente con un tratamiento tarifario diferenciado. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se menciona

que, en promedio, el 70% de los declarantes corresponden a rentas de trabajo y pensiones, 16,7% a honorarios y el restante a rentas de capital, ganancias ocasionales y dividendos. El Gobierno Nacional, con la excusa de buscar mayor progresividad y equidad dentro de este impuesto propone la unificación de las cédulas para gravar todos los tipos de ingreso bajo las tarifas marginales de la cédula general con una máxima de 39% generando así un incremento importante de la tarifa de ganancias ocasionales que hoy están gravadas a tarifas de 10% o 20% según sea el caso, de las tarifas de dividendos hoy gravadas al 10% para dividendos superiores a 300 UVT y en el caso más fuerte a las pensiones que hoy no se encuentran gravadas.

Si bien la idea general del Gobierno Nacional es gravar a aquellos contribuyentes que tengan ingresos mayores a \$10 millones, en la práctica eso no es lo que sucedería ya que el Gobierno no está teniendo en cuenta que un mismo individuo puede recibir ingresos de las diferentes fuentes y de esta manera se afecta a colombianos que ganen menos de \$10 millones al año. Por ejemplo, un colombiano que reciba \$4,5 millones al mes, que adicionalmente reciba ingresos por arriendos de inmuebles y que ese año venda su carro y obtenga una ganancia ocasional, podría pasar de pagar una tarifa del 0% a una del 19%, es decir que esta medida sí gravaría a la clase media.

Por otro lado, al unificar las cédulas se da por sentado que los ingresos de diferentes naturalezas pueden tener el mismo tratamiento tributario, desconociendo por completo que una ganancia ocasional por la venta de un inmueble no se equipara a un ingreso recurrente. Del mismo modo desconoce la doble tributación que hoy ya enfrenta el tema de los dividendos, encareciendo la relación de socio-sociedad que con esta medida pasaría de un estimado del 42% a más del 60% según la ANDI (2022). Por último, grava los ingresos de los pensionados castigando el ahorro de los colombianos y se desconoce el artículo 48 de la constitución donde se establece que "el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley..."

Por lo anterior, se debe reconsiderar la inconveniencia de la unificación de las cédulas tal y como lo propone el Gobierno Nacional. Por otro lado, es cierto que existe una inequidad vertical en este impuesto y que gran parte de los ingresos que reciben quienes más tienen es a través de dividendos y no de ingresos laborales. Finalmente, con respecto a los beneficios tributarios vigentes, bajar los topes permitidos hoy para acceder al 25% general y al máximo de 40% desincentivaría el ahorro en AFC y el acceso a medicina prepagada, afectando el sector salud y construcción.

Impuesto de renta para personas jurídicas

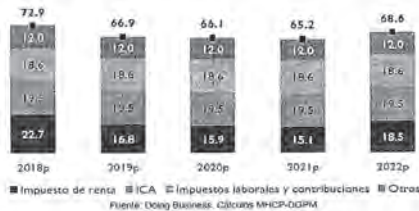
Para romper el ciclo de desaceleración que venía marcando la actividad productiva entre 2014 y 2017 el Gobierno Nacional tomó medidas enfocadas principalmente en la tributación de las empresas. En efecto, mientras la economía pasó paulatinamente de crecer 4,5% en 2014 a 1,4% en 2017, en 2019 logró un crecimiento de 3,3%. Esta tendencia es más evidente en la inversión, la cual

creció 3,1% en 2019, un nivel 2,4 puntos porcentuales superiores al promedio del cuatrienio anterior (0,7%), y cuya explicación está en gran medida relacionada con las decisiones que el Gobierno Nacional adoptó en las dos reformas fiscales (Ley de Financiamiento y Ley de Crecimiento). Se destaca que solo en 2019, la formación bruta de capital en maquinaria y equipo anotó un crecimiento anual promedio de 13,1%, 3,6 puntos porcentuales por encima frente al promedio de 2018 (9,5%) y 14,7 puntos porcentuales frente al promedio del cuatrienio anterior (-1,6%). De este modo, la reducción gradual de la tarifa de renta corporativa y el descuento del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos fueron determinantes en este dinamismo.

No obstante, ante el debilitamiento de los Ingresos tributarios y la necesidad de apoyar a la población más vulnerable ante los efectos adversos ocasionados por la pandemia, el Gobierno Nacional tomó la decisión en el 2021 de desmontar el proceso de reducción de la tarifa general del impuesto a la renta para personas jurídicas que había iniciado a partir del año gravable 2019, apelando a la solidaridad empresarial para obtener parte de los recursos que necesitaba.

Hoy las condiciones macroeconómicas del país en líneas generales han mejorado de manera importante. En línea con esto, según el MFMP 2022 el déficit cerrará este año con una de las reducciones más importantes de la década, el crecimiento económico para el año en curso sigue en altos niveles e incluso se espera un crecimiento por encima del 7,5%, cifra superior a la proyección del MFMP. Sin embargo, las altas tarifas efectivas de tributación para las empresas en Colombia impiden que esta senda de recuperación sea aún mayor. Con el aumento de la tarifa general de renta para personas jurídicas al 35% la tasa efectiva de tributación llega a 68,6% siendo así una de las más altas de la región por encima de Perú (36,9%), Panamá (37,2%), México (55,1%) entre otros. Esto, sumado a la transición del descuento del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) hacia una deducción afecta a las empresas más competitivas y con menores márgenes en sus resultados, implica que la carga asumida por las empresas sea mucho mayor.

Gráfico 5. Carga tributaria de una empresa con sobretasa en 2018 (% de las utilidades)



Por otro lado, existen otras medidas que afectan tanto el desarrollo productivo del país, como el desarrollo de acciones de interés social. Por un lado, modificar las condiciones tributarias de las zonas francas es poner en riesgo 114 mil empleos directos e indirectos, los cuales responden a inversiones por \$44 billones entre 2007 y 2021. La propuesta del requisito de exportación, además de violar las disposiciones del Tratado ASMC de la OMC que prohíben los subsidios a la exportación, desalienta la expansión e implementación de planes de inversión y generación de empleo, limitando la capacidad de industrializar la economía y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Por otro lado, la reducción de la deducción de las donaciones a Entidades Sin Ánimo de Lucro desde el 25% al 3% desincentiva la promoción de proyectos en pro de la lucha contra la pobreza, el desarrollo de actividades relacionadas con la educación, la garantía de derechos y el apoyo a diferentes comunidades del país.

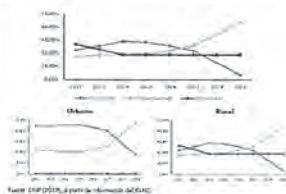
Impuesto al Patrimonio

El impuesto al patrimonio, según la exposición de motivos del proyecto de ley, busca mejorar la equidad del sistema tributario, donde los capitales elevados paguen una suma adicional. Sin embargo, la propuesta tal y como se planteó en la reforma tributaria con su carácter permanente está en contravía de lo propuesto por la Comisión de Expertos Tributarios. Además, la determinación metodológica del patrimonio, los umbrales y tarifas planteadas desincentivan el crecimiento económico del país para las actividades comerciales, industriales y del mercado accionario en general.

En 2019 el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios tributarios concluyó que "Colombia necesita una reforma fundamental de los impuestos corporativos que amplíe la base tributaria y simplifique el sistema tributario y elimine los impuestos distorsionantes no basados en las utilidades (incluido el impuesto al patrimonio)". Claramente frente a esta recomendación se hizo caso omiso y, por el contrario, se contempla un impuesto de forma permanente y no transitorio como tradicionalmente se ha establecido cuando se requiere.

Por su parte, los umbrales no tienen en consideración las grandes diferencias en la actualización catastral entre el sector rural y urbano. En 2019, con el inicio de la implementación del Catastro Multipropósito como política pública establecida en el Conpes 3958, se evidenció que la realidad de actualización catastral en el país era bastante limitada. En términos generales el país presentaba una actualización catastral inferior al 10% y con considerables diferencias entre el área urbana y rural. Mientras que para el área urbana el porcentaje de actualización se encontraba cercano al 30%, para el área rural este porcentaje era inferior al 10%. Así lo denota el siguiente gráfico que soportó el diagnóstico del catastro multipropósito de que trata el Conpes 3958 de 2019.

Gráfico 6. Estado catastral como porcentaje de la superficie del país (2012 - 2019)



Fuente: Documento Conpes 3958. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (DNP, 2019).

Así las cosas, en el documento Conpes 3958 de 2019 se estableció como meta que el país para el año 2022 debía llegar a un porcentaje del 60% del área geográfica con catastro actualizado. Pese a lo anterior y a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional anterior, el porcentaje de actualización únicamente llegó a un 37,3%. Lo anterior demuestra que para los propietarios de bienes inmuebles de áreas urbanas con catastros actualizados entrarían en una situación de desventaja frente a los propietarios de predios rurales con catastros desactualizados. En este sentido, se castiga la formalización y actualización de predios.

Es necesario recordar que el patrimonio y los bienes inmuebles que puedan llegar a constituir el patrimonio no son únicamente los destinados a un uso particular. De hecho, son múltiples casos en donde estos tienen la finalidad de brindar un soporte económico a una familia como el caso de los locales comerciales o viviendas de apartamento destinadas para arriendos. En estos escenarios, incluso se estaría cayendo en el error de la doble tributación porque independientemente del responsable (Entidad Territorial o Nación) por recaudar el impuesto, el contribuyente pagaría sobre el mismo predio un impuesto predial y además un impuesto al patrimonio.

Finalmente, para el caso de las sociedades que invierten tanto en bolsa como las que no, el impuesto al patrimonio resulta confiscatorio ya que el patrimonio de una sociedad no es directamente el patrimonio de un accionista. Esta modificación tiene efectos sustanciales desde el lado del inversionista hasta el lado del emprendedor. Para el primer caso, el contribuyente tendría que declarar un valor que no hace parte de su patrimonio, sino del patrimonio de la sociedad. Lo anterior, entendiendo que el patrimonio de una sociedad se ve representado, entre varias cosas, por activos fijos utilizados en la actividad (sea maquinaria, insumos, inventarios, etc.), los cuales no son propiedad directa del accionista. Aunado a lo anterior cuando el contribuyente decida enajenar

sus acciones y el precio sea inferior al precio declarado en el impuesto al patrimonio habría tributado sobre un activo que nunca tuvo ni tendrá.

En el segundo caso, la determinación del valor intrínseco desincentiva el emprendimiento, entendiendo que, cuando un emprendedor requiera capitalizar su negocio para poder operar o ampliar la capacidad productiva de su empresa, el patrimonio de la sociedad aumenta, implicando que el emprendedor declare sobre un patrimonio que no dispone. En este sentido, esta modificación disuadiría al emprendedor de atraer inversión por medio de la venta de participación de la compañía.

Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación

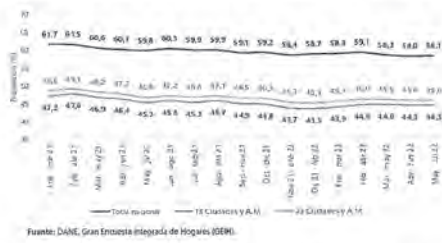
Este impuesto tiene como fin reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen. El régimen simple es un modelo de tributación opcional que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros. Las contribuciones a pensiones, a su vez, serán descontables del régimen SIMPLE, con el propósito de dar prioridad al pago de las mismas.

Desde su creación en la Ley de Crecimiento en el 2019 se han inscrito 72.245 personas, de los cuales 38.671 son jurídicas y 33.574 son naturales. De acuerdo con la DIAN, del total de inscritos, el 12% lo hizo en 2019, en 2020 se inscribió el 22%, en 2021 se inscribió el 27% y con corte al 31 de agosto de 2022 se inscribieron el 39% del total de contribuyentes, lo que evidencia la buena acogida que ha tenido este régimen a través del tiempo. Adicionalmente, es importante resaltar que a agosto de 2022 más de 38.000 contribuyentes que optaron por inscribirse al Régimen Simple no contaban con el RUT, lo que implica que 53% de los inscritos son nuevos contribuyentes, lo que significa que la implementación de este régimen está contribuyendo efectivamente a formalizar los comercios.

El recaudo también se ha visto afectado de forma positiva, con corte al 31 de agosto de 2022 se ha recaudado a través del régimen \$1,7 billones. Por concepto de ICAC se ha recaudado a 996 municipios que representan el 88% del total del país, el valor de \$105 millones.

A pesar de la buena acogida del Régimen Simple y de la disminución leve pero continua del nivel de informalidad, este sigue alcanzando niveles del 58% y acarrea costos significativos para los empresarios. La Encuesta de Micronegocios del DANE estima que aproximadamente tres de cada cuatro micronegocios no están registrados en el Registro Único Tributario (RUT). Por su parte, la informalidad laboral también evidencia altos niveles, donde la población ocupada en micronegocios tiene un porcentaje de 85% en la informalidad. En este sentido, las cifras de informalidad laboral del total nacional superan el 45% en las principales ciudades y el 84% en las zonas rurales.

Gráfico 7. Proporción de la población ocupada informal en Colombia



Es importante seguir fortaleciendo propuestas para mejorar el régimen simple y permitir que más empresarios accedan a este mecanismo de formalización.

Impuestos ambientales

Impuesto al carbono

El impuesto al carbono, según lo expuesto en el proyecto de ley, busca desincentivar el consumo de combustibles fósiles, corregir las externalidades en términos de emisiones de carbono y asignar de manera más eficiente recursos hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. En este sentido, Colombia se encuentra en un proceso de transición energética, promoviendo el uso de recursos menos contaminantes. No obstante, este proceso debe darse de manera progresiva, permitiendo que el sector productivo pueda adaptarse efectivamente. Así pues, se considera fundamental la gradualidad prevista para la implementación de este tributo, así como la implementación de nuevas medidas para la protección del ambiente en el país.

Sin embargo, es importante considerar que debido a las afectaciones derivadas por la pandemia por Covid-19, la crisis energética global y los conflictos geopolíticos mundiales, el sector productivo se ha visto afectado de manera negativa en las cadenas de abastecimiento y logística a nivel mundial, no solo aumentando el costo de los insumos, la infraestructura, y las cadenas de valor, sino también retrasando el desarrollo de proyectos.

En este contexto, la aplicación del impuesto al carbono planteado, dada la incidencia del carbón en la formación de precios de electricidad, el efecto para el mercado de electricidad sería inmediato. Según ANDEG (2022), en el primer año de aplicación del tributo, el efecto para el mercado eléctrico

sería superior a los \$0,4 billones, hasta \$1,6 billones con la aplicación plena del impuesto, adicional al mayor esfuerzo fiscal que se requerirá para apropiar recursos para subsidios por menores tarifas.

De esta manera, considerando la alta volatilidad de los precios de los combustibles y teniendo en cuenta que este tipo de tributos debe gravar esencialmente las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del proceso de combustión de los combustibles fósiles y no al insumo como tal.

Impuestos a plásticos de un solo uso

Con el objetivo de disminuir las externalidades en el ambiente derivadas del uso de plásticos, el Gobierno desarrolló un impuesto a los plásticos de un solo uso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta el efecto que esta disposición puede tener sobre la producción, transformación y comercialización de alimentos en el país, así como sobre la población colombiana. La imposición de este gravamen adicional tiene un impacto directo sobre la seguridad e inocuidad de los alimentos, así como sobre el proceso de comercialización o exportación, toda vez que, hasta hoy, el plástico tiene características tecnológicas que permiten garantizar la conservación de las características nutritivas, la inocuidad y la indemnidad de un producto alimenticio.

Por otro lado, es importante armonizar la disposición con la normativa vigente, particularmente la recientemente expedida Ley 2232 del 7 de julio de 2022. "Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones". En el parágrafo del artículo 5° se exceptúan de la prohibición y sustitución gradual los plásticos de un solo uso destinados al empaque o envase de alimentos.

En virtud de lo anterior, se requiere aclarar el alcance y los criterios del Certificado de Economía Circular. Colombia cuenta con un esquema de responsabilidad extendida del productor para los empaques, envases y embalajes, el cual está regulado por la Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, adicionalmente en el caso de los productos plásticos de un solo uso, por la Ley 2232 de 2022. El sistema de responsabilidad extendida del productor ha funcionado con éxito en múltiples países de Europa. En el caso de Colombia, este establece la hoja de ruta en economía circular para los empaques, envases y embalajes.

Así las cosas y con el propósito de evitar vicios por violar los principios de equidad tributaria, se amplía el alcance del artículo a productos de un solo uso para empaque, envase o empaque de bienes de consumo de todos los materiales, incluyendo plásticos, vidrio y multimaterial. En Colombia, se requiere aumentar el reciclaje y mejorar la sostenibilidad ambiental de todos los materiales, no solo de los plásticos. No resultaría coherente promover la sustitución en empaques, envases y embalajes

hacia materiales diferentes al plástico, sin antes comprobar que los sustitutos efectivamente tienen un impacto ambiental menor.

Impuesto a las exportaciones de mineras y de hidrocarburos

Los hidrocarburos y la minería han sido uno de los grandes contribuyentes del país y una fuente determinante de divisas y de ingresos públicos a nivel nacional y regional. Combinados, este sector representa 2,1% del PIB, contribuye con el 12% de ingresos corrientes de la Nación, representa la mitad de las exportaciones del país, tres de cada diez dólares que entran como divisas provienen de la venta de crudo, más de \$17 billones le aporta el petróleo a las regalías, siete de los 10 grandes contribuyentes son del sector petrolero y, lo que no es menor, unos US\$4.500 millones se mueven anualmente en inversiones en exploración, producción y comercialización de hidrocarburos³.

Imponer un impuesto a las exportaciones desincentiva directamente el desarrollo del sector. Una disminución en la inversión y la cancelación de proyectos de E&P pondría en riesgo la competitividad de proyectos fundamentales para la autosuficiencia energética, además que impactaría de manera notoria el apetito de Inversión extranjera en el sector, lo que terminaría por estancarse, poniendo en riesgo a más de 120.000 empleos que este genera de manera directa e indirecta el sector según la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleo.

Ahora bien, no se puede desconocer que estas inversiones le apuestan al desarrollo regional mediante la generación de empleo, los encadenamientos productivos, la estabilidad social y energética del país. Para departamentos como el Meta, Casanare, Santander o Putumayo, las economías regionales dependen de los minerales, incluido el petróleo en al menos 40%, según cifras del DANE, lo que aumenta su importancia en exportaciones, ingresos tributarios, regalías, contribuciones que han servido para apalancar programas de inversión social y ambiental en Colombia.

Así las cosas, la reforma está colocando como objetivo el mayor sector exportador de Colombia. Punto que, la agencia calificadora de riesgo, Fitch Ratings, ve como una amenaza de incertidumbre para el mercado internacional. Según Mckenzle, un factor que en gran medida evalúan los inversionistas al entrar a un país es la carga tributaria que deben atender. Y si ésta aumenta, menores serán las ganancias para una empresa, ya que afecta directamente la rentabilidad de la operación. Los tres tributos combinados, ponen al país en un escenario de recesión, donde los recursos a desembolsar son más escasos, seguramente generaría una caída en el nivel de inversión y una disminución a mediano y largo plazo de las reservas y producción del país.

³ Tomado de <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/es-lo-que-pensar-en-la-economia-en-el-petroleo-3265492>.

Deducibilidad de regalías

Bajo el marco constitucional y legal vigente, las regalías constituyen contraprestaciones económicas cuyo origen está en la explotación de un recurso natural no renovable (RNNR), contraprestaciones que estarán a cargo de los sujetos a quienes se les otorga el derecho a explotar dichos recursos en el subsuelo, propiedad del Estado. Así las cosas, las regalías no tienen naturaleza impositiva. Estas, no se fundamentan – como sí lo hacen los impuestos – en el principio de Capacidad Contributiva, según el cual, el contribuyente está en la obligación de soportar una carga financiera a favor del Estado por el simple hecho de ejecutar actos o encontrarse en circunstancias que demuestran su capacidad económica, sin que el Estado, directamente deba generar prestación alguna. Por el contrario, las regalías se originan en negocios jurídicos celebrados entre el Estado que siendo dueño de los RNNR permite su explotación, y por su parte, quien ejecuta la explotación de estos debe reconocer una contraprestación directa a dicha posibilidad de explotación.

Sabiendo esto, el sector se consolida como uno de los principales aliados para el desarrollo de las regiones de Colombia por medio del aporte de importantes recursos a través del Sistema General de Regalías (SGR). Durante todo 2021, el recaudo de regalías en Colombia fue de \$8,33 billones; durante el bienio 2021-2022 se ha recaudado \$13,7 billones de regalías, donde el sector de hidrocarburos ha aportado \$10,2 billones y el minero \$3,5 billones; lo que significa un avance de 89 % en la meta de recaudo que se tiene para el cierre del año que es de \$15,4 billones. Según Fedesarrollo (2021), durante los últimos 10 años se ha evidenciado la importancia de estos recursos, no sólo como porcentaje del ingreso de las entidades territoriales, sino también como una herramienta de apalancamiento de proyectos de inversión para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las regiones.

En línea con este dinamismo, la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP) presentó el Informe de Tendencias de Inversión en Exploración y Producción (E&P) en Colombia, con el balance de 2021 y perspectivas para 2022. Allí reveló que este año se destinarán US\$1.330 millones a la actividad exploratoria, cifra 2 veces superior a la ejecutada en 2021 y la más alta inversión registrada desde 2014. La mayor inversión exploratoria se traduce en dinamismo de las economías locales, generación de empleo, inversión social y ambiental y oportunidades para las regiones. Además, la exploración es la producción del futuro, es decir, la garantía de la autosuficiencia energética del país, y de los ingresos fiscales que recibe Colombia por la producción y exportación de sus recursos energéticos.

Así, además de la falta de cimientos jurídicos para la negativa de deducibilidad en renta, las inversiones se van a ver fuertemente afectadas por lo que las regalías se esperan disminuyan considerablemente y con ellas, los ingresos disponibles de los territorios.

Impuestos saludables

La creación de impuestos saludables para mejorar los hábitos alimenticios y la salud de los colombianos puede convertirse en un impuesto de carácter regresivo. Lo anterior dado que, por un lado, en el corto plazo aumentaría el precio básica contribuyendo a incrementar aún más la elevada tasa de inflación que está afrontando el país, mientras que por otro lado, sus beneficios de largo plazo son inciertos, como lo señala la experiencia internacional. Según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2022), las personas con ingresos menores a 165 mil pesos serían los más afectados al tener que pagar mayores impuestos como proporción de su ingreso.

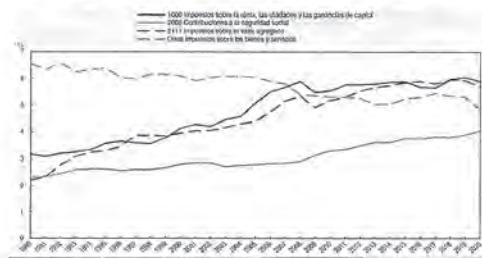
En Latinoamérica el único país que ha implementado impuestos a alimentos de este tipo ha sido México. Un estudio realizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2021) evidenció que este impuesto no ha sido efectivo. Según el CIAT, la población que sufre de obesidad y sobrepeso no ha disminuido, y que por el contrario se ha incrementado de 71,3% a 74,1%. En este sentido, esta vía de la contribución encarece los productos, pero no es efectiva en el objetivo de reducir su consumo.

Aunado a lo anterior, según Fenalco (2022) el impuesto a las bebidas, pasabocas y carnes frías golpean directamente los ingresos y las utilidades de las tiendas de barrio, lo que podría generar el cierre del 52% de estos negocios, equivalente a 250.000 tiendas que, en su mayoría (95%), están ubicadas en estratos 1, 2 y 3 en un contexto donde los tenderos aun no logran recuperarse de los efectos derivados de la pandemia.

Mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria

La evasión y elusión tributaria son los dos principales problemas que impiden el fortalecimiento de los ingresos tributarios no solo en Colombia, sino en los países de América Latina y el Caribe (ALC). De acuerdo con la OCDE en el Informe de estadísticas tributarias de 2022, la evasión cuesta 6,1% del PIB en ALC, esta se localiza en los dos (2) impuestos de mayor recaudo; renta, con una evasión del 3,8% del PIB e IVA con 2,3% del PIB. En igual medida, desde 1990, estos impuestos han mostrado una clara tendencia a incrementar el recaudo como porcentaje del PIB por encima de otros impuestos sobre bienes y servicios como se muestra en el gráfico.

Gráfico 8. Recaudo de algunos impuestos en la región de ALC, 1990-2020



Fuente: Estadísticas de recaudo en América Latina y el Caribe 1990-2020, OCDE.

En efecto, las estimaciones sobre la evasión se han localizado en un rango de \$50 y \$70 billones en el caso más extremo. No obstante, para el gobierno de turno, el dato se aproxima a \$65 billones como lo hacen saber en la exposición motivan del proyecto de reforma tributaria. Al respecto, todas las formas de lucha contra la evasión y elusión tienen apoyo expreso en esta ponencia. Lo anterior se evidencia en los resultados de la DIAN en materia de lucha contra la evasión en 2021, donde se lograron recaudar \$24,1 billones como resultado del plan de choque contra la evasión y el contrabando. Solamente en acciones de fiscalización se lograron \$5,4 billones, cifra superior a los resultados de 2015 y 2016.

Con la expedición de la Ley 2155 de 2021 (Inversión Social) el Gobierno fijó unos mecanismos de lucha contra la evasión sustancialmente efectivos para el recaudo, entre ellos se destacan: i) la inscripción de oficio en el RUT de personas naturales con fines de fortalecer la información acerca de los contribuyentes en las distintas negociaciones de estos con la vida económica, ii) el fortalecimiento de la facturación electrónica, iii) facturación por parte de la DIAN del impuesto de renta y complementarios notificada al contribuyente, iv) el intercambio automático de información en coordinación y colaboración de marcos internacionales de cooperación entre países, y v) la creación del registro de beneficiarios finales.

En este sentido, desde el desarrollo de medios tecnológicos para el fortalecimiento de la DIAN en materia de información, tratamiento de datos, identificación de contribuyentes, modernización de las plataformas de consulta y registro, desde el año 2000 se vienen implementando medidas acordadas

a la superación de vacíos tecnológicos de la entidad. A su vez, el BID ha sido un agente importante en la construcción de escenarios de modernización a partir de los lineamientos propuestos en los documentos compartidos entre Colombia y esta institución.

Así, la lucha contra la evasión se debe seguir desarrollando desde el eje de contribuciones efectivas por parte de los contribuyentes a partir de una fuerte inversión en mecanismos que permitan identificar, actualizar y denominar las actividades de las personas tanto naturales como jurídicas obligadas a declarar.

Ya dentro del análisis del texto propuesto al Congreso de la República, concluimos que para efectos de lucha contra la evasión, en cabeza del director de la DIAN reposa la responsabilidad unívoca de configurar acciones, mecanismos y vehículos para dar continuidad a la lucha contra la evasión, respetando a su vez los convenios internacionales sobre normas tributarias ratificados por Colombia así como de aquellos que buscan perfeccionar el ámbito tributario internacional y nacional. Entre ellos, debe prestar suficiente atención a la declaración de intención de la OCDE sobre el pilar 1, correspondiente al tratamiento tributario de la economía digital, entendida para esta reforma como presencia económica significativa. En este aspecto se deben revisar los términos en consideración a que existe un tratamiento internacional que debe ser discutido ampliamente. Sin perjuicio de la autonomía que para sus efectos este Gobierno determine.

Finalmente, sobre las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República sobre el decreto ley 071 de 2020, se espera que las mismas sean correctas en cuanto a los asuntos internos de la Unidad Administrativa Especial de la DIAN por cuanto el capital humano es el principal catalizador del éxito en la lucha contra la evasión y al mismo tiempo sobre este recae un conjunto de responsabilidades que deben ser observadas para evitar conductas fraudulentas o en contra del objeto misional de la Institución.

Otras disposiciones - derogatorias

Derogatoria de los incentivos al almacenamiento y capitalización rural

Los incentivos al almacenamiento y capitalización rural previstos en la Ley 101 de 1993 han sido una solución tanto a las condiciones del ciclo de cosechas en algunos subsectores del campo, como a la falta de inversión en proyectos agropecuarios. Por un lado, los incentivos de almacenamiento a los agricultores que dependen de los ciclos de cosechas permiten recoger los excedentes de producción y evitar que caigan los precios del producto, afectando los ingresos de dichos productores. En este aspecto, el Ministerio de Agricultura (2022) resaltó el beneficio del incentivo, haciendo énfasis en el sector arrozero, donde se apoya la dinámica de toda la cadena y mantiene la estabilidad del sector lo que contribuye de manera significativa al empleo rural y la seguridad alimentaria del país.

Por su parte, el instrumento de capitalización del campo permite mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y reducir sus riesgos en el mediano plazo. En este sentido, Fedesarrollo (2004) indicó que esta medida se ha utilizado para proyectos de adecuación de tierras y adquisición de maquinaria y equipo. De tal manera, la propuesta de gravar los incentivos al almacenamiento y capitalización pondría en riesgo el progreso del sector agropecuario. Así pues, Fedearroz advierte que derogatoria del artículo 57-1 limitaría a los pequeños y medianos productores puedan almacenar sus productos y afectaría la inversión en maquinaria y equipo, afectando la renovación del campo colombiano y los avances en materia de productividad.

Derogatoria de la presunción del costo de mano de obra en el sector cafetero

El sector cafetero, siendo uno de los sectores más representativos en la economía nacional no solo por ser uno de los principales destinos de exportación, sino también por ser uno de los sectores más grandes en el campo colombiano, se vería afectado considerablemente por la derogatoria del Artículo 66-1 que establece la presunción del 40% de los ingresos del productor como mano de obra.

Lo anterior se hace evidente en el entendido que el sector cafetero es un sector con características particulares como la rotación de los trabajadores dependiendo de la cosecha, la temporalidad y la informalidad característica del campo. En este sentido, la medida exige a los productores aprobar obligaciones que hoy no son posibles de cumplir mientras no se garantice infraestructura y servicios suficientes tales como vías de acceso, conectividad, servicios financieros y protección social, así como otras herramientas para cumplir de manera eficiente y racional las obligaciones fiscales (Federación Nacional de Cafeteros, 2022). En este aspecto, la medida afectaría directamente el ingreso de las más de 540.000 familias cafeteras del país, 95% de ellas pequeños productores.

Derogatoria de los incentivos tributarios en la inversión en el sector hotelero

El sector hotelero ha realizado inversiones con base en unas reglas de juego dispuestas hace más de 20 años, donde se establecía la exención en el impuesto sobre la renta hasta 2032. Si bien, en 2017 se fijó una tarifa del 9% por el término durante el que se concedió la renta exenta inicialmente, la propuesta anunciada en el proyecto de reforma tributaria aumenta sustancialmente la tarifa de renta en el sector hasta un 35%. Esta medida afectaría directamente la dinámica del sector, y a su vez tendría un efecto negativo sobre la economía nacional.

La exención del impuesto de renta por inversiones realizadas en el sector ha permitido un importante crecimiento de este rubro sobre el PIB. Según cifras del DANE, la división de *alojamiento y servicios de comida* ha aumentado su participación en la economía desde un 2,7% en 2005, 3,4% en 2012, hasta un 4,2% en 2021, además de aportar cerca de 1,5 millones de empleos directos. Así pues, el aumento en la tarifa del impuesto de renta al sector hotelero, además de afectar las condiciones económicas de los prestadores de servicios hoteleros en los próximos 10 años, el

<p>crecimiento del sector y la generación de empleo también afectaría la credibilidad del país en el efectivo cumplimiento de los incentivos para la atracción de inversión.</p> <p>Derogatoria de los incentivos tributarios a la promoción del ecoturismo</p> <p>De manera similar al inciso anterior, aumentar la tarifa de renta de las empresas dedicadas a prestar servicios ecoturísticos, desarrollar proyectos en parques temáticos y agroturismo desde un 9% hasta un 35% afectaría uno de los pilares de sostenibilidad del país. Resulta contradictorio para un Gobierno que dice tener entre sus objetivos fortalecer y promover el ecoturismo, desincentivar la prestación de estos servicios. Según Fedesarrollo (2022) aprovechar el potencial en biodiversidad y ecoturismo representan grandes oportunidades en la sostenibilidad ambiental. En este aspecto, reducir los incentivos para el ecoturismo afecta no solo directamente el empleo de los prestadores de dichos servicios, sino también perjudica uno de los ejes de la agenda climática y crecimiento verde en el país.</p> <p>Derogatoria de los incentivos tributarios al desarrollo de la economía creativa y la economía naranja</p> <p>Los incentivos tributarios a la inversión, donación y desarrollo de proyectos culturales o creativos han permitido la consolidación del sector de cultura en los últimos años. Según el DANE, el sector de cultura y economía naranja representó el 2,4% del valor agregado de toda la economía del país en 2021. Este sector además tiene importantes encadenamientos productivos con distintos sectores de la economía, lo cual se evidencia en que el sector tiene un consumo intermedio anual (gasto en bienes y servicios necesarios para la actividad cultural) de 24 billones de pesos.</p> <p>El año 2021 fue declarado el Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible en la 74ª Asamblea General de las Naciones Unidas calificando la creatividad como un recurso renovable, sostenible e ilimitado que potencia de manera significativa las economías. En este sentido, la UNESCO, hizo un llamado a los líderes políticos para generar un "ecosistema viable" para el desarrollo de economía creativa toda vez que aporta en empleo, cierre de brechas, generación de valor agregado y una economía inclusiva y próspera.</p> <p>Así las cosas, esta derogatoria significa un retroceso en la senda de crecimiento del sector, que no solo se apalanca de presupuesto y regalías, sino que le atribuye gran parte de su crecimiento a cerca de \$550.000 millones en inversiones que llegan al país gracias al beneficio tributario. Así pues, la reforma no solo afectaría el desarrollo de las artes y el patrimonio, las industrias culturales y las Industrias creativas, sino también afectaría el ingreso de la población dependiente de estas actividades. Lo anterior entendiendo que el sector de cultura y economía naranja representa 600 mil empleos en el país según la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE.</p> <p>Eliminación de incentivos tributarios a la Vivienda de Interés Social (VIS)</p>	<p>El modelo detrás de la inversión en vivienda VIS ha tenido un impacto sustancial tanto en el acceso a la vivienda como a la generación de empleo y desarrollo económico. Según Fedesarrollo (2021), el impulso a los programas de vivienda de interés social constituye una herramienta útil para la reactivación de la economía mediante encadenamientos con otros sectores y su potencial generador de empleo. Además, estas herramientas contribuyen al cumplimiento de los objetivos de política social enfocados en la reducción del déficit habitacional y el mayor acceso a vivienda por parte de los hogares más vulnerables del país.</p> <p>Como resultado de los incentivos relacionados con la vivienda VIS, la construcción de vivienda ha presentado un importante crecimiento en la última década. Mientras que en 2010 se construyeron 2 VIS por cada 3 viviendas NO VIS, hoy se construyen 4 viviendas VIS por cada 3 viviendas de NO VIS. Además, según Camacol, en 2021 se alcanzó un record de venta de vivienda VIS con registros de más de 170 mil unidades vendidas, representando el 70% de todas las ventas de vivienda nueva en el país. En este aspecto, la eliminación a la exención a la construcción de vivienda VIS afectaría, desde un lado, la construcción de vivienda y empleabilidad en el sector y, por otro, los avances en materia de aumentar el acceso a la vivienda. El efecto de esta medida, según Camacol, se traduciría en la reducción de la construcción de 100 mil viviendas VIS y 408 mil empleos en el país.</p> <p>Derogatoria de los incentivos tributarios a las inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país</p> <p>Uno de los retos más importantes en los distintos gobiernos ha sido acercar las zonas apartadas del país a las ciudades y centros poblados con el fin de aprovechar las bondades del comercio y desarrollo económico. Distintos instrumentos han sido desarrollados con el objetivo de fortalecer el acceso a las regiones apartadas, entre ellos se destaca el incentivo tributario en el incremento del número de vuelos a las zonas apartadas del país que presentan serias dificultades de acceso. Según cifras de la Aerocivil, el número de vuelos en el país, quitando a las principales ciudades y destinos turísticos (Bogotá, Medellín/Rionegro, Cali, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Villavicencio, San Andrés, Santa Marta, Pereira, Cúcuta, Neiva, Valledupar, Armenia y Manizales) ha aumentado desde 145 mil vuelos anuales en 2004, 154 mil en 2009, hasta 184 mil vuelos anuales en 2019. Así pues, quitar los incentivos a aumentar el número de vuelos en zonas apartadas afectaría la integración regional y el desarrollo de los municipios más apartados.</p> <p>Derogatoria del día sin IVA</p> <p>El día sin IVA mejora la capacidad de compra de los colombianos de menores ingresos y promueve una cultura de programación del gasto. Un componente importante del éxito que ha tenido la medida del día sin IVA, ha sido la posibilidad que ha abierto a los colombianos de menores ingresos de acceder a la compra de artículos como electrodomésticos, ropa, útiles escolares, e insumos agropecuarios, a menores costos. De acuerdo con la DIAN, la posibilidad que le ha dado el día sin</p>
<p>IVA a los colombianos de adquirir productos a un menor precio, probablemente, en algunos casos, adelantando sus planes de consumo, les ha permitido a los hogares obtener un importante ahorro, que pueden destinar a la adquisición de otros bienes y servicios.</p> <p>Por su parte, el día sin IVA promueve la transición hacia el pago a través de medios electrónicos, creando una cultura tributaria a través de un incentivo a la adquisición de bienes. En este aspecto, en el último día sin IVA a la fecha, 17 de junio de 2022, se registraron ventas por 10,6 billones y un reporte de 7.3 millones de transacciones a través de factura electrónica según datos del Ministerio de Comercio. En este aspecto, la eliminación del día sin IVA no solo afectaría el comercio y la capacidad de adquirir bienes durables para la población de menores ingresos, sino también eliminaría la tendencia en la reducción de evasión de impuestos a través de la factura electrónica.</p> <p>Derogatoria de la exoneración de impuestos para la zona del nevado del Ruiz</p> <p>Se considera que esta derogatoria a la fecha no debería afectar ningún bien en propiedad de contribuyentes que se localicen en zonas cercanas al nevado del Ruiz, dada la naturaleza del artículo 57 del ET, la exoneración sobre ganancia ocasional del decreto ley 3850 de 1985 se creó con motivo de la tragedia ocurrida, que conllevó a la desaparición del municipio de Armero el 13 de noviembre de 1985. En este sentido dado el periodo de 37 años desde la expedición del decreto y la inclusión de la figura otorgada por el art 57 del ET, a la fecha ya debe quedar en desuso.</p> <p>Derogatoria atracción de megainversiones y estabilidad tributaria</p> <p>Derogar uno de los mecanismos de atracción de inversión tanto interna como externa, puede generar traumatismos en la forma como el país provee oportunidades a los inversionistas toda vez que está sujeto a la creación de empleos directos (400 empleos mínimos en mega inversiones) con montos superiores a un billón de pesos. El beneficio en la tarifa de renta para mega inversiones del 27% se creó en el marco del Plan de Internacionalización de la economía colombiana para el desarrollo de nuevas inversiones provenientes de países como China, Europa, Estados Unidos y en general inversionistas de todo el mundo.</p> <p>Los efectos de este beneficio a largo plazo son los de consolidar una fuerte participación de las inversiones y su colocación en mercado de capitales, adquisición de tecnología, desarrollo de industria y mayor crecimiento económico. Mientras que países como Reino Unido implementan acciones agresivas sobre la tributación con paquetes de impuestos más bajos para la localización de nuevos proyectos productivos, en Colombia se estaría cerrando la oportunidad a la modernización del país en proyectos que pueden atraer mejores condiciones económicas para el país.</p> <p>Igualmente, se desmonta cualquier avance en materia de atracción de inversiones como se mencionó en párrafos más arriba, llevando incluso a un futuro costo irre recuperable sobre el desarrollo de proyectos en las áreas tecnológicas, de aeronavegabilidad, de conocimiento científico,</p>	<p>digital, industrial y en general cualquier propósito por atraer nueva inversión, restando incluso competitividad al país. Atacar una figura como las inversiones elimina cualquier posibilidad de industrialización efectiva para el país y, en este caso, pone en riesgo la credibilidad sobre los escenarios tributarios de las empresas.</p> <p>Derogatoria tratamiento diferencial para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares</p> <p>El artículo 317 del ET daba un trato diferencial a la Ganancia Ocasional sobre rifas, apuestas y similares del 20% en la tarifa. No obstante, el proyecto de RT incorpora la generalización del mismo a la tarifa del 39%. Con esta propuesta, Colombia sería uno de los países con mayores tasas impositivas frente a los premios por rifas y loterías, en donde no se tiene en cuenta ningún tratamiento por cuantía del premio y/o rango para el cual aplica la tarifa.</p> <p>Derogatoria exención de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM</p> <p>El artículo 1, de la Ley 681 de 2001, modificados por los artículos 9 de la ley 1430 de 2010, 220 de la ley 1819 de 2016, determinó que la gasolina y el ACPM en zonas de frontera están exentos de IVA y arancel e impuesto nacional a la gasolina. Eliminar tal beneficio es sumamente perjudicial para el desarrollo económico y social de las zonas de frontera ante la exposición a elevada al contrabando de combustibles que, sin esta medida, tendría efectos negativos en la compra y venta. La eliminación de la exención contraría la vocación de estímulos a las zonas de frontera, incide negativamente en acciones de contrabando y elimina garantías para el desarrollo económico de estas zonas.</p> <p>Derogatoria Bonos Paz</p> <p>Sobre los efectos tributarios de los bonos paz, contemplados en el artículo 805 del ET, del Título VII - Extinción de la Obligación Tributaria, no hay una justificación en la exposición motiva de la propuesta presentada, no obstante, se considera que la figura, contemplada en la ley 487 de 1998, como inversión forzosa debe ser revisada por la DIAN y bajo su criterio determinar la figura de marchitamiento o continuidad para sus efectos.</p> <p>Derogatoria eliminación Certificado de Reembolso Tributario (CERT) en la producción de hidrocarburos</p> <p>En el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 se dispuso como incentivo al incremento de las inversiones de exploración y explotación de hidrocarburos y explotación en minería, el otorgamiento de un Certificado de Reembolso Tributario (CERT) a los contribuyentes que incrementen dichas inversiones, el cual corresponderá a un porcentaje del valor del incremento. Derogar este beneficio sobre las inversiones en el sector de hidrocarburos eleva los costos de nueva exploración y explotación, reduce las posibilidades de nuevos proyectos de explotación y abre la brecha a la</p>

<p>informalidad en el sector de hidrocarburos al desincentivar inversiones que por el grado de complejidad del sector son en su mayoría cuantiosas, específicas y localizadas.</p> <p>Lo anterior llevaría al debilitamiento de la industria en condiciones competitivas para la economía nacional. Si lo que se requiere es una visión de largo plazo hacia la transformación energética, estos atajos tributarios no son la solución, por el contrario, deprimen la facultad para hacer negocios entre Colombia y cualquier inversionista o empresa del sector hidrocarburos.</p> <p>Derogatoria Incentivos al sector agropecuario</p> <p>Los incentivos de inversión para el desarrollo del campo y el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales han fungido como incentivos necesarios para el fomento del desarrollo productivo y social de las zonas rurales del país.</p> <p>La frontera agrícola colombiana alcanza los 39,2 millones de hectáreas, de las cuales se aprovecha solo el 18% de forma permanente en una actividad productiva que ocupa el 15% del empleo en el país, superando los 3 millones de ocupados. Según la CAF (2022), en los últimos años, el sector de agonegocios viene destacando por su dinámica exportadora, compitiendo en los mercados internacionales con un portafolio cada vez más diversificado. Además, se destaca la relevancia que tiene el sector para la seguridad alimentaria del país, que en los periodos más críticos de la pandemia (marzo-septiembre de 2020) se abastecieron 3,6 millones de toneladas de alimentos agrícolas a los principales canales de abastecimiento de todas las regiones.</p> <p>Luego, en línea con esta importancia estratégica del sector y de cara a las necesidades en materia de superación de pobreza, el país requiere de un sistema tributario que promueva un modelo innovador de agonegocios, propiciando oportunidades de inversión y facilitando el encuentro entre proyectos y financiación.</p> <p>Derogatoria promoción cinematográfica</p> <p>La ley del cine, así como los incentivos tributarios dados al sector cinematográfico y audiovisual, han promovido la creación de nuevas producciones, fomentando el crecimiento de cortos y largometrajes con sello colombiano que han llegado a los festivales de cine internacionales, así como el establecimiento del sector como una de las industrias referentes en la región.</p> <p>El incentivo de reducción de renta de quienes financien el cine, por ejemplo, ha logrado canalizar \$345.000 millones entre 2004 y 2022, tiempo en el que se estrenaron al menos 420 largometrajes nacionales y más de 1.000 cortometrajes, mientras que entre el primer filme nacional y 2003 apenas se llegó a 270 películas. En cuanto al impacto de los demás beneficios, según los Certificados de Inversión Audiovisual (Cina) entre 2020 y 2022 se han aprobado 58 proyectos, con una inversión</p>	<p>comprometida por 1,3 billones de pesos, que aportarán 30 empresas extranjeras que ven a Colombia como un buen destino de rodaje y posproducción.</p> <p>Así las cosas, la posible derogación de la ley de cine afecta a toda persona natural y jurídica que se dedique a la producción de obras cinematográficas, independientemente si se trata de cortometrajes, largometrajes, obras de acción real, documental o animación. Además, desestimularía a que las empresas y las personas naturales donen o inviertan en la producción de obras cinematográficas colombianas y además y afectaría la generación constante de empleo de profesionales colombianos (Umaña & Asociados Abogados, 2022).</p> <p>Esto, sin contar el fuerte impacto en la inversión extranjera, la generación de empleo, la capacitación, la reinversión en el sector; Además, el crecimiento de la industria audiovisual en Colombia no solo ha beneficiado al sector mismo, sino que también tiene un efecto multiplicador en el que actividades como el turismo, la promoción de la imagen, la construcción y el transporte están involucradas.</p> <p>Derogatoria incentivos a nuevas librerías y derechos de autor</p> <p>Antes de entrar en vigor la Ley 98 de 1994: "Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano", la industria editorial colombiana era incipiente según la Cámara Colombiana del Libro. Según la organización, en 1993 solo se editaron cerca de 2.500 libros y se leía menos de medio libro promedio por habitante al año. En la actualidad, gracias a los incentivos de esta Ley, existen más de 160 empresas editoriales que publican alrededor de 20.000 títulos y venden más de 31 millones de ejemplares al año, lo que ha hecho que los colombianos, en promedio, lean cerca de 3 libros por año.</p> <p>Ahora bien, el sector editorial y librero colombiano, frente a sus competidores extranjeros, lo componen un grupo de emprendedores, pequeños y medianas empresas, que trabajan más por la difusión del conocimiento, que por el retorno real de sus ganancias. Si bien el sector se ha consolidado, la crisis derivada del Covid-19 lo impactó fuertemente. Para el 2021, la Cámara Colombiana del Libro reportó que las ventas de editoriales comerciales se habrían contraído 7,7% frente a 2020 y casi 33% en el último cuatrienio, con los libros didácticos como los más afectados.</p> <p>Así, la eliminación de estos beneficios hará que las editoriales colombianas, en su mayoría pequeñas, tengan una tasa impositiva de renta que cuadruplica la vigente. Esto, sumado a un cóctel de baja rentabilidad derivado del aumento desmesurado de los precios de los insumos y la escasez del papel, con incrementos de hasta 20%. Este nuevo tributo contribuirá al encarecimiento de los libros y al cierre de empresas editoriales, además de ser un desincentivo para los autores de libros, por cuenta de la pérdida de beneficios vía derechos de autor.</p>
<p>Luego, estos incentivos son fundamentales para que el sector siga recuperándose de los rezagos ocasionados por la pandemia, pero, sobre todo, para mantener un sector que genera más de 3.986 empleos permanentes y 450 temporales. Esto, sumado a que los libros, además de su impacto cultural, han dejado su huella en la economía colombiana. Solo durante 2021, el sector editorial dejó \$685.584 millones en ventas netas, siendo las cadenas y librerías más de 50% de los canales de distribución.</p> <p>Derogatoria ZESE (Zonas Económica social y especial)</p> <p>El artículo 268 de la ley 1955 de 2019 creó un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, afectados en su momento por la migración venezolana y altas tasas de desempleo, con el objetivo de atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. Posteriormente, el Congreso de la República buscó impulsar la reactivación económica de Barrancabermeja y de Buenaventura, donde aprobó la creación de ZESE en estas ciudades.</p> <p>Sin embargo, la aparición de la crisis económica generada por la pandemia en el año 2020 que frenó el crecimiento económico y la inversión no permitió que se pudiera aprovechar los beneficios de este artículo. Además, es importante anotar, que estos municipios han sido objeto de crisis sociales y económicas, fruto de la violencia y del narcotráfico en los últimos años. Así pues, limitar un incentivo al crecimiento de estas regiones condenaría el desarrollo social y la posibilidad de enfrentar los problemas socioeconómicos en ellas.</p> <p>5. Consideraciones finales</p> <p>Con todo lo anteriormente mencionado, la reforma tributaria ataca los pilares de la economía: el empleo y la inversión. De manera contraria, la mejor reforma tributaria que puede promover el Gobierno con el objetivo de generar recursos adicionales para el país, reducir la pobreza y consolidar el ajuste fiscal se debe basar en i) el fomento de la inversión y su consecuente efecto sobre la economía y la ocupación, ii) la lucha contra la evasión y elusión tributaria y iii) enfrentar la corrupción y aumentar la austeridad.</p> <p>En primer lugar, una reforma tributaria no debe desincentivar las decisiones de inversión en el país. Tener las tasas impositivas a las empresas más altas de la OCDE y continuar aumentando su carga tributaria afectaría a sociedades de todos los tamaños y sectores, implicando un ajuste negativo en nuevos proyectos productivos y, por ende, el empleo sería el principal perjudicado. En cambio, la búsqueda de recursos en el Gobierno debería estar apalancada en la atracción de inversión, garantizando las mejores condiciones para su desarrollo e impacto sobre la sociedad.</p>	<p>En este aspecto, los beneficios sobre la inversión se han reconocido en la literatura internacional. Por ejemplo, Jenkins & Thomas (2002) indican que la Inversión Extranjera Directa (IED) no sólo proporciona capital extranjero, sino también atrae inversión local adicional por medio de los encadenamientos con sectores productivos locales. Además, la IED tiene efectos positivos en el empleo y en la reducción en los niveles de pobreza, debido a que las inversiones desarrollan habilidades locales creando puestos de trabajo y estimulando el progreso tecnológico, reduciendo así la pobreza y mejorando el bienestar (Gohou & Soumaré, 2012).</p> <p>Crear mejores condiciones para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, además de aumentar el empleo y contribuir a la reducción de la pobreza, impacta positivamente el crecimiento económico, siendo este el principal determinante del recaudo tributario. Entre 2003 y 2007, Colombia presentó uno de los mayores crecimientos económicos en su historia (promedio de 5,5%), lo que representó un incremento de \$41 billones⁴ en el recaudo tributario (aumento de 11% promedio por año); entre 2011 y 2014, donde el crecimiento del PIB fue de 5,1% en promedio, el recaudo aumentó en \$48 billones (aumento de 10% promedio por año); incluso en un periodo más reciente, en 2021 el recaudo aumentó en \$19 billones frente a 2020 (aumento de 12%), en un entorno donde la economía creció 10,6%. Esto pone en evidencia que cuando la economía crece a tasas altas, el recaudo aumenta de manera importante.</p> <p>En segundo lugar, la lucha contra la evasión y elusión se debe priorizar como estrategia para aumentar el recaudo y garantizar la justicia tributaria. Como se mencionó en distintos apartados de la ponencia, son bienvenidos los esfuerzos para identificar, actualizar y denominar las actividades de las personas tanto naturales como jurídicas obligadas a declarar. En este sentido, es importante continuar con los desarrollos en el fortalecimiento de la información acerca de los contribuyentes, ii) el fortalecimiento de la facturación electrónica entendiendo el contexto de cada sector, iii) facturación por parte de la DIAN del impuesto de renta, iv) el intercambio automático de información en coordinación y colaboración de marcos internacionales de cooperación entre países, y v) la creación del registro de beneficiarios finales.</p> <p>En tercer lugar, las herramientas para combatir efectivamente la corrupción, además de aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, liberaría recursos para disposición del Gobierno central y diferentes entidades territoriales. Es fundamental, además, desarrollar grandes esfuerzos para reducir el gasto improductivo del estado y desarrollar un plan de austeridad que también libere recursos para la inversión social y productiva, así como para fortalecer las perspectivas fiscales del país.</p> <p>⁴ A precios de 2021.</p>

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rendimos **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitamos a los miembros de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes el **ARCHIVO** del proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,


MIGUEL URIBE TURBAY
 Senador de la República
 Ponente


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
 Representante a la Cámara
 Ponente

Referencias

ANDI (2022). Documento de consideraciones reforma tributaria. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Bogotá, D.C.

Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. (2022). Hacia la modernización de los agronegocios en Colombia. Obtenido de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/04/hacia-la-modernizacion-de-los-agronegocios-en-colombia/>

Bloomberg. (2022). Ranking de Resiliencia al Covid. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT. (2021). Bebidas saborizadas y alimentos no básicos – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Obtenido de <https://www.ciat.org/bebidas-saborizadas-y-alimentos-no-basicos-impuesto-especial-sobre-produccion-y-servicios/>

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

DIAN. (2022). Informe mensual de recaudo. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/impuestos/InformeMensualRecaudo/8-informe-Mensual-Recaudo-Agosto-2022.pdf>

Federación Nacional de Cafeteros. (2022). Comité Directivo y Gerente General de la Federación de Cafeteros expresan su preocupación por algunos aspectos de la reforma tributaria. Obtenido de <https://federaciondecafeteros.org/wp/listado-noticias/comite-directivo-y-gerente-general-de-la-federacion-de-cafeteros-expresan-su-preocupacion-por-algunos-aspectos-de-la-reforma-tributaria/>

Fedesarrollo. (2004). Evaluación del incentivo a la capitalización rural ICR. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1385/Repor_Marzo_2004_Rosas_et_al.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Fedesarrollo. (2021). Descifrar el futuro. Debate.

Fedesarrollo. (2021). La Política de Vivienda como Instrumento Contracíclico: 2013-2020. Ministerio de Vivienda, 10 Años del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, una década construyendo país (págs. 83-112).

Fedesarrollo. (2022). ¿Qué hacer en sostenibilidad? Obtenido de <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/sostenibilidad>

Fenalco. (2022). Urge replantear la reforma tributaria. Obtenido de <https://www.fenalco.com.co/es/noticias/2022/08/31/urge-replantear-la-reforma-tributaria-tal-como-est%C3%A1-presentada-pondr%C3%ADa-en-jaque-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-y-la-generaci%C3%B3n-de-empleo-fenalco/>

Fenalco. (2022). Tenderos del país aun no se recuperan después de la pandemia. Obtenido de <https://www.fenalco.com.co/es/noticias/2022/08/26/tenderos-del-pa%C3%ADs-a%C3%BAn-no-se-recuperan-despu%C3%A9s-de-la-pandemia/>

Fondo Monetario Internacional. (2022). Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial de julio de 2022. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

Gohou, G. and Soumaré, I. (2012) Does Foreign Direct Investment Reduce Poverty in Africa and Are There Regional Differences? World Development, 40, 75-95.

Jenkins, C. and Thomas, L. (2002) Foreign Direct Investment in Southern Africa: Determinants, Characteristics and Implications for Economic Growth and Poverty Alleviation. CSAE, Oxford.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). RESULTADOS EN EL CONSEJO NACIONAL DEL ARROZ SOBRE INCENTIVO AL ALMACENAMIENTO, FORTALECEN ESTABILIDAD DEL SECTOR. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/RESULTADOS-EN-EL-CONSEJO-NACIONAL-DEL-ARROZ-SOBRE-INCENTIVO-AL-ALMACENAMIENTO,-FORTALECEN-ESTABILIDAD-DEL-SECTOR.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2022). ¿Cómo afecta la reforma tributaria su bolsillo? Obtenida de <https://www.ofiscal.org/post/c%C3%B3mo-afecta-la-reforma-tributaria-a-su-bolsillo>

OCDE. (2022). Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia. Obtenido de https://minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=ConexionContent/WCC_CLUSTER-202202

Umaña & Asociados Abogados. (2022). Reforma tributaria: así afectaría a la industria del cine en Colombia. Obtenido de <https://www.ccb.org.co/en/Clusters/Cluster-de-Industrias-Creativas-y-Contenidos/Noticias/2022/Agosto/Reforma-tributaria-asi-afectaria-a-la-industria-del-cine-en-Colombia>

Universidad de los Andes. (2022). La propuesta de reforma tributaria del nuevo gobierno; lo bueno, lo malo y lo feo. Obtenido de <https://repository.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/60482/nora-macroeconomica-44.pdf>

CONTENIDO

Gaceta número 1200 - miércoles 5 de octubre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 118 de 2022 (Cámara) y 131 de 2022 (Senado), por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia negativa para primer debate proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.....	93

Anexo 7



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1226

Bogotá, D. C., martes, 11 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones

La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Trámite de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Contenido de la iniciativa
4. Exposición de motivos
5. Marco normativo
6. Comentarios al Proyecto de ley
7. Pliego de Modificaciones
8. Lineamientos frente a la existencia de posibles conflictos de intereses
9. Proposición
10. Texto propuesto

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 5 de agosto de 2021, se radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 207 de 2021 Cámara**, por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones, por iniciativa de los honorables Representantes Fabián Díaz Plata y César Augusto Ortiz Zorro.

La Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó como ponente para primer y segundo debate al honorable representante César Eugenio Martínez Restrepo. El día 26 de octubre de 2021, en sesión mixta realizada con el apoyo de

la plataforma Google Meet, se aprobó en primer debate la ponencia presentada ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. El día 16 de marzo de 2022 el ponente radica ponencia para segundo debate, la cual consta en la **Gaceta del Congreso** número 381 de 2022 de la Cámara de Representantes.

Por cambio de legislatura la nueva Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en fecha 10 de agosto de 2022, designó como ponentes para segundo debate a los honorables Representantes Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón (Coordinador) y Erick Adrián Velasco Burbano.

2. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto promover la implementación de infraestructuras verdes en pro del desarrollo urbano sostenible y la mitigación y adaptación al cambio climático.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Artículo 1º. Objeto

Artículo 2º. Definiciones

Artículo 3º. Reglamentación

Artículo 4º. Aplicación

Artículo 5º. Edificios estatales

Artículo 6º. Incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes.

Artículo 7º. Coordinadores

Artículo 8º. Mecanismo de sanciones

Artículo 9º. Certificados

Artículo 10. Vigencia

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las consecuencias que trae el cambio climático son reales e inminentes. Inundaciones, sequías,

aumento de la temperatura, enfermedades crónicas, afectación a la biodiversidad, y deterioro de nuestros suelos y mares, entre otros, son algunos de los escenarios con los que nos encontramos de forma más recurrente.

Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), en su tercera comunicación nacional de cambio climático (2017), existe un aumento significativo en las sequías y en las precipitaciones extremas en los últimos treinta años y se pronostica un incremento de cerca de 0,9 grados centígrados para el 2040 y de 2,4 grados centígrados a final de siglo, en la temperatura del país. Lo anterior, sumado a que hoy el 100% de los municipios de Colombia tiene algún grado de riesgo por cambio climático, repercute en que para el 2040 el 25% estará en riesgo alto y muy alto de sufrir fuertes impactos¹.

Uno de los factores importantes que ha contribuido al aumento del calentamiento global tiene sus cimientos en la movilidad social y los cambios demográficos, que repercutieron en el aumento de la urbanización. Según ONU Hábitat, en las ciudades se consume el 78% de la energía mundial y se produce más del 60% del dióxido de carbono mundial (proveniente principalmente de la energía, el transporte, los edificios y la infraestructura hídrica²), aunque su espacio geográfico representa menos del 2% de la superficie de la tierra. Este efecto se da principalmente por la generación de energía, uso de vehículos con diésel, crecimiento de la industria y el uso de biomasa.

Este panorama se agrava aún más, si se tiene en cuenta que para el 2050 dos tercios de la población mundial vivirán en zonas urbanas³. Para el caso colombiano, según el censo nacional del DANE (2018), el nivel de urbanización es cercano al 78%. Lo anterior, en cierta medida, a razón de la disminución de la tasa de mortalidad y las elevadas tasas de natalidad que se dieron en la década de los 50, generando que la población creciera durante al menos tres décadas a tasas superiores del 3% anual. De igual forma, a comienzos del siglo XX se dio una rápida urbanización, que se aceleró en la década de los 30, cuando empezó a surgir la industrialización en las principales ciudades, con un desarrollo y fuerzas similares a otros países⁴.

El aumento dinamizado de la urbanización y la mala planificación han empeorado problemas como olas de calor urbano, que a su vez ocasionan un aumento en la demanda de energía, que inciden en el deterioro ambiental. A pesar de los riesgos, muchas ciudades aún no se han enfrentado al cambio climático. En algunas ciudades, la existencia de regulaciones en la planificación urbana en pro del medio ambiente es limitada y faltan políticas relevantes con planes de acción. La falta de recursos también es un factor clave que dinamita la respuesta de las autoridades ante los desastres producidos por el cambio climático.

Aun así, cuando se planifica, capacita y gestiona a través de las estructuras de gobierno adecuadas, las ciudades pueden convertirse en espacios sustentables, libres de carbono, resilientes e inteligentes, lo cual contribuye a mitigar las causas del cambio climático y a la adaptación del entorno a su impacto⁵.

En este sentido, el presente proyecto de ley se presenta como una propuesta para combatir los efectos del cambio climático, y mitigar la reproducción de más afectaciones para el medio ambiente.

Colombia es un país de ingreso medio, cuyas emisiones representan el 0,4% de las emisiones globales (Ideam, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, 2016). Siendo un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, y una economía en crecimiento, tiene el compromiso de aportar a la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) a la vez que avanza en una senda de desarrollo sostenible, resiliente y bajo en carbono (Ideam, 2017).

Los techos verdes y jardines verticales, es infraestructura que ayuda a mejorar el ambiente y el microclima de las ciudades al aumentar las zonas de amortiguación de los gases de efecto invernadero (disminuye la polución) y reducir el calor con el consecuente ahorro energético (efecto isla de calor), al tiempo que habilitan la infiltración y acumulación del agua de lluvia, retrasan su llegada a los drenajes pluviales y permiten la evapotranspiración del agua almacenada⁶.

DISMINUCIÓN DEL EFECTO ISLA DE CALOR

El concepto del efecto isla de calor surgió a principios de la Revolución Industrial, y hace referencia al aumento de la temperatura del aire

¹ (n.d.). Tercera Comunicación Nacional de Colombia. Se recuperó el junio 10, 2019 de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCC_COLOMBIA.pdf

² (2018, noviembre 29). OCDE, ONU Medio Ambiente y Banco Mundial piden un cambio Se recuperó el junio 13, 2019 de <http://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/ocde-onu-medio-ambiente-y-banco-mundial-piden-un-cambio>

³ “Amenazas de la urbanización | National Geographic.” <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/amenazas-de-la-urbanizacion>. Se consultó el 11 jun. 2019

⁴ “Tercera Comunicación Nacional de Colombia”. <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvir->

[tual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCC_COLOMBIA.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCC_COLOMBIA.pdf). Se consultó el 10 jun. 2019.

⁵ “El Cambio Climático – ONU-Hábitat español - UN-Hábitat” <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/cambio-climatico/>. Se consultó el 10 jun. 2019.

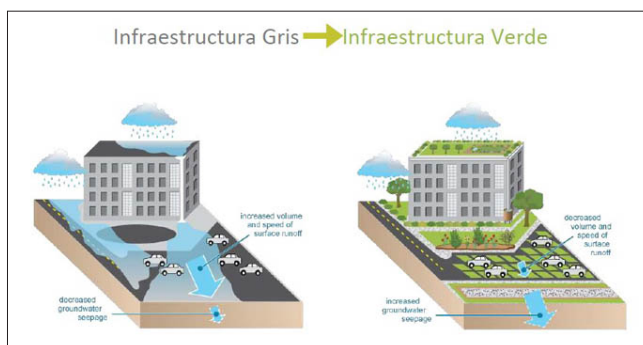
⁶ (n.d.). (PDF) http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid.... Se recuperó el junio 12, 2019 de https://www.researchgate.net/publication/318085589_httpwwwscieloorgarscielo.phpscripts-ci_arttextpidS1851-300X2017000200001Ingesnrmi-sotInges

que se presenta típicamente en las áreas urbanas, en comparación con la de las áreas rurales circundantes (Banting et al., 2005).

Los efectos de la urbanización sobre el cambio climático local, ha sido desarrollado por varios autores como Oke y Landsberg (1981), quienes han asociado el cambio de las superficies vegetadas por materiales impermeables como pavimentos y edificios con cambios en el intercambio de energía, agua y flujos de aire, que resultan en alteraciones atmosféricas.

Adicionalmente, la emisión de contaminantes atmosféricos y la reducción de captura de gases de carbono, conllevan a un cambio climático urbano (Grimmond, 2007). En el estudio realizado en Vancouver por Oke, se reportó una temperatura de 5.5°C más baja en áreas boscosas que en las urbes, y 1.1°C más frío en los parques urbanos que en las áreas edificadas, lo que implica que las zonas verdes mitigan los impactos térmicos en las áreas urbanas (Ángel et al, 2010). De igual forma, en ciudades como Nueva York y Montreal se han encontrado temperaturas entre 4 °C y 7 °C más altas en comparación con las áreas rurales cercanas, y se ha reportado una relación directa con el crecimiento poblacional (Ángel et al, 2010).

Bogotá también ha presentado un rápido proceso de urbanización y crecimiento poblacional, que ha conllevado a una mayor contaminación atmosférica y a una disminución de áreas verdes y espacios recreacionales. Su expansión se ha dado del centro hacia la periferia, con poca planificación. Los estudios realizados por Montealegre (1979) y León (1998) mostraron un incremento de la temperatura en Bogotá, y Pabón et al. (1998) reportó la formación de una isla de calor en el centro de la ciudad, que se ha ido expandiendo hacia el norte desde 1970. Más recientemente, los resultados arrojados por el estudio de Ángel (2010) mostraron una temperatura de 3° C superior en la zona interna de la ciudad, en comparación con la periferia, y una expansión de la isla térmica hacia el norte y el occidente⁷.



Fuente: Imagen extraída de la página oficial del Ministerio de Ambiente.

⁷ Título valoración del costo-beneficio de la implementación de techos verdes: aplicación a un caso de la ciudad de Bogotá, Autor Diana Sofía Correa Romero – Universidad de los Andes Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental Bogotá – Colombia, 2013.

Luego, los techos verdes y jardines verticales son mucho más que una moda y un simple ornamento urbano. En muchos países existen leyes y programas en pro del revestimiento verde de las ciudades.

Dinamarca tiene una política ambiental para que Copenhague, una de las ciudades más pobladas del país, sea en 2025 la primera capital del mundo neutral en emisiones de carbono. Esta es la segunda ciudad que implementa una legislación en materia de azoteas verdes, la primera fue **Toronto, Canadá**, donde se implementó una ley similar que ha dado como resultado 1.2 millones de metros cuadrados verdes en diferentes tipos de construcciones, así como un ahorro energético anual de más de 1.5 millones de kwh para los propietarios de inmuebles⁸.

En la actualidad es obligatorio que los nuevos propietarios de inmuebles tengan azoteas verdes.

En Francia, el Parlamento aprobó una ley que busca reducir la contaminación del aire, la cual exige a las nuevas construcciones tener techos verdes y paneles solares⁹.

Recientemente, **Suiza** se ha sumado a los esfuerzos para mitigar el cambio climático con una ley federal de techos verdes.

En **México**, se promueve mediante leyes la implementación de los techos verdes, incorporando nuevas disposiciones en las leyes: *Cambio Climático, Ambiental, Desarrollo Urbano, Orgánica del Municipio Libre, Hacienda para los Municipios y Fomento a la Vivienda del Estado de San Luis Potosí*¹⁰. También, la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías de la Secretaría del Medio Ambiente impulsó la instalación de las azoteas en edificaciones de diversos tipos. De acuerdo con datos del Gobierno de la Ciudad de México, se ha realizado y colaborado en la construcción de 19 mil 152.59 metros cuadrados, con lo que se alcanza casi 35 mil metros cuadrados de este tipo de espacios como: hospitales, escuelas públicas y plazas.

En Argentina, recientemente, el INTA y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un convenio que se replantea el desarrollo y promueve la resiliencia en el ámbito urbano y fomenta la implementación de tecnologías sustentables como los techos verdes y jardines verticales. Así, mediante el Instituto de Floricultura del INTA Castelar, se dictarán capacitaciones, charlas y talleres con referencia a los beneficios de la implementación de

⁸ (2017, junio 29). Apartado Uno - Congreso del Estado de San Luis Potosí. Se recuperó el junio 12, 2019 de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/tl/gpar/2017/06/uno_1.pdf

⁹ (2016, agosto 8). LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de ... - Legifrance. Se recuperó el junio 12, 2019 de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?idTexte=JORFTEXT000033016237&categorieLien=id>

¹⁰ (2017, junio 29). Apartado Uno - Congreso del Estado de San Luis Potosí. Se recuperó el junio 12, 2019 de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/tl/gpar/2017/06/uno_1.pdf

estas tecnologías, se definirán estrategias de estudio de espacios verdes y sustentabilidad ambiental de la ciudad¹¹.

En **Colombia** se han desarrollado algunos proyectos, a comienzos de 2016, Paisajismo Urbano junto con Groncol, finalizaron la construcción del jardín vertical más grande del mundo hasta la fecha. Este proyecto tiene más de 3.100 metros cuadrados y está compuesto por 115.000 plantas, de 10 especies y 5 familias diferentes, se encuentra localizado en la ciudad de Bogotá¹².



Fuente: Recuperado de la página oficial de Paisajismo Urbano.

Igualmente, la Secretaría Distrital de Ambiente, según lo establecido en el acuerdo 418 del 2009, ha desarrollado la campaña “Una piel natural para Bogotá” la cual realiza asesorías y capacitaciones de forma gratuita para quienes deseen implementar estas tecnologías en el distrito. Adicionalmente la Secretaría generó la Guía Práctica de Techos Verdes y Jardines Verticales.

Otro ejemplo de estas buenas iniciativas es la ciudad de Medellín, donde se adoptó una estrategia de revestimiento verde para la ciudad con la implementación de muros verdes. Hace un año, según la subsecretaría de recursos naturales renovables, se habían cubierto 2.300 metros cuadrados de los 5.000 que se tenían proyectados.

Adicional a lo anterior, la Resolución número 0529 plantea algunos lineamientos para la construcción sostenible, sin embargo, estos se limitan al ahorro de energía y agua, dejando otros aspectos de las construcciones sostenibles y resilientes, importantes, de lado.

Estas iniciativas, tanto nacionales como internacionales, son la prueba de que las estrategias destinadas a cuidar el medio ambiente son necesarias

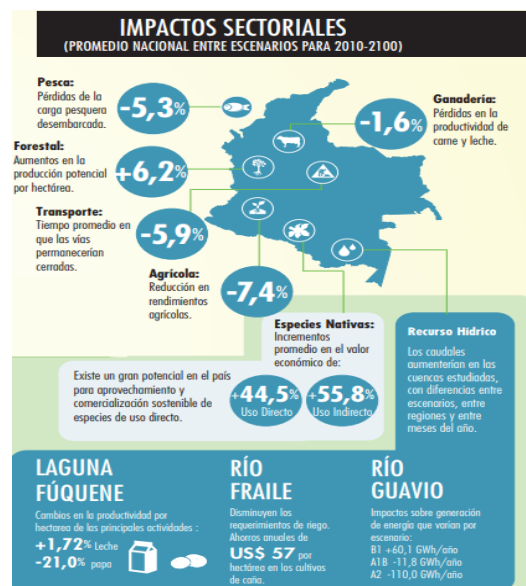
y viables, con lo cual solo se requiere de una buena planeación e intención política para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha llevado a cabo una agenda de investigaciones con análisis económicos sobre las implicaciones del cambio climático en el país.

Para el año 2014, un estudio publicado por el DNP en coordinación con el BID y la CEPAL, tuvo como conclusión que, en un escenario macroeconómico con cambio climático, la pérdida anual promedio, 2010 - 2100, sería de 0,49% del PIB, lo que sería equivalente a asumir cada 4 años pérdidas como las de La Niña 2010 - 2011. También se daría una disminución en el consumo total de 0,61% y los hogares verían reducido su bienestar en 2,8%, resultado del cambio en los precios¹³.

Lo anterior como consecuencia de las pérdidas que se podrían presentar en los sectores: transporte, pesca, ganadería y agricultura., y en la provisión del recurso hídrico.



Fuente: Figura extraída de la infografía del estudio de los Impactos Socioeconómicos del Cambio Climático en Colombia (2014).

Una dificultad para la implementación de medidas sustanciales en pro del medio ambiente repercute en la baja inversión que no se refleja como prioridad en la asignación de recursos a nivel nacional, territorial y local. El gasto asociado al cambio climático se concentra en acciones indirectas y las inversiones que generan un mayor impacto aún son pocas¹⁴. Según los datos disponibles actualmente la brecha de financiamiento asociado a cambio climático en el país es de mínimo \$3,5 billones de pesos anuales,

¹¹ (n.d.). En Argentina, adaptarse al cambio climático es ley | Revista RIA. Se recuperó el junio 12, 2019 de <http://ria.inta.gob.ar/contenido/en-argentina-adaptarse-al-cambio-climatico-es-ley>

¹² (2015, diciembre 17). El jardín vertical más grande del mundo está en Colombia. Se recuperó el junio 12, 2019 de <http://www.paisajismourbano.com/el-jardin-vertical-mas-grande-del-mundo-en-colombia>

¹³ (n.d.). Impactos Económicos del Cambio Climático en ... - Mantenimiento DNP. Se recuperó el junio 17, 2019 de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico_Sintesis_Resumen%20Ejecutivo.pdf

¹⁴ “TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA”. http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TC-NCC_COLOMBIA.pdf. Se consultó el 10 jun. 2019.

para cumplir su meta de mitigación planteada en los compromisos internacionales y evitar daños en infraestructura similares a los ocurridos por el Fenómeno de La Niña.

Según informe de la ONU, los gobiernos no están haciendo un uso eficiente del gasto público como palanca para descarbonizar las economías mediante la inversión en infraestructura e innovación bajas en emisiones. Las plantas de energía en construcción o en planificación conducirán a casi una duplicación de las emisiones causadas por la generación de energía, y los incentivos para cambiar a energía e infraestructura verdes, siguen siendo débiles¹⁵.

Por ejemplo, en el informe número 14 de la OCDE *“Climate-resilient infrastructure”*, se muestra cómo los fenómenos meteorológicos extremos afectan la infraestructura vulnerable a los efectos del cambio climático, y con ella la prestación de servicios: i) las inundaciones de 2011 en el este de China causaron daños importantes en 28 enlaces ferroviarios, 21,961 carreteras y 49 aeropuertos, además de reducir el suministro eléctrico a millones de hogares, ii) en 2015, el nivel de agua en el embalse principal de São Paulo cayó a un 4% de la capacidad, lo que llevó al racionamiento de agua potable y al descontento social, iii) en Europa, se prevé que el cambio climático aumentará diez veces los daños a la infraestructura debido a fenómenos meteorológicos extremos para fines de siglo, si la infraestructura no es resiliente, y iv) los cambios de tendencia también tendrán impactos significativos para la infraestructura. En un escenario de clima seco, el valor de la generación de energía hidroeléctrica en África podría verse afectado en USD 83 mil millones, lo que aumentaría los costos para los consumidores.

Lo anterior evidencia los enormes desafíos a los que se enfrenta el mundo en materia de infraestructura resiliente y lucha contra el cambio climático. Es por esto, que las inversiones realizadas en pro de mitigar los efectos de calentamiento global son claves para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental, a la vez que el país contribuye a proteger la vida, la biodiversidad y el desarrollo urbano resiliente.

5. MARCO NORMATIVO

En relación con esta iniciativa, se conoció el decreto 1285 de 2015 y la resolución 0549 del mismo año expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones”. No obstante, esta iniciativa solo contempla el ahorro de energía y agua.

En cuanto al ordenamiento territorial y uso del suelo, en el artículo 3° de la ley 388 de 1997 se

establece como una de las finalidades de la Función Pública del Urbanismo es *“atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible”* (subrayado fuera del texto).

Así mismo, en la constitución Política se recalca la necesidad y el compromiso que debe tener el Estado con el medio ambiente, su protección, conservación y sustitución, así como fomentar la educación y buenos hábitos que contribuyan a proteger los recursos naturales y contribuir con un ambiente sano. En este orden de idea se destacan los siguientes artículos:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (énfasis fuera del texto).

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (énfasis fuera del texto).

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad ... (énfasis fuera del texto).

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-154/13 advierte que

La conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, “en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precavido cualquier injerencia nociva que atente contra su salud”. Al efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en

¹⁵ (2018, noviembre 29). OCDE, ONU Medio Ambiente y Banco Mundial piden un cambio ... Se recuperó el junio 13, 2019 de <http://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/ocde-onu-medio-ambiente-y-banco-mundial-piden-un-cambio>

la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros. (énfasis fuera del texto).

6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

6.1. Sobre la regulación existente

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el ICONTEC, avanza en la revisión y ajuste de la NTC-6112 de 2016¹⁶ “Etiquetas Ambientales Tipo I. Sello Ambiental Colombiano (SAC)”, mediante la cual se establecen los criterios ambientales para diseño y construcción de edificaciones sostenibles para uso diferente a vivienda. Cabe señalar que entre los criterios aplicables para acceder al SAC, el cual es de carácter voluntario, se encuentra la opción de implementación de techos verdes y jardines verticales.

De la misma manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra en espera de la definición de los criterios ambientales por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para establecer un estándar de construcción sostenible para uso de vivienda dentro del SAC. Lo anterior, en cumplimiento del plan de acción del CONPES 3919 de 2018 de Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

En cuanto al desarrollo de incentivos que contribuyan a la implementación de criterios de sostenibilidad en edificaciones, Min-Ambiente trabajó en el desarrollo de incentivos tributarios en materia de sostenibilidad en las edificaciones, entre los cuales se destacan:

1. La exención de impuestos definidos en el marco del artículo 255 del Estatuto Tributario Nacional para edificaciones que se encuentren certificadas en su fase de diseño por un ente certificador acreditado en construcción sostenible de orden nacional o internacional (Decreto 2205 de 2017¹⁷, Resolución 0367¹⁸ que adiciona la Resolución 1988 de 2017).
2. La exclusión del IVA, incentivo en el marco de lo contenido en el Estatuto Tributario orientado a promover algunas medidas pasivas en la construcción de edificaciones que se encuentren en proceso de obtener alguna certificación energética o ambiental, de orden nacional o internacional (Plan de Acción Indicativo del PROURE 2017-2022), incentivo aplicable en el marco del artículo 424 numeral 7 del Estatuto Tributario para

edificaciones que se encuentren certificadas en su fase de diseño por un ente certificador acreditado de orden nacional o internacional en construcción sostenible (Decreto 1564 de 2017¹⁹, Resolución 1988 de 2017²⁰ y Resolución UPME 585 de 2017²¹).

En igual sentido, en la Ley 1715 de 2014²² y la Ley de transición de energética²³ refieren incentivos tributarios específicos relacionados con el uso eficiente de la energía, que se relaciona directamente con el uso de techos y terrazas verdes como medida pasiva de ahorro energético en edificaciones. Lo anterior, como consecuencia de la reducción de las temperaturas y del efecto isla de calor que resulta del uso de vegetación en techos y terrazas en las edificaciones.

Por otra parte, cabe señalar que a través del Decreto 12859 de 2015 y de la Resolución 0549 de 2015²⁴ (MVCT) se definieron los lineamientos aplicables a la construcción sostenible de edificaciones. Allí se establecen porcentajes mínimos y medidas de ahorro en agua y energía que deben cumplir las edificaciones nuevas, y se adopta la Guía de construcción sostenible. Con la entrada en vigencia de dicha resolución, tanto las entidades territoriales como las bancarias iniciaron la definición y adopción de incentivos que promueven la implementación de criterios ambientales y de sostenibilidad en edificaciones.

Actualmente en ciudades principales del país se cuenta con incentivos ya reglamentados.

En relación con la banca comercial y de desarrollo, varias entidades ya cuentan con tasas preferenciales o beneficios aplicables a líneas de crédito preferencial para edificaciones que incorporen criterios de sostenibilidad.

Ahora bien, tal y como lo ha manifestado el Ministerio de Ambiente el CONPES 3919 de

¹⁶ NTC 6112. Etiquetas ambientales tipo I. Sello ambiental colombiano (SAC). Criterios ambientales para diseño y construcción de edificaciones sostenibles para uso diferente a vivienda.

¹⁷ “Por el cual se modifica parcialmente el Capítulo 18, Título 1, Parte 2, Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸ “Por la cual se adiciona la Resolución 1988 de 2017”.

¹⁹ “Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Capítulo 14, Título 1, Parte 3, Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.

²⁰ “Por la cual se adoptan las metas ambientales y se establecen otras disposiciones”.

²¹ “Por la cual se establece el procedimiento para conceputar sobre los proyectos de eficiencia energética/gestión eficiente de la energía que se presenten para acceder al beneficio tributario de que trata el literal d) del artículo 1.3.1.14.7 del Decreto 1625 de 2016; con sus respectivas modificaciones.

²² Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.

²³ Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones.

²⁴ “Por la cual se reglamenta el Capítulo 1 del Título 7 de la parte 2, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en cuanto a los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la Guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones”.

2018²⁵ estableció como objetivo general “*impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación*”.

En esa línea de política, diferentes entidades públicas y privadas adquirieron compromisos a 2025 encaminados a “Impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación”. En ese ámbito, desde el MVCT, Min ambiente y DNP, se viene trabajando de manera conjunta, como parte del proceso de la definición de criterios ambientales y de sostenibilidad complementarios aplicables a las edificaciones y el ajuste de la Resolución 0549 de 2015, como parte de los compromisos derivados del CONPES 3919 de 2018.

De igual forma, se reitera el avance desde Minambiente y MinVivienda en las acciones para la definición de la norma técnica que permita certificar edificaciones sostenibles con uso de vivienda en el marco del SAC.

Así mismo, la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles define en el Anexo E “*Criterios de sostenibilidad en el sector de las edificaciones*” los lineamientos generales de sostenibilidad para el sector de las edificaciones, destacando para el tema específico de análisis, los lineamientos de gestión ambiental y resiliencia relacionados con la adaptación y mitigación del cambio climático, incorporado medidas que contribuyan a la reducción del efecto de isla de calor, mediante la implementación de sistemas para superficies verdes en piso, fachada y techo, así como pavimentos y adoquines permeables, sistemas de drenaje urbano sostenible, entre otros aspectos, que guardan relación directa con lo entendido por infraestructura verde urbana.

En ese marco de consideraciones, se identifica que el país cuenta con instrumentos y estímulos que favorecen e incentivan la inclusión criterios de sostenibilidad en el marco de la construcción sostenible, y que actualmente, tanto entidades del gobierno como privadas, se encuentran desarrollando nuevas propuestas desde sus competencias que permitan fomentar aún más la construcción de edificaciones con criterios de sostenibilidad, a fin de contribuir con la conservación de los recursos

naturales y reducir la emisión de GEI generados en entornos construidos.

6.2. Consideraciones por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la iniciativa

En este aspecto se reitera lo mencionado anteriormente por la DAASU en conceptos anteriores, que resulta importante soportar la presente iniciativa, con algunas cifras (reducción de huella de carbono, reducción de la temperatura interior de la edificación, porcentajes de infiltración y captación de agua de lluvia, contribución a la biodiversidad y conectividad ecológica en áreas urbanas, entre otros aspectos), que den cuenta de los porcentajes aproximados que se lograrían a través de la implementación de los techos o terrazas verdes en edificaciones, cifras que le darían importancia y relevancia a la propuesta del Proyecto de ley número. En cuanto al cuerpo del articulado propuesto, se señala lo siguiente:

Texto Proyecto de ley número	Texto sugerido
Artículo 1º. “La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones en materia de techos o terrazas verdes, en pro del desarrollo urbano sostenible y la lucha contra el cambio climático”.	Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones en materia de <u>implementación de infraestructuras verdes</u> en pro del desarrollo urbano sostenible y la <u>mitigación y adaptación</u> al cambio climático.

Ahora bien, frente al **artículo 3º**²⁶ la entidad considera importante identificar las responsabilidades específicas para cada cartera, teniendo en cuenta la competencia de cada una de ellas, a fin de evitar extralimitación en el cumplimiento de las obligaciones que señale la ley.

Entre las funciones definidas al Minambiente mediante Decreto 3570 de 2011, actualizado a través del Decreto 1682 de 2017, no se encuentra definida la función de ejercer control, por lo que se recomienda revisar el alcance del presente artículo, ya que desde esta cartera se podría realizar un seguimiento de acompañamiento en las etapas de diseño e implementación para este tipo de medidas. En ese ámbito, sugiere que el respectivo control durante las fases de implementación sea realizado por las autoridades competentes regionales y/o municipales (Autoridades ambientales y entes territoriales) con competencia según jurisdicción.

²⁶ Artículo 3º PL 207/21 Cámara aprobado por Comisión 5: “Reglamentación. Le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo no mayor a 1 año, a partir de la vigencia de la presente ley, en coordinación con la academia, las entidades especializadas de carácter no comercial, y las entidades regionales competentes, reglamentar los aspectos técnicos que considere convenientes para la correcta implementación, seguimiento y control de los denominados techos o terrazas verdes, teniendo en cuenta las características de cada zona del país.”

²⁵ Política Nacional de Edificaciones Sostenibles

Adicionalmente, y en concordancia con la recomendación para el artículo 1º, se propone sustituir el texto “techos o terrazas verdes” para ampliar el alcance hacia infraestructura verde en general, de la siguiente manera:

Texto Proyecto de ley número	Texto sugerido
<p>Artículo 3º. Reglamentación. Le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo no mayor a 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, en coordinación con la academia, las entidades especializadas de carácter no comercial, y las entidades regionales competentes, reglamentar los aspectos técnicos que considere convenientes para la correcta implementación, seguimiento y control de los denominados techos o terrazas verdes, teniendo en cuenta las características de cada zona del país.”</p>	<p>Artículo 3º. Reglamentación. <u>El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará en coordinación con los institutos de investigación, las autoridades ambientales y territoriales, la academia y demás entidades que considere pertinentes, la reglamentación técnica sobre la infraestructura verde, así como la asesoría y socialización para su implementación, teniendo en cuenta las particularidades de cada región del país.</u></p> <p>Parágrafo 1º. <u>Dicha reglamentación deberá ser expedida en un tiempo no mayor a un (1) año, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u></p>

En igual sentido, Minambiente frente al artículo 6º. **“Incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes”.** (...), indica: “Cabe señalar nuevamente que el país ya cuenta con incentivos de orden tributario, financiero y técnico como el caso del SAC, que promueven la inclusión de criterios ambientales y de sostenibilidad para la promoción de la construcción sostenible. Para el caso de la creación de nuevos incentivos diferenciadores para techos o terrazas verdes de manera específica, no se considera procedente”.

Por lo anterior, el Ministerio de Ambiente solicita la eliminación de este artículo, entendiendo que ya existen mecanismos dentro del SAC como la NTC 6112:2016 (que define los criterios ambientales para diseño y construcción de edificaciones sostenibles para uso diferente a vivienda) e instrumentos como la Ley 1715 de 2014, mediante la cual se establecen incentivos para el uso de tecnologías y mecanismos que incrementen la eficiencia energética en edificaciones, una de ellas los techos y terrazas verdes para la reducción de consumo de energía. Ambos corresponden a incentivos para la incorporación de los techos verdes en edificaciones con fines no comerciales.

Del artículo 7º. **“En el marco de las funciones que corresponde a las secretarías ambientales, se adicionan las siguientes”**, se señaló:

“Se debe considerar que el alcance del artículo es mayor al que se pretende regular con el presente

proyecto de ley, partiendo del hecho de que la infraestructura verde abarca varias tipologías para su implementación y aplicabilidad, entre las cuales se encuentra la tipología de techos o terrazas verdes. Se sugiere revisar el alcance y contexto del artículo”.

Finalmente, MinAmbiente sugiere la eliminación de la responsabilidad que define el **artículo 8º** del proyecto de ley²⁷, sobre esta cartera²⁸ para evitar posibles extralimitaciones o incumplimientos.

Por otra parte, recomienda revisar la Ley 1333 de 2009 relacionada con los mecanismos sancionatorios del sector ambiente para verificar si lo que se propone en el presente proyecto de ley se puede considerar o circunscribir como un tipo de infracción ambiental. Lo anterior, en la medida en que existen restricciones técnicas y económicas para el uso de estas infraestructuras de manera aislada.

Adicionalmente, la exigencia de techos o terrazas verdes del proyecto de ley no se acompaña de un estudio económico con los impactos de esta medida, que serían asumidos por inversionistas, constructores, desarrolladores, propietarios y usuarios de las edificaciones de manera indiscriminada, en contraprestación con los beneficios ambientales, sociales y económicos asociados a la disposición aislada de uso de techos y terrazas verdes. No se presenta evidencia clara de que la instalación de este tipo de infraestructura específica sea pertinente para todos los tipos de edificaciones en términos de costo-beneficio²⁹.

6.3. Consideraciones finales

Atendiendo el concepto rendido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el alcance y el objeto del Proyecto de ley número 207 de 2021 de Cámara “por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones”, se ajusta el articulado presentado y aprobado en primer debate como se muestra en el pliego de modificaciones, en el punto siguiente a este.

7. Pliego de Modificaciones

Para el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto aprobado en el debate en Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes:

²⁷ Artículo 8º “Mecanismo de sanciones. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será el encargado de estructurar las sanciones pertinentes y de establecer las líneas idóneas de corrección cuando las entidades públicas o privadas no cumplan lo estipulado en la presente ley”.

²⁸ En relación con el presente artículo, se puede señalar que entre las funciones del Minambiente no se encuentra la de los mecanismos sancionatorios (Ver Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible” y su respectiva actualización a través del Decreto 1682 de 2017.

²⁹ 29 ...

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>Título: “Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Título: “Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas infraestructuras verdes y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Se realiza el cambio de Techos y Terrazas a Infraestructuras Verdes para poder ampliar el marco que comprende este proyecto.</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones en materia de techos o terrazas verdes en pro del desarrollo urbano sostenible y la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones de la presente ley estarán coordinadas con la política de transición energética y no podrán ir en contra de lo dispuesto en las leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar promover la disposición en materia de implementación de infraestructuras verdes en pro del desarrollo urbano sostenible y la mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones de la presente ley estarán coordinadas con la política de transición energética y no podrán ir en contra de lo dispuesto en las leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021.</p>	<p>Acorde al fin y exposición de motivos del proyecto, se cambia el verbo rector de dictar disposiciones a promover.</p>
<p>Artículo 2º. Definiciones. Para fines de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Techos o terrazas verdes: sistema compuesto por vegetación, sustrato y capas para el drenaje y protección del techo. Puede cubrir parcial o totalmente la cubierta donde se localiza. Tecnologías usadas en los techos para ahorrar el consumo de energía, creación de hábitat, manejo del agua lluvia, entre otros. Es decir, tecnologías con una función ambiental cuyo objetivo es contribuir al desarrollo urbano sostenible.</p> <p>Isla de calor: situación de acumulación de energía térmica o incremento de la temperatura en las ciudades debido a alta radiación solar y baja disipación térmica, dada la construcción con materiales que absorben y acumulan el calor a lo largo de las horas de insolación y lo liberan durante la noche impidiendo que bajen las temperaturas. Este término define a las zonas urbanas que presentan temperaturas en promedio más altas que el campo abierto que las rodea.</p> <p>Arbolado urbano: conjunto de plantas correspondientes a los biotipos: árbol, arbusto, palma o helecho arborescente, ubicados en suelo urbano.</p> <p>Control fitosanitario: actividades de manejo, cuyo objeto es evitar el incremento de las poblaciones de seres vivos que usan una planta o alguna de sus partes como parte de su ciclo vital o como hábitat, por encima de niveles que limiten el adecuado desarrollo y crecimiento de la planta o puedan ocasionar la muerte.</p>	<p>Artículo 2º. Definiciones. Para fines de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Techos o terrazas verdes: sistema compuesto por vegetación, sustrato y capas para el drenaje y protección del techo. Puede cubrir parcial o totalmente la cubierta donde se localiza. Tecnologías usadas en los techos para ahorrar el consumo de energía, creación de hábitat, manejo del agua lluvia, entre otros. Es decir, tecnologías con una función ambiental cuyo objetivo es contribuir al desarrollo urbano sostenible.</p> <p>Infraestructura verde: Un concepto que aborda la conectividad de los ecosistemas, su protección y la prestación de servicios ecosistémicos; tiene en cuenta la mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>Jardines verticales: un jardín vertical es una pared que incorpora un jardín con las plantas en vertical, que se puede instalar tanto en interiores como en exteriores al aire libre.</p> <p>Fachadas verdes: las fachadas verdes son también conocidas como jardines verticales, muros vivos o verdes. Son un sistema sostenible que permite ubicar plantas de diferentes especies sobre las paredes, mejorando el paisajismo urbano y la infraestructura en concreto.</p> <p>Isla de calor: situación de acumulación de energía térmica o incremento de la temperatura en las ciudades debido a alta radiación solar y baja disipación térmica, dada la construcción con materiales que absorben y acumulan el calor a lo largo de las horas de insolación y lo liberan durante la noche impidiendo que bajen las temperaturas. Este término define a las zonas urbanas que presentan temperaturas en promedio más altas que el campo abierto que las rodea.</p> <p>Arbolado urbano: conjunto de plantas correspondientes a los biotipos: árbol, arbusto, palma o helecho arborescente, ubicados en suelo urbano.</p> <p>Control fitosanitario: actividades de manejo, cuyo objeto es evitar el incremento de las poblaciones de seres vivos que usan una planta o alguna de sus par-</p>	<p>Se incluyen definiciones relevantes para la iniciativa.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	tes como parte de su ciclo vital o como hábitat, por encima de niveles que limiten el adecuado desarrollo y crecimiento de la planta o puedan ocasionar la muerte.	
<p>Artículo 3°. Reglamentación. Le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo no mayor a 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, en coordinación con la academia, las entidades especializadas de carácter no comercial, y las entidades regionales competentes, reglamentar los aspectos técnicos que considere convenientes para la correcta implementación, seguimiento y control de los denominados techos o terrazas verdes, teniendo en cuenta las características de cada zona del país.</p>	<p>Artículo 3°. Reglamentación. Promoción: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de sus respectivas competencias, en concordancia con la reglamentación técnica vigente diseñará, asesorará y socializará su implementación, teniendo en cuenta las particularidades de cada región del país. Parágrafo: Las disposiciones de la presente ley estarán coordinadas con la política de transición energética y no podrán ir en contra de lo dispuesto en las leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021.</p>	<p>Como se ha establecido, este proyecto de ley busca la promoción de las infraestructuras verdes, no la reglamentación de la misma.</p>
<p>Artículo 4°. Aplicación. A partir de la expedición de la reglamentación de que trata el artículo anterior, las empresas constructoras tendrán la obligación de instalar techos o terrazas verdes en los proyectos de edificios nuevos con fines comerciales.</p>	<p>Artículo 4°. Aplicación. A partir de la expedición de la reglamentación entra da en vigencia de que trata el artículo anterior la presente ley, las empresas constructoras tendrán la obligación de implementar infraestructuras verdes instalar techos o terrazas verdes en los proyectos de edificios nuevos con fines comerciales.</p>	<p>Acorde a los cambios realizados se establecen los tiempos de la aplicación de este proyecto de ley.</p>
<p>Artículo 5°. Edificios estatales. En un periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales deberá crear un plan de incorporación gradual de Techos o terrazas verdes, sostenible y resiliente en los edificios estatales. Priorizando las edificaciones con un mayor impacto.</p>	<p>Artículo 5°. Edificios estatales. En un periodo máximo de 1 año tres (3) años a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales deberá crear un plan de incorporación gradual de Techos o terrazas infraestructuras verdes, sostenibles y resilientes en los edificios estatales. Priorizando las edificaciones con un mayor impacto.</p>	<p>Se incrementa el tiempo para implementar las infraestructuras verdes en los edificios estatales, contemplando que 1 año no es tiempo suficiente.</p>
<p>Artículo 6°. Incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes. El Gobierno reglamentará, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de 2 años a partir de la vigencia de la presente ley, los incentivos pertinentes para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes aplicables a las edificaciones con fines no comerciales.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior sin detrimento de lo establecido en la Resolución número 0549 del 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>	<p>Artículo 6°. Incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas <u>Infraestructuras verdes en edificaciones con fines no comerciales</u>: El Gobierno nacional reglamentará, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de 2 tres (3) años a partir de la vigencia de la presente ley, los incentivos pertinentes para la adopción o implementación de techos o terrazas infraestructuras verdes aplicables a las edificaciones con fines no comerciales. Parágrafo. Lo anterior sin detrimento de lo establecido en la Resolución número 0549 del 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Parágrafo. Lo anterior sin detrimento de lo establecido en la Resolución número 0549 del 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>	<p>Teniendo en cuenta las observaciones del Ministerio de Ambiente sobre sus facultades, se deja en cabeza del Gobierno nacional establecer la entidad pertinente para los incentivos a las edificaciones no comerciales que apliquen infraestructuras verdes.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>Artículo 7°. En el marco de las funciones que corresponde a las secretarías ambientales, se adicionan las siguientes.</p> <p>a) Identificar y dar a conocer al público las especies de plantas idóneas para la implementación de terrazas o techos verdes según características espaciales, técnicas y ambientales.</p> <p>b) crear un plan de revestimiento verde para cada ciudad según sus características.</p> <p>c) Promover el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de infraestructura verde y sostenible.</p> <p>d) Crear campañas de difusión y educación dirigidos a la sociedad en general para informar sobre los beneficios de la infraestructura verde y sostenible.</p> <p>e) Brindar asesoría y capacitación técnica, de forma gratuita, a los ciudadanos que así lo manifiesten.</p>	<p>Artículo 7°. En el marco de las funciones que corresponde a las secretarías ambientales, se adicionan las siguientes.</p> <p>a) Identificar y dar a conocer al público las especies de plantas idóneas para la implementación de terrazas o techos infraestructuras verdes según características espaciales, técnicas y ambientales.</p> <p>b) Crear un plan de revestimiento verde para cada ciudad según sus características.</p> <p>c) Promover el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de infraestructura verde y sostenible.</p> <p>d) Crear campañas de difusión y educación dirigidos a la sociedad en general para informar sobre los beneficios de la infraestructura verde y sostenible.</p> <p>e) Brindar asesoría y capacitación técnica, de forma gratuita, a los ciudadanos que así lo soliciten manifiesten.</p>	Se cambia el término Terrazas y Techos Verdes a Infraestructuras Verdes.
<p>Artículo 8°. Mecanismo de sanciones. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será el encargado de estructurar las sanciones pertinentes y de establecer las líneas idóneas de corrección cuando las entidades públicas o privadas no cumplan lo estipulado en la presente ley.</p>	Se elimina el artículo	Se elimina el artículo puesto que dentro de las facultades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no está el de sancionar.
<p>Artículo 9°. Certificados. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, será la entidad encargada de reglamentar y emitir la certificación de techos o terrazas verdes de que trata la presente ley.</p>	<p>Artículo 9° 8°. Certificados. El Gobierno nacional Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en periodo máximo de seis (6) meses 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, será definirá la entidad encargada de reglamentar y emitir la certificación de techos o terrazas infraestructuras verdes de que trata la presente ley.</p>	Se cambia el No. De Artículo y se deja potestad al Gobierno nacional para establecer la entidad encargada de los certificados de infraestructuras verdes.
<p>Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 10 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se cambia el número del artículo.

8. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

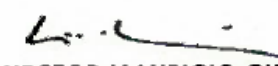
Conforme al artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a) y b), de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

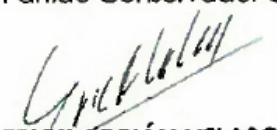
9. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 207 de 2021 Cámara “por medio

de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,


HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZON
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara por Caquetá
 Partido Conservador Colombiano


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
 Ponente
 Representante a la Cámara por Nariño
 Coalición Pacto Histórico

10. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la implementación de infraestructuras verdes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover la implementación de infraestructuras verdes en pro del desarrollo urbano sostenible y la mitigación y adaptación al cambio climático.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para fines de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Techos o Terrazas verdes: Sistema compuesto por vegetación, sustrato y capas para el drenaje y protección del techo. Puede cubrir parcial o totalmente la cubierta donde se localiza. Tecnologías usadas en los techos para ahorrar el consumo de energía, creación de hábitat, manejo del agua lluvia, entre otros. Es decir, tecnologías con una función ambiental cuyo objetivo es contribuir al desarrollo urbano sostenible.

Infraestructura Verde: un concepto que aborda la conectividad de los ecosistemas, su protección y la prestación de servicios ecosistémicos; tiene en cuenta la mitigación y adaptación al cambio climático.

Jardines Verticales: Un jardín vertical es una pared que incorpora un jardín con las plantas en vertical, que se puede instalar tanto en interiores como en exteriores al aire libre.

Fachadas verdes: Las fachadas verdes son también conocidas como jardines verticales, muros vivos o verdes. Son un sistema sostenible que permite ubicar plantas de diferentes especies sobre las paredes, mejorando el paisajismo urbano y la infraestructura en concreto.

Isla de Calor: Situación de acumulación de energía térmica o incremento de la temperatura en las ciudades debido a alta radiación solar y baja disipación térmica, dada la construcción con materiales que absorben y acumulan el calor a lo largo de las horas de insolación y lo liberan durante la noche impidiendo que bajen las temperaturas. Este término define a las zonas urbanas que presentan temperaturas en promedio más altas que el campo abierto que las rodea.

Arbolado urbano: Conjunto de plantas correspondientes a los biotipos: árbol, arbusto, palma o helecho arborecente, ubicados en suelo urbano.

Control fitosanitario: Actividades de manejo, cuyo objeto es evitar el incremento de las poblaciones de seres vivos que usan una planta o alguna de sus partes como parte de su ciclo vital o como hábitat, por encima de niveles que limiten el

adecuado desarrollo y crecimiento de la planta o puedan ocasionar la muerte.

Artículo 3º. *Promoción:* El gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de sus respectivas competencias, en concordancia con la reglamentación técnica vigente diseñará, asesorará y socializará su implementación, teniendo en cuenta las particularidades de cada región del país.

Parágrafo: Las disposiciones de la presente ley estarán coordinadas con la política de transición energética y no podrán ir en contra de lo dispuesto en las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021.

Artículo 4º. *Aplicación.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las empresas constructoras tendrán la obligación de implementar infraestructuras verdes en los proyectos de edificios nuevos con fines comerciales.

Artículo 5º. *Edificios estatales.* En un periodo máximo de tres (3) años a partir de la vigencia de la presente ley, el gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales deberá crear un plan de incorporación gradual de infraestructuras verdes, sostenibles y resilientes en los edificios estatales.

Artículo 6º. *Incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes.* El gobierno reglamentará, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de 2 años a partir de la vigencia de la presente ley, los incentivos pertinentes para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes aplicables a las edificaciones con fines no comerciales.

Parágrafo. Lo anterior sin detrimento de lo establecido en la Resolución número 0549 del 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 7º. En el marco de las funciones que corresponde a las secretarías ambientales, se adicionan las siguientes.

- a) Identificar y dar a conocer al público las especies de plantas idóneas para la implementación de terrazas o techos verdes según características espaciales, técnicas y ambientales.
- b) Crear un plan de revestimiento verde para cada ciudad según sus características.
- c) Promover el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de infraestructura verde y sostenible.
- d) Crear campañas de difusión y educación dirigidos a la sociedad en general para informar sobre los beneficios de la infraestructura verde y sostenible.


- e) Brindar asesoría y capacitación técnica, de forma gratuita, a los ciudadanos que así lo manifiesten.

Artículo 8°. *Mecanismo de sanciones.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será el encargado de estructurar las sanciones pertinentes y de establecer las líneas idóneas de corrección cuando las entidades públicas o privadas no cumplan lo estipulado en la presente ley.

Artículo 9°. *Certificados.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, será la entidad encargada de reglamentar y emitir la certificación de techos o terrazas verdes de que trata la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZON
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara por
 Caquetá
 Partido Conservador Colombiano


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
 Ponente
 Representante a la Cámara por
 Nariño
 Coalición Pacto Histórico

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 122
de la Ley 30 de 1992.*

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2022.

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. M.

Referencia: Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992. Informe de Ponencia para segundo debate.

Respetado señor secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el día 10 de agosto de 2022, y su adenda de 24 de agosto siguiente, y de conformidad con lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir nuevo informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992*, informe pertinente a la luz del artículo 190 de la Ley 5ª citada, por haber hechos tránsito el proyecto de ley.

Desde ya anunciamos, que presentamos ponencia favorable a ese proyecto, -el cual proviniendo de la anterior Legislatura-, determinó en los ponentes entonces designados para 2º debate, igual criterio, el que fue incluso publicado en la *Gaceta del Congreso* número 754 de 2022.

I. **El Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara**, fue motivado por sus autores, Martha Villalba, Emeterio Montes y Aquileo Medina, como instrumento de mayor cobertura de la educación.

Como surge del texto copiado, honorables Representantes, el objeto de la regulación en estudio lo fue, y lo es, “combatir la deserción estudiantil universitaria” ocasionada por virtud de aspectos socioeconómicos, regulando los derechos económicos que pueden exigir las Instituciones de Educación Superior (IES), y así, suprimiendo barreras de permanencia y acceso a esa educación superior.

II. Constitucionalidad. La autonomía Universitaria.

Debate necesario del mismo lo es entonces, el alcance de la autonomía Universitaria prescrita Constitucionalmente, que desde ya pregonamos, NO se transgrede por el establecimiento por el legislador, de las especies y límites de los valores cobrables por las IES, las que, dentro de los principios señalados en la ley, pueden desarrollar autónomamente su tarea educativa.

Ciertamente nos apoyamos en la Corte Constitucional con los autores de la iniciativa y los anteriores ponentes, para deleznar la glosa al establecimiento de la regulación, la que hemos recibido de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) que consultamos-, y que acogen también otros sectores vinculados al tema educativo.

En verdad, sin que eludamos las discrepancias de criterio existentes sobre el punto, nos posicionamos en el criterio conforme al cual el artículo 67 de la Carta Política establece sin duda parámetros del cobro de “derechos académicos” entre otros, “*a quienes puedan sufragarlos*”, tanto como que impone al legislador, en cuanto Rama esencial del Estado con función desarrolladora y efectivizante de la Constitución, la tarea de garantizar el “*cubrimiento del servicio*” y “*asegurar ... las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo*”.

No podemos validar así presuntas infracciones a la autonomía universitaria del artículo 69 Constitucional, -que referimos no a temas de principios del sector, sino mejor, a aspectos de contenidos y ejercicios educativos y a organizaciones administrativas-, cuando se informa previamente por el artículo 68 de la Constitución, que “La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión” (de los establecimientos educativos de particulares).

Por manera que así resuelto el pre requisito de constitucionalidad de la regulación propuesta,

nos avocaremos a su conveniencia y, luego, a la regulación específica propuesta, respaldados por las locuciones de la Corte Constitucional que señala que “*El legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía Universitaria, siempre y cuando no invada, ni anule, su núcleo esencial*”, tanto como que, “*la autonomía universitaria se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y legales, especialmente en lo que se refiere a la salvaguarda del derecho a la educación*”.

III. Entorno normativo.

Instituido la Educación como derecho, no sólo por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26), sino por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Ley 74 de 1968-, se lee en el artículo 13 de este último, numeral 2, literal c), que para generalizar el derecho a la educación, “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos...”, con lo que se advierte, de la pertinencia del articulado propuesto.

Ciertamente, también la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica de 1969, -Ley 16 de 1972-, en su artículo 26 señaló como obligación del Estado Colombiano que desarrolla el proyecto, el compromiso de hacer efectivo el derecho a la educación, a cuyo fin, -ya se dijo-, apunta la regulación que se analiza más en detalle, adelante.

Es la propia Carta Constitucional de Colombia pues, la que soporta el artículo nuevo propuesto en el proyecto de que se informa, en sus artículos 67 y 68 ya citados.

IV. La deserción educativa por razones económicas.

Y clarificado por el ministerio del ramo, el tema económico como razón trascendente (42,5%) de la deserción estudiantil universitaria, ese suceso, que conoce la sociedad colombiana también por las dificultades y carteras de entes de financiamientos del sector (ICFES), y por noticias repetidas de prensa, comporta que el legislador colombiano adopte medidas al respecto.

Pudiendo expresarse de múltiples formas esas medidas, los autores del proyecto avocan un tema específico, que al margen de la gratuidad que se dice se establecerá de la educación superior pública, derriban barreras económicas de acceso y permanencia cuestionables del sector, especialmente en su manifestación privada, quienes con ocasión de actos específicos del proceso educativo, nutren sus arcas en formas ocasionalmente desafortunadas e inconsecuente, con la regulación sobre derechos económicos vigentes que legítimamente pueden percibir actores privados del sistema, para atender su trascendente tarea.

Se trata de fijar principios sobre los mayores costos posibles por matrículas extraordinarias (usualmente extemporáneas), por servicios médicos asistenciales, por derechos de grado, etc., actividades todas que, autorizando cobros adicionales legítimos, exigen que ese mayor valor no sea razón de la

suspensión objetiva del derecho a la educación, y no desvertebre el derecho a la igualdad.

Aparece en el entorno descrito razonable, no solo enlistar los derechos económicos a cobrar por las IES, -ya existente en la Ley 30-, sino más aún, enmarcarlos en criterios ya desarrollados por la honorable Corte Constitucional con ocasión de debates en el sector.

En este sentido, ¿acaso no es mejor diferir a las acciones pertinentes de cobro factibles a las IES, las deudas de los estudiantes, que proscribirles su derecho a la educación?

V. La Propuesta normativa específica

V.1- El Texto aprobado en Primer Debate el 20 de abril de 2022 por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes en Sesión del Día Veinte (20) de abril de 2022, es así:

“PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción.
- b) Derechos de Matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de Grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior de carácter público y privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, sin que exceda el índice de inflación del año inmediatamente anterior decretado por el DANE. Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 2°. De lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios y complementarios en cada caso. Una evaluación socioeconómica previa realizada por la Institución de Educación Superior pública o privada podrá excluir del pago, pero no del servicio de los literales a), c), d), e) y f) a los alumnos de escasos recursos que no puedan costearlo.

Parágrafo 3°. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior de carácter público y privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento de inflación del año inmediatamente anterior.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.”

(Acta No. 031 de 2022)

V.II- El Texto que proponemos aprobar en Segundo Debate a la honorable Cámara de Representantes es así:

**“PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito **mejorar** el acceso progresivo y la **permanencia** de las personas en las Instituciones de Educación Superior durante la actividad académica, mediante la eliminación de barreras injustificadas, garantizando así la eficacia del derecho a la educación.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de Grado, y;

- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán **anualmente** el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, **en función de los costos que le determine el respectivo acto que genera el cobro, el cual, además de informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección y vigilancia, no podrá incrementarse anualmente y respecto de los valores fijados inicialmente, sino hasta un porcentaje cuando más igual al del incremento del índice de inflación que para el año inmediatamente anterior informe el DANE.**

Las Instituciones de Educación Superior, además, podrán exigir también derechos complementarios, los cuales en ningún caso serán superiores **al quince (15%) del valor de la matrícula** establecida, y no podrán incrementarse anualmente, en exceso del porcentaje del incremento del índice de inflación para el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 2°. En ningún caso, la imposibilidad debidamente acreditada de un estudiante, de sufragar los derechos pecuniarios aquí establecidos, podrá determinar la no provisión del servicio educativo respectivo, sin perjuicio de las acciones de cobro que correspondan a las IES.

Las Instituciones de Educación Superior realizarán una evaluación socioeconómica de su alumnado, con base en la cual podrán excluir del pago, pero no del servicio de los literales a), c), d), e) y f), a los alumnos de escasos recursos que no puedan costearlo.

Parágrafo 3°. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo. Las Instituciones de Educación Superior, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando ésta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento del incremento del índice de inflación del año inmediatamente anterior.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

V.III. - Explicación de las modificaciones sustanciales.

Sin que se modifiquen los conceptos por los cuales pueden cobrarse derechos pecuniarios por las IES, -ya previstos en la Ley 30 de 1992-, la esencia de la propuesta modificatoria, además de hacer

ajustes de redacción para mayor claridad, es limitar expresamente los montos de esos conceptos a los costos que determinan los actos respectivos, tanto como a reglamentar su incremento periódico, que, -de acuerdo con la aprobación en primer debate-, generalmente se limita a un porcentaje máximo igual al del incremento del índice de precios al consumidor para el año inmediatamente anterior al de la fecha en que se realice.

Se normativiza, por otro lado, la regla jurisprudencial dada por la Corte Constitucional, que impide proscribir del servicio educativo a un estudiante por razones de incapacidad económica y sin perjuicio de las acciones de cobro de las IES, tanto como se limitan los denominados “derechos complementarios” a un 15%, en vez, del 20% vigente en la Ley 30, y sujeto al IPC en el debate de Comisión, previamente.

VI. Detalle del tránsito normativo vigente y propuesto:

NORMA VIGENTE	Texto APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO. 371 de 2021 CÁMARA</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY 30 DE 1992”</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 de 2021 CÁMARA.</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY 30 DE 1992”</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>
<p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción.</p> <p>b) Derechos de Matrícula.</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.</p> <p>e) Derechos de Grado.</p> <p>f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</p> <p>Parágrafo 1º. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción.</p> <p>b) Derechos de Matrícula.</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</p> <p>e) Derechos de Grado.</p> <p>f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</p> <p>Parágrafo 1º. Las instituciones de Educación Superior de carácter público y privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, sin que exceda el índice de inflación del año inmediatamente anterior decretado por el DANE. Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo y la permanencia de las personas en las instituciones de educación superior durante la actividad académica, mediante la eliminación de barreras injustificadas, garantizando así la eficacia del derecho a la educación.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción;</p> <p>b) Derechos de Matrícula;</p> <p>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</p> <p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</p> <p>e) Derechos de Grado, y;</p> <p>f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</p> <p>Parágrafo 1º. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán anualmente el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, en función de los costos que le determine el respectivo acto que genera el cobro, el cual, además de informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección y vigilancia, no podrá incrementarse anualmente y respecto de los valores fijados inicialmente, sino hasta un porcentaje cuando más igual al del incremento del índice de inflación que para el año inmediatamente anterior informe el DANE.</p>

NORMA VIGENTE	Texto APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Parágrafo 2°. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.</p>	<p>Parágrafo 2°. De lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios y complementarios en cada caso. Una evaluación socioeconómica previa realizada por la Institución de Educación Superior pública o privada podrá excluir del pago, pero no del servicio de los literales a), c), d), e) y f) a los alumnos de escasos recursos que no puedan costearlo.</p> <p>Parágrafo 3°. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior de carácter público y privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.</p> <p>Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando ésta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento de inflación del año inmediatamente anterior.</p> <p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial.</i>"</p>	<p>Las Instituciones de Educación Superior, además, podrán exigir también derechos complementarios, los cuales en ningún caso serán superiores al quince (15%) del valor de la matrícula establecida, y no podrán incrementarse anualmente, en exceso del porcentaje del incremento del índice de inflación para el año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 2°. En ningún caso, la imposibilidad debidamente acreditada de un estudiante, de sufragar los derechos pecuniarios aquí establecidos, podrá determinar la no provisión del servicio educativo respectivo, sin perjuicio de las acciones de cobro que correspondan a las IES.</p> <p>Las Instituciones de Educación Superior realizarán una evaluación socioeconómica de su alumnado, con base en la cual podrán excluir del pago, pero no del servicio de los literales a), c), d), e) y f), a los alumnos de escasos recursos que no puedan costearlo.</p> <p>Parágrafo 3°. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.</p> <p>Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo. Las Instituciones de Educación Superior, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento del incremento del índice de inflación del año inmediatamente anterior.</p> <p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial.</i></p>

VII. CONFLICTO DE INTERESES:

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que nos impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, nos permitimos señalar que exigiendo la configuración de un conflicto de interés, la existencia de un beneficio particular, actual y directo en favor del congresista, se definen estos así (Ley 2003 de 2019):

- a) Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina

obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De manera que solo un interés cierto con tales características determina un conflicto de intereses, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto.

El conflicto resultaría pues, de particulares circunstancias que involucren al Congresista o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes en los grados copiados, con IES o investigaciones en curso por ellas, o con situaciones particulares regladas de alguna manera en el proyecto.

“...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio”¹.

Por lo anterior, consideramos razonablemente y salvo información desconocida, que frente al proyecto de ley objeto de estudio, los Honorables Congresistas NO se encuentran generalmente en conflicto de intereses, pues la normatividad, además, tiene efectos jurídicos generales y a futuro.

En la misma línea y con la honorable Corte Constitucional expresada mediante Sentencia C-1056 de 2012 y respecto de los miembros del Congreso, pregonamos que de conformidad con el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución, no concurren generalmente los cuatro elementos requeridos, -unos objetivos y otros subjetivos- para que se hagan acreedores a la pérdida de investidura, y que son:

*“(...1) La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control; 2) la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios; 3) **que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular,** y 4) que el congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo”(...). (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).*

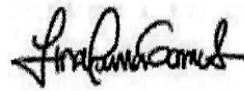
Con la Corte aseveramos, que... *“...Para que se configure la causal de pérdida de investidura es necesario haber conformado el quórum o haber participado el congresista en el debate o votación del asunto”.* Esto es, si el congresista se retira y no vota, encontrándose dentro de los supuestos antes indicados, no se configura la causal.

VIII. PROPOSICIÓN.

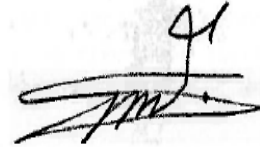
Así las cosas, atendidos los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, respetuosamente nos permitimos presentar ponencia favorable al **Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara, y,**

en consecuencia, les proponemos a los honorables Miembros de la Cámara de Representantes dese Segundo Debate al Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992”.

Cordialmente,



LINA MARIA GARRIDO MARTIN
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



PEDRO GARCIA OSPINA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito **mejorar** el acceso progresivo y la **permanencia** de las personas en las Instituciones de Educación Superior durante la actividad académica, mediante la eliminación de barreras injustificadas, garantizando así la eficacia del derecho a la educación.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de Grado, y;
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán **anualmente** el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, **en función de los costos que le determine el respectivo acto que genera el cobro, el cual, además de informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección y vigilancia, no podrá incrementarse anualmente y respecto de los valores fijados inicialmente, sino hasta un porcentaje cuando más igual al del incremento del índice de inflación que para el año inmediatamente anterior informe el DANE.**

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado número FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

Las Instituciones de Educación Superior, además, podrán exigir también derechos complementarios, los cuales en ningún caso serán superiores al quince (15%) del valor de la matrícula establecida, y no podrán incrementarse anualmente, en exceso del porcentaje del incremento del índice de inflación para el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 2°. En ningún caso, la imposibilidad debidamente acreditada de un estudiante, de sufragar los derechos pecuniarios aquí establecidos, podrá determinar la no provisión del servicio educativo respectivo, sin perjuicio de las acciones de cobro que correspondan a las IES.

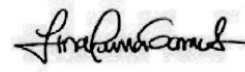
Las Instituciones de Educación Superior realizarán una evaluación socioeconómica de su alumnado, con base en la cual podrán excluir del pago, pero no del servicio de los literales a), c), d), e) y f), a los alumnos de escasos recursos que no puedan costearlo.

Parágrafo 3°. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

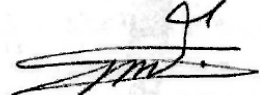
Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo. Las Instituciones de Educación Superior, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula

cuando ésta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento del incremento del índice de inflación del año inmediatamente anterior.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.



LINA MARIA GARRIDO MARTIN
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



PEDRO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2022

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 371 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 122 DE LA LEY 30 DE 1992".

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes LINA MARIA GARRIDO (COORDINADORA PONENTE), PEDRO GARCÍA OSPINA.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 561 / 10 de octubre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 038 DE 2021 CÁMARA

por la cual se crea la ley para la protección del peatón, se promueve e incentiva la construcción de cruces peatonales seguros a nivel, se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear un marco legal para la protección de los derechos de los peatones, el cual propenda por una movilidad integral, fomentando la cultura del caminar y fortaleciendo la seguridad y la reducción del riesgo de estos. Así mismo, busca realizar las correspondientes modificaciones a la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre – en lo relacionado con las definiciones, prohibiciones para estos, las limitaciones a peatones especiales y los parámetros de velocidad.

Artículo 2°. *Principios.* Las autoridades de tránsito, definidas en el artículo 3° de la Ley 769 de 2002 - modificado por el artículo 2° de la Ley 1383 de 2010 –, tendrán la responsabilidad de maximizar

el cumplimiento de los siguientes principios en relación con los peatones:

- 1. Incremento de la movilidad integral.** Las personas que viven en comunidades pueden acceder a calles, plazas, edificios y sistemas de transporte público accesible, que contribuyan a la inclusión social, solidaridad y democracia.
- 2. Diseño y gestión de espacios y lugares para las personas.** Todas las comunidades deben acceder a un entorno ajustado a sus necesidades, para poder disfrutar libremente de un entorno sano y con mejoramiento de integración de las redes peatonales.
- 3. Reducción del peligro de atropellos.** Las comunidades deben acceder a calles que sean diseñadas para prevenir siniestros viales, que sean agradables, seguras y adecuadas para la gente que anda, especialmente niños y personas mayores o con movilidad limitada.
- 4. Mejoramiento de la sensación y seguridad personal.** Las comunidades deben acceder a un entorno urbano bien mantenido y vigilado que reduzca la inseguridad personal y el temor a usar el espacio público.

5. Desarrollo de una cultura del caminar.

Fomentar activamente a todos los miembros de la comunidad el ejercer ser peatón en todos los ámbitos posibles. Se debe sensibilizar a la ciudadanía sobre el rol del peatón como actor prioritario y mayormente vulnerable dentro de la pirámide de movilidad.

6. Aumentar el apoyo de las instituciones: Las comunidades requieren que las autoridades les apoyen y salvaguarden la capacidad y la elección de caminar. Asimismo, las instituciones deben comprometerse a un claro, conciso y exhaustivo plan de acción para fomentar la cultura del caminar.

7. Fortalecer la cultura ciudadana. Promover la transformación social a partir del ejercicio de la auto y mutua regulación en los espacios públicos que permitan la convivencia pacífica y armónica entre las personas, solucionando los problemas entre todos y cuidándonos mutuamente, protegiendo y resguardando el patrimonio común mediante el respeto entre los peatones y el espacio público, cumpliendo con las normas de tránsito, cuidando los parques, plazas y vías públicas con el compromiso de hacer cumplir las obligaciones ciudadanas en el marco de la sociedad en la que vivimos.

8. Perspectiva de género. Las comunidades deben acceder a programas de cuidado y prevención del peatón que incluyan la perspectiva de género en su planeación, formulación y ejecución, de manera que estos programas respondan a las barreras culturales y ambientales que afectan la movilidad peatonal. La estrategia para promover la construcción de pasos peatonales a nivel seguros en todo el territorio nacional incluirá esta perspectiva de género.

9. Participación. Las comunidades deben participar en los procesos de planeación, formulación y ejecución de los programas de cuidado y prevención del peatón, así como de la estrategia para promover la construcción de pasos peatonales a nivel seguros en todo el territorio nacional.

Artículo 3°. *Definiciones.* Modifíquese el artículo 2° de la Ley 769 de 2002 en lo referente a la definición de “peatón” y agregando la definición de “espacio público”, el cual quedará así:

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Espacio público: Conjunto de inmuebles públicos y de elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

(...)

Peatón: Es el andante del espacio público sin distinción de edad, sexo, género o condición física que camina por sus propios medios o utiliza ayudas técnicas por su condición de discapacidad o movilidad limitada. Incluye personas que se desplazan a pie sin ayuda o con caminador, bastón, silla de ruedas, coche de bebé, y patines y patinetas recreativas sin motor.

(...)

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 58 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 58. Prohibiciones a los peatones. Los peatones no podrán:

1. Transitar sobre los guardavías del ferrocarril.
2. Remolcarse de vehículos en movimiento.
3. Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física.
4. Ocupar la zona de seguridad y protección de la vía férrea, la cual se establece a una distancia no menor de doce (12) metros a lado y lado del eje de la vía férrea.
5. Subirse o bajarse de los vehículos, estando estos en movimiento, cualquiera que sea la operación o maniobra que estén realizando.
6. Transitar por los túneles, puentes y viaductos de las vías férreas.

Parágrafo 1°. Además de las prohibiciones generales a los peatones, en relación con el STTMP, estos no deben ocupar la zona de seguridad y corredores de tránsito de los vehículos del STTMP, fuera de los lugares expresamente autorizados y habilitados para ello.

Parágrafo 2°. Los peatones que queden incursos en las anteriores prohibiciones deberán asistir a un curso formativo dictado por las autoridades de tránsito, en los términos del artículo 133 de este código, sin perjuicio de las demás acciones de carácter civil, penal y de policía que se deriven de su responsabilidad y conducta.

Parágrafo 3°. Dentro del perímetro urbano, los peatones podrán cruzar en cualquier punto de las vías locales y deberán cruzar solo por las intersecciones a nivel y por sitios señalizados en las vías arterias. Los cruces para peatones a nivel, elevados o subterráneos en vías arterias urbanas no deberán tener una separación mayor a 250 metros entre sí.

Artículo 5°. Agréguese el artículo 58A a la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 58A. Derechos de los peatones. Los peatones tienen derecho a:

1. **Progresividad.** Los peatones tienen derecho a que las reformas, modificaciones y mantenimiento que las autoridades realicen en espacio público prioricen progresivamente sus necesidades.

2. **Inclusión.** Las personas con discapacidad o en condición de movilidad reducida tienen derecho a que se tomen medidas específicas que les permitan toda movilidad posible en el espacio público, contando con senderos peatonales adaptados para facilitar su desplazamiento y/o caminata guiada; esto acompañado de señales de tránsito que cuenten con dispositivos o sistemas que les garanticen autonomía y protección de sus vidas e integridad física.
3. **Uso efectivo del espacio público.** Los peatones tienen derecho al uso efectivo del espacio público en condiciones que garanticen su salud, seguridad, comodidad y tranquilidad. Los peatones tienen derecho a acceder a cruces peatonales a nivel que garanticen su seguridad y comodidad.
4. **Prioridad.** Los peatones tienen derecho a llevar la prioridad en la vía en caso de que deban negociar el paso de la vía con un vehículo motorizado y no motorizado. Así mismo, podrán cruzar por cualquier punto de vías cuyo límite de velocidad no supere los 30 km/h – incluso sin que haya un paso establecido, siempre y cuando no ponga en peligro su vida, ni la de otros actores viales.
5. **Equidad.** Los peatones tienen derecho a unos tiempos semafóricos de cruce que contemplen las diferentes dinámicas de afluencia peatonal en las vías.
6. **Difusión:** Los peatones tienen derecho a recibir por parte del estado toda la información necesaria sobre los derechos y prohibiciones del peatón, a través de los canales más idóneos y a partir de los primeros niveles de enseñanza escolar.
7. **Seguridad.** Los peatones tienen derecho a circular por espacios debidamente iluminados, que garanticen la visibilidad de los conductores y ciclistas y así, la seguridad de los peatones.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 59. Limitaciones a peatones especiales.

Los peatones que se enuncian a continuación, podrán ser acompañados, al cruzar las vías por personas mayores de dieciséis años, a excepción de los menores de 6 años quienes siempre deberán contar con ese acompañamiento.

1. Las personas que se encuentren bajo el influjo de alcohol, drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos.
2. Los niños mayores de 6 años hasta los 12 años.
3. Los adultos mayores
4. Las personas con discapacidad.

Artículo 7°. ELIMINADO.

Artículo 8°. Promoción de la construcción de pasos peatonales a nivel. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, desarrollará en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley una estrategia para promover la construcción de pasos peatonales a nivel seguros en todo el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Los pasos peatonales a nivel deberán construirse bajo condiciones de sostenibilidad, equidad y accesibilidad universal, priorizando una infraestructura física apropiada para los peatones y toda persona con movilidad reducida.

Parágrafo 2°. En los casos que se estime conveniente, previo estudio, se podrán construir pasos peatonales a desnivel en zonas urbanas si:

1. La vía tiene más de dos carriles vehiculares.
2. La distancia entre cruces peatonales a nivel o desnivel existentes es mayor a 250 metros.
3. El cruce propuesto queda a menos de 250 metros del cruce a nivel o desnivel más cercano.

Parágrafo 3°. Si un cruce peatonal elevado en zonas urbanas presenta condiciones de deterioro o no cuenta con condiciones adecuadas de accesibilidad para personas con movilidad reducida, este se podrá reemplazar por un paso a nivel seguro. Solo será reemplazado por una estructura a desnivel si se observan las condiciones establecidas en el Parágrafo 2 de este artículo.

Artículo 9°. *Promoción e información de la cultura del peatón.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, desarrollará una estrategia de comunicación en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, para que la ciudadanía se informe de todas las medidas implementadas por esta, y promocionar los programas de cuidado y prevención del peatón en virtud de los principios desarrollados en el artículo 2, en articulación con las secretarías departamentales, distritales y municipales de tránsito, transporte y/o movilidad.

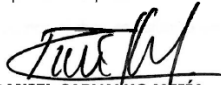
Artículo Nuevo. El Gobierno nacional dará cumplimiento a esta ley, en el marco de las competencias establecidas en la misma, para lo cual tendrá en cuenta la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores.

Artículo Nuevo. Modificar el artículo 63 a la ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 63. Respeto a los derechos de los peatones y otros usuarios de la vía. Los conductores de vehículos deberán respetar los derechos e integridad de los peatones, ciclistas y usuarios de patinetas y medios afines, dándoles prelación en la vía.

Artículo Nuevo. Día conmemorativo del Peatón. Declárese el 17 de agosto “Día Mundial del Peatón”, fecha en la cual la Agencia Nacional de Seguridad Vial desarrollará estrategias para conmemorar a los peatones víctimas de siniestros viales, fomentar la cultura vial del peatón y realizar campañas de protección y sensibilización de los derechos y obligaciones de los peatones en las vías.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



DANIEL CARVAJAL MEJÍA
Coordinador Ponente

GERSON MONTAÑO ARIZALA
Ponente

LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 03 de 2022

En Sesión Plenaria del día 27 de septiembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley N° 038 de 2021 Cámara “POR LA CUAL SE CREA LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL PEATÓN, SE PROMUEVE E INCENTIVA LA CONSTRUCCIÓN DE CRUCES PEATONALES SEGUROS A NIVEL, SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N° 015 de septiembre 27 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 20 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta N° 014.



JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 419 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se declara a los juegos tradicionales, trompo, el yo-yo y la coca o balero como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Exáltese las manifestaciones culturales y deportivas de los juegos tradicionales del Trompo, el Yoyo y la Coca o Balero por su significación simbólica, reconocimiento colectivo y valor cultural.

Parágrafo. Autorícese al Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Cultura a llevar a cabo las acciones necesarias para el reconocimiento de las manifestaciones culturales y deportivas de los juegos tradicionales del Trompo, el Yoyo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, las cuales estarán sometidas a las

disposiciones contenidas en la Ley 397 de 1997 y normativa relacionada.

Artículo 2°. *Exhorto.* Exhórtese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, para que dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley se incluyan los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero, en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, se desarrolle y se apruebe el Plan Especial de Salvaguarda (PES) correspondiente.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por juegos tradicionales, el trompo, el yoyo, la coca o balero y todos aquellos que el Ministerio de Cultura posteriormente considere pertinente incluir de acuerdo con sus funciones constitucionales y legales.

Artículo 3°. *Impulso.* Se autoriza al Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio del Deporte para que, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, contribuyan al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de las expresiones tradicionales del juego declaradas en la presente ley.

Artículo 4°. *Adhesión de otras expresiones.* El Ministerio de Cultura y el Ministerio del Deporte, de acuerdo con sus funciones Constitucionales y Legales, propenderán por la adhesión de otras expresiones de juegos tradicionales que puedan encontrarse en el país.

Artículo 5°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación:** El patrimonio cultural inmaterial está integrado por los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como por las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural. El patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.
2. **Juego tradicional:** Son aquellos que han pasado de generación en generación, mediante tradición oral, que comprenden la enseñanza, el aprendizaje y la práctica de expresiones de juego, juegos infantiles, deportes, así como las competencias y espectáculos tradicionales de fuerza, habilidad o destreza entre personas y

grupos. Son espacios de socialización y de reconstrucción permanente del tejido social que habilitan la comunicación e identidad generacional y contribuyen a la resolución simbólica de tensiones y conflictos sociales. Se excluyen aquellos juegos y deportes tradicionales que afecten la salud o fomenten la violencia hacia las personas y los animales.

3. **Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI):** Es el conjunto de representaciones relevantes del Patrimonio Cultural Inmaterial incorporado a un catálogo especial mediante acto administrativo del Ministerio de Cultura. La inclusión en la LRPCI tiene como condición la elaboración de un plan especial de salvaguarda (PES), el cual es un acuerdo social para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y protección de las manifestaciones, incorporando los costos económicos que la elaboración que dicho PES requiera.
4. **Trompo:** Es un instrumento de madera, pasta u otros materiales, al cual se enrolla una cuerda para lanzarlo y que gire en su punta metálica. Según sea la habilidad de los jugadores, se desarrollarán distintos trucos mientras el trompo gira.
5. **YoYo:** Instrumento compuesto por un par de discos que pueden ser de madera, pasta u otros materiales, unidos con una ranura en medio, a ella se le pasa un cordel o cuerda y se enrolla. El juego consiste en dejar caer el Yoyo con fuerza y así conseguir que suba y baje por la cuerda. Una vez se desarrolla la habilidad de hacer subir y bajar el YoYo existen una gran cantidad de trucos que pueden realizarse.
6. **Coca o Balero:** Instrumento que puede ser de madera, pasta u otros materiales, cuyo juego consiste en enlazar una bola en un tallo, con habilidad y puntería puede lograrse. Existen de diferentes tamaños, colores y materiales. Pueden realizarse diferentes trucos y se lleva una puntuación de acuerdo con la cantidad de veces que se enlacen los elementos.

Parágrafo 1°. Para el caso de los pueblos indígenas, y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras – NARP, entiéndase también juego tradicional como práctica ancestral; entendida esta última como toda habilidad o experiencia vivencial única y natural propia o apropiada, que tiene como fin la transmisión de conocimientos mediante la enseñanza de las destrezas necesarias que facilitan relacionamiento de los seres humanos con su entorno en condición de armonía y equilibrio.

Artículo 6°. ELIMINADO.

Artículo 7°. *Autorizaciones Presupuestales.* Autorízase al Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Cultura, para incorporar dentro del

Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas por la presente ley, con el fin de garantizar los recursos necesarios para los fines de la misma, de conformidad con las competencias establecidas en la Ley 397 de 1997. Se autoriza al Ministerio de Cultura para asignar recursos de su presupuesto con destino a la elaboración del Plan Especial de Salvaguarda.

Parágrafo 1°. La destinación de las apropiaciones presupuestales mencionadas tendrá como fin la ejecución de las siguientes acciones e intervenciones de interés social y de utilidad pública:


1. Garantizar la protección, rescate, promoción y difusión de las manifestaciones culturales relacionadas con la práctica de los juegos tradicionales mencionados en la presente ley u otros que considere el Ministerio.
2. Promocionar los juegos tradicionales buscando fortalecer el sentido de pertenencia, arraigo e identidad nacional en sus manifestaciones culturales.
3. Promover la investigación, historia y difusión de los juegos tradicionales, propendiendo porque perduren en el tiempo y continúen su transmisión de generación en generación.
4. Desarrollar y apoyar eventos y olimpiadas nacionales e internacionales de juegos tradicionales.
5. Desarrollar estrategias de relacionamiento, convivencia y aprendizaje en niños, niñas y adolescentes, a través de la práctica de juegos tradicionales en instituciones educativas.

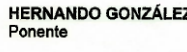
Parágrafo 2°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.


Parágrafo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autoricen apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 8°. *Promoción.* Autorícese a la Nación a través del Ministerio de Cultura, Ministerio del Deporte y Ministerio de Educación Nacional, a apoyar la práctica de los juegos tradicionales señalados en la presente ley. En el marco de sus funciones y en articulación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, el Ministerio del Deporte impulsará campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales, como mecanismo de protección y salvaguarda de las tradiciones de nuestro país.

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley empezará regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contraria


HAIMBER RINCÓN GUTIÉRREZ
 Ponente


HERNANDO GONZÁLEZ
 Ponente

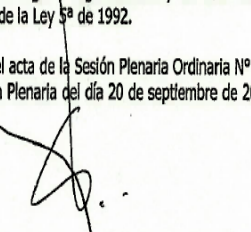

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
 Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 03 de 2022

En Sesión Plenaria del día 27 de septiembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley N° 419 de 2021 Cámara **"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA A LOS JUEGOS TRADICIONALES, TROMPO, EL YO-YO Y LA COCA O BALERO COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN"**. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N° 015 de septiembre 27 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 20 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta N° 014.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 438 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones" o "ley de recuperación de tecnología para la niñez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece condiciones para que los Equipos Terminales Móviles (ETM), computadores y tabletas incautados y en poder de las autoridades en virtud del artículo 164 de la Ley 1801 de 2016, que tengan su situación jurídica resuelta, puedan ser distribuidos por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) o la entidad que este designe.

Artículo 2°. Modifíquese el párrafo transitorio del artículo 164 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Parágrafo Transitorio. El gobierno nacional, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, definirá mediante decreto, la entidad del orden nacional o territorial responsable del traslado, almacenamiento, preservación, depósito, cuidado, y habilitación según el caso de los bienes incautados por las autoridades y la asignación de los recursos para tal fin, de conformidad con el régimen de Policía vigente. En el marco de esta facultad, el Gobierno nacional podrá considerar la tercerización, contratación y concesión de dichos servicios.

Los concejos municipales en un plazo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, establecerán los costos (centros de bienestar animal) destinados a albergar los animales domésticos incautados por las autoridades de Policía.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en un plazo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, designará la entidad encargada de recibir, almacenar, solicitar el desbloqueo del IMEI en aquellos casos que sea aplicable y distribuir aquellos bienes que correspondan a equipos terminales móviles, computadores y tabletas incautados por la Policía Nacional de los que esté resuelta su situación jurídica.

De igual manera la entidad encargada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones será la responsable de definir los requisitos de focalización, beneficiarios o destinatarios, priorizando niños, niñas y adolescentes. Así mismo determinará su disposición final cuando estos bienes no sean aptos y/o funcionales, mientras tanto, se continuará con el procedimiento vigente.

Artículo 3°. Eliminado.

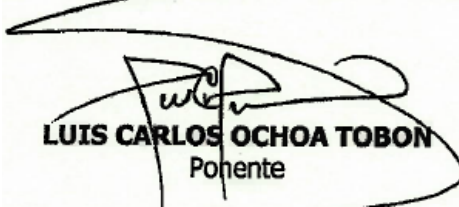
Artículo 4°. Eliminado.

Artículo 5°. Eliminado.

Artículo 6°. Eliminado.

Artículo nuevo. Las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley se implementarán teniendo en cuenta la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

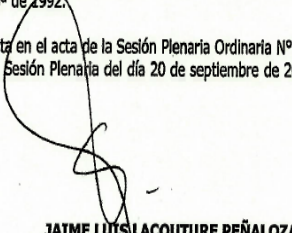

LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
 Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 03 de 2022

En Sesión Plenaria del día 27 de septiembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley N° 438 de 2022 Cámara **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1801 DE 2016 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" O "LEY DE RECUPERACIÓN DE TECNOLOGÍA PARA LA NIÑEZ"**. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N° 015 de septiembre 27 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 20 de septiembre de 2022, correspondiente al Acta N° 014.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General

* * *

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2022 CÁMARA

por el cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares.

 <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia De la Fuente de Lleras Sede de la Dirección General Oficina Asesora Jurídica PÚBLICA</p> <p>GOBIERNO DE COLOMBIA</p> <p>11000</p> <p>Al contestar cite este número</p>  <p>Radicado No: 20221100000227741</p> <p>Bogotá, D.C. 2022-09-27</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario Comisión Séptima Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 021 de 2022- Cámara, "Por el cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares".</p> <p>Respetado Secretario Albornoz.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, de conformidad con los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como las disposiciones que demarcan su competencia, señaladas en la Ley 75 de 1968, la Ley 7 de 1979 reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006 modificada por la Ley 1878 de 2018, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012, modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020, y complementarios; de manera atenta, se permite brindar respuesta a su solicitud en el marco de sus competencias, con el fin de emitir concepto jurídico en relación con el proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos:</p> <p>La presente iniciativa legislativa busca flexibilizar el horario laboral para los trabajadores con responsabilidades familiares que se desempeñan en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, lo cual representa la protección de derechos fundamentales y contribuye a garantizar de manera progresiva los derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares.</p> <p>Ahora bien, en atención al objeto de la iniciativa legislativa, se considera que las principales carteras llamadas a emitir su concepto son el Ministerio del Trabajo y el</p>	<p>Departamento Administrativo de la Función Pública. Sin embargo, con el fin de aportar al fortalecimiento de los fines del proyecto normativo, se presentan las siguientes consideraciones.</p> <p>1. Análisis de Constitucionalidad y conveniencia del proyecto de Ley</p> <p>1.1. El principio constitucional de igualdad material en materia laboral:</p> <p>El artículo 13 de la Constitución Política señala que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán el mismo trato de las autoridades. Así mismo, contempla que gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por motivos de sexo, raza, lengua, religión, entre otros. Este mandato constitucional también señala que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva", esto es, que se garantice una igualdad material.</p> <p>Por su parte, el artículo 53 Superior dispone que el Congreso de la República es la autoridad legislativa facultada para expedir el estatuto del trabajo y que la ley correspondiente debe tener en cuenta, entre otros, el principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores.</p> <p>La Corte Constitucional, en aras de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, ha desarrollado el denominado <i>test de igualdad</i>¹, con el fin de establecer en qué casos se considera que un trato diferenciado está justificado. Esta Corporación ha señalado la siguiente metodología para la aplicación de dicho test:</p> <p><i>«El punto de partida del análisis del derecho a la igualdad es la fórmula clásica, de inspiración aristotélica, según la cual "hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual". Aunque en este mandato se pueden distinguir con claridad dos partes, diferenciadas por los conceptos de igualdad y desigualdad, su sola enunciación carece de utilidad para discusiones o decisiones acerca de los tratos desiguales tolerables o intolerables. En efecto, la fórmula requiere un desarrollo posterior que permita aclarar sus términos. Esto se debe a que, como lo ha afirmado Bobbio, el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en tres aspectos:</i></p> <p><i>a. Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes;</i> <i>b. Los bienes o gravámenes a repartir;</i> <i>c. El criterio para repartirlos.</i></p> <p><i>En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿Igualdad entre quiénes?, ¿Igualdad en qué?, ¿Igualdad con base en qué criterio? Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la</i></p> <p>¹ Corte Constitucional. Sentencias S. C-093/01, C-204/01, C-221/11, C-372/11, C-298/12, C-589/12, C-980/14, A.V. C-448/15, S.U. 696/15, C-328/16, C-658/16, T-030/17, C-125/18, T-214/19, C-084/20, C-519/19, C-142/20, C-432/20, C-038/21, C-043/21, C-103/21, C-119/21.</p>
<p><i>necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc.» (subrayado fuera del texto).²</i></p> <p>Ahora bien, los artículos 2° y 3° del presente proyecto de ley disponen que "las madres con responsabilidades familiares", que se desempeñen tanto en el sector público como privado, podrán establecer de mutuo acuerdo con sus empleadores "el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana". Sin embargo, es necesario analizar, con base en la fórmula previamente citada, si el trato diferenciado que contempla la propuesta normativa resulta justificado en el contexto laboral.</p> <p>Respecto al primer interrogante del test: ¿Igualdad entre quiénes?, se hace necesario mencionar que las disposiciones de la presente iniciativa legislativa están dirigidas a todos los trabajadores que sean madres o padres cabeza de hogar o, en el segundo caso, que tengan responsabilidades familiares, los cuales, de conformidad con lo expuesto en el artículo cuarto del texto, son aquellos trabajadores que tengan bajo su tutela menores de 18 años, personas con discapacidad, o adultos mayores. Es decir, la igualdad, en el caso concreto, es entre todos los trabajadores que tengan dichas circunstancias, ante la demás población.</p> <p>En segundo lugar, frente a la pregunta: ¿Igualdad en qué?, la norma es clara en indicar que su propósito consiste en otorgar flexibilidad en el horario laboral a aquellos trabajadores que desempeñándose en una jornada continua (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo), presenten alguna de las condiciones mencionadas en el párrafo anterior. De manera que, el derecho a la igualdad en este caso se garantiza entre tanto los trabajadores con responsabilidades familiares puedan acordar con su empleador la mejor manera de atender sus labores diarias y semanales, y al mismo tiempo, ocuparse de las situaciones especiales que tienen a su cargo.</p> <p>Valga recordar, que el presente proyecto de ley tiene un enfoque diferencial según el cual, los trabajadores que presenten unas condiciones especiales pueden acceder al beneficio de flexibilizar sus horas de trabajo, frente a aquellos trabajadores que no tienen a su cargo dichas responsabilidades. De manera que, el criterio de igualdad se debe aplicar entre aquellos que se encuentran bajo uno de los supuestos que dispone el proyecto normativo. No obstante, se considera que, en los términos propuestos, excluye a personas que se presentan situaciones fácticas o jurídicas análogas.</p> <p>En este sentido, se considera que la distinción que hace el texto al referirse únicamente a "madres con responsabilidades familiares", puede representar un trato diferenciado injustificado y por tanto, resultaría inconstitucional, toda vez que no se evidencia una motivación suficiente para considerar que los padres que se encuentran en las mismas condiciones (e incluso otros miembros de la familia bajo estas circunstancias), no puedan acceder a los beneficios contemplados por la norma. Por consiguiente, se sugiere que en</p> <p>² Corte Constitucional. Sentencia C 022 de 1996.</p>	<p>el presente proyecto de ley se amplíe su ámbito de aplicación a todos los trabajadores con responsabilidades familiares que cumplan los criterios establecidos en la propuesta legislativa, sin importar si son madres o padres³.</p> <p>1.2. El derecho a la igualdad en relación con la protección integral de la familia:</p> <p>El artículo 42 de la Carta Política consagra que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, y en esa medida el Estado y la misma sociedad tienen el deber de garantizar su protección integral⁴. Es por eso que, con el fin de desarrollar y fortalecer esta disposición, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes⁵, el legislador expidió la Ley 1361 de 2009⁶, modificada por la Ley 1857 de 2017, cuya finalidad es:</p> <p><i>"Proveer a las familias y a sus integrantes, herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes".</i></p> <p>Por su parte, la Corte Constitucional ha expresado que</p> <p><i>"... (l) a familia es una institución sociológica derivada de la naturaleza del ser humano, toda la comunidad se beneficia de sus virtudes, así como se perjudica por los conflictos que surjan de la misma". Entre sus fines esenciales se destacan la vida en común, la ayuda mutua, la procreación, el sostenimiento y la educación de los hijos. En consecuencia, tanto el Estado como la sociedad deben propender a su bienestar y velar por su integridad, supervivencia y conservación. Lineamientos que permearon su reconocimiento político y jurídico en la Constitución de 1991...⁷</i></p> <p>Es por eso que, en el marco de los mandatos referidos, existe un deber de colaboración armónica, concurrencia y subsidiariedad⁸, para que se garantice la protección de la familia de manera integral. Lo que incluye, por ejemplo, la formulación de políticas públicas, el acceso a la justicia, así como medidas de carácter legislativo que permitan el desarrollo y la progresión en la protección de derechos fundamentales, que impacte positivamente la calidad de vida de las familias colombianas, como lo pretende la presente iniciativa legislativa.</p> <p>En el caso del presente proyecto de ley se da paso a un nuevo modelo de organización de la jornada laboral para favorecer a las familias que tienen unas circunstancias</p> <p>³ Este planteamiento ha sido sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-184-03, entre otras.</p> <p>⁴ Artículo 42 y 44 constitucional.</p> <p>⁵ Artículo 44 constitucional.</p> <p>⁶ Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia.</p> <p>⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 292 de 2016.</p> <p>⁸ Constitución Política de Colombia. Artículos 113 y 288.</p>

particulares, es decir, esta es una iniciativa que permite a dicho grupo de la sociedad conciliar las obligaciones de su vida familiar con la posibilidad de ejercer libremente su profesión. Además, se considera que este tipo de medidas potencian la participación de más personas en el mercado laboral, y por consiguiente impactan el desarrollo y crecimiento económico de la nación.

Sin embargo, resulta necesario poner en consideración del Congreso de la República que la propuesta normativa extienda su ámbito de aplicación con el fin de que el beneficio de flexibilización de la jornada laboral no se contemple únicamente para aquellos trabajadores que se desempeñan en jornada continua (que por lo demás ya disponen de una flexibilidad en su horario conforme el literal d) del artículo 161 del CST), sino que dicho beneficio pueda ser aplicado a los trabajadores con cualquier tipo de jornada laboral.

Lo anterior, en aras de garantizar una igualdad material entre todos aquellos trabajadores (independientemente de su tipo de jornada), que tienen a su cargo las responsabilidades familiares de las que trata el presente proyecto. Es decir, tener a cargo un menor de 18 años, un adulto mayor o personas con discapacidad, son circunstancias que se pueden predecir de todo el conjunto de trabajadores, y en esa medida, la jornada laboral bajo la cual se desempeñan no debe ser un factor para estar sujetos a las medidas del proyecto, con el fin de evitar un trato diferenciado injustificado.

1.3. La obligación del Estado de garantizar progresivamente los derechos sociales:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹, el cual tiene rango constitucional en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad por ser un tratado en materia de derechos humanos ratificado por Colombia¹⁰, establece en el artículo segundo una obligación para los estados parte consistente en "adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos [allí] reconocidos". De igual manera, en relación con esta obligación, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

*«El mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad.»*¹¹

De manera adicional, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, si bien los Estados no tienen prohibido adoptar medidas regresivas,

⁹ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

¹⁰ Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. Artículo 93 constitucional.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

si resulta necesario es que la adopción de estas, "tenga una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente"¹².

En el presente proyecto de ley se observa que la intención del legislador es garantizar flexibilidad en las horas de trabajo de aquellos trabajadores que se desempeñan bajo jornada continua y que tengan responsabilidades especiales. Además, en el parágrafo 2º del artículo 2 se menciona expresamente que dicho artículo será interpretado en concordancia con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual se refiere a la jornada máxima legal y sus excepciones. Sin embargo, se recomienda incluir en la redacción del artículo 2º una alusión a las modificaciones del mencionado artículo 161, de conformidad con lo aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 2101 de 2021, " Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones", la cual modificó el régimen de jornada laboral en Colombia, incluida la jornada flexible de la que trata el literal d) del artículo 161, en el sentido de indicar lo siguiente:

« (...) d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y dos (42) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el día domingo.

Así, el número de horas de trabajo diario podrá distribuirse de manera variable durante la respectiva semana, teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y dos (42) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria. De conformidad con el artículo 160 de Código Sustantivo del Trabajo.» (subrayado fuera del texto).

Así mismo, el artículo tercero de esta ley introdujo un régimen para implementar gradualmente la disminución de la jornada máxima legal así: a los dos (2) años de entrada en vigencia de la ley se disminuiría una hora semanal (47 horas), pasados tres (3) años se reducirá otra hora (46 horas) y finalmente, a partir del cuarto año, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales.

Con base en la disposición referida, es claro que la modificación del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo no se implementará de forma inmediata. No obstante, ello no es obstáculo para que el proyecto de Ley 021 (y en especial en los artículos 2º y 3º) también introduzca gradualmente la fórmula construida por el artículo 3º de la Ley 2101 de 2021. Esto con el fin de evitar que se considere como una medida regresiva en materia de derechos laborales y sin justificación por parte del Estado.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. Sentencia del 23 de agosto de 2018 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Cfr. Artículo 26 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Observaciones del proyecto de ley propuesto en la ponencia para primer debate:

Artículos	Comentarios ICBF
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.	Se sugiere modificar la expresión "que se desempeñen en jornada continua". De conformidad con el artículo 161 (literal d) del Código Sustantivo del Trabajo, los trabajadores con jornada continua disponen de un horario flexible, por lo que el presente proyecto de Ley debería aplicar de igual manera a los trabajadores con cualquier tipo de jornada laboral.
Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así: Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o <u>madres</u> con responsabilidades familiares y/o aquellos trabajadores que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de discapacidad; <u>los cuales se desempeñen en jornada continua</u> , podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de <u>mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias</u> hasta completar el número de horas asignadas para su labor, en ningún caso la jornada podrá exceder las <u>cuarenta y ocho (48) horas semanales</u> .	Se sugiere eliminar la expresión "madres", para evitar interpretaciones que desconozcan la aplicación de estas disposiciones a las demás personas con responsabilidades familiares. Lo cual, podrá ser contrario del principio de igualdad. Por otra parte, se reitera la observación hecha en el artículo 1º, en el sentido de que se amplíe el ámbito de aplicación de la ley y esté dirigida a los trabajadores y servidores que se desempeñan en cualquier jornada laboral. Ahora bien, el Congreso de la República expidió la Ley 2101 de 2021, "Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones". Esta norma, modificó el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, determinando que la jornada máxima legal será de cuarenta y dos (42) horas semanales. Igualmente, el literal d) del artículo en mención indica lo siguiente: <i>d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y dos (42) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el día domingo.</i> <i>Así, el número de horas de trabajo diario podrá distribuirse de manera variable durante la respectiva semana, teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún</i>

	<i>recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y dos (42) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria. De conformidad con el artículo 160 de Código Sustantivo del Trabajo.</i>
	Aunque las modificaciones citadas se implementarán gradualmente de conformidad con las reglas dispuestas en el artículo 3º de la Ley 2101 de 2021 ¹³ , se propone que el presente proyecto de Ley integre dicho régimen en sus disposiciones, de tal forma que se alcance progresivamente el máximo que contempla la norma de nueve (9) horas diarias y cuarenta y dos (42) semanales.
Parágrafo 1º. La presente disposición aplicará extensivamente a los padres y madres de crianza.	Sin comentarios.
Parágrafo 2º. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.	Teniendo en cuenta que este artículo deberá interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 161 del CST, se considera necesario que dicha interpretación también sea con relación al artículo 3º de la Ley 2101 de 2021 y, gradualmente, la jornada laboral sea de máximo nueve (9) horas diarias y cuarenta y dos (42) semanales.
Artículo 3º. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o <u>madres</u> con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva o quien haga sus veces, el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de <u>mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias</u> .	En el presente artículo se reitera el comentario en relación con la expresión "madres con responsabilidades familiares", detallado en las observaciones al artículo 1. Por otra parte, se reitera la observación en relación con el régimen progresivo que contempla el artículo 3º de la Ley 2101 de 2021, señalada en la observación al artículo 2.
Parágrafo 1. Dicho acuerdo deberá constar por escrito y servirá como prueba para todos los efectos requeridos.	Sin comentarios.
Parágrafo 2. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en	Toda vez que el artículo se refiere en concreto a trabajadores del Estado, no debería analizarse

¹³ Artículo 3. Implementación Gradual. La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera: Transcurridos dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en 47 horas semanales. Pasados tres (3) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en 46 horas semanales. A partir del cuarto año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de que a la entrada en vigencia de la presente ley, el empleador se acceja a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana.

<p>el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.</p>	<p>solamente a la luz del artículo 161 del CST sino también, con base en el artículo 33¹⁴ del Decreto 1042 de 1978 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el trabajador deberá informar tal circunstancia dentro de los treinta (30) días calendario siguientes por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenezca so pena de incurrir en falta grave.</p>	
<p>Artículo 4°. Definiciones:</p>	<p>Sin comentarios.</p>	<p>Parágrafo. Una vez reintegrado la entidad deberá emitir una constancia que acredite la fecha del reintegro y la cesación de las circunstancias que dieron su origen, de la cual deberá entregarse copia al empleado.</p>	<p>Se recomienda modificar la redacción. Se sugiere especificar que el empleador es la persona que deberá emitir la constancia.</p>
<p>Trabajadores con Responsabilidades familiares: Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquellos trabajadores del sector público o privado que tengan a su cargo:</p> <p>a) Menores de edad.</p> <p>b) Personas mayores de edad en estado de discapacidad, disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo.</p> <p>c) Adultos mayores.</p> <p>Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.</p>		<p>Artículo 6°. Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares. Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.</p> <p>En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa.</p>	<p>Se sugiere cambiar la expresión "reintegrado" pues esta podría generar confusiones. Lo anterior, ya que el trabajador beneficiario no deja de ser trabajador, sino que desarrolla sus labores en una jornada flexible. No pierde su cargo ni se desvincula de la entidad. En este sentido, una vez estas responsabilidades familiares cesen, el trabajador retoma el desarrollo de sus labores en las horas de trabajo señaladas por la entidad, pero no es que se "reintegre" a sus labores, pues nunca dejó de cumplirlos.</p>
<p>Artículo 5°. Cesación de las responsabilidades familiares. Cuando por cualquier circunstancia</p>	<p>Sin comentarios.</p>	<p>Artículo 7°. Teletrabajo y Trabajo en Casa. En aquellas entidades públicas o privadas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo o trabajo en casa se dará prioridad en el uso de estas modalidades de trabajo a los trabajadores cabeza de familia o con deberes familiares.</p>	<p>Sin observaciones.</p>
<p>¹⁴ARTÍCULO 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO. «Modificado en lo pertinente por los Artículos 10. a 30. del Decreto 85 de 1988; ver Nota de Vigencia. El texto original del artículo es el siguiente:» La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas. Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio convierta el trabajo suplementario o de horas extras. El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.</p>		<p>Sobre el presente artículo surge la duda de ¿cómo se articularán las disposiciones del presente proyecto con la regulación del trabajo en casa?</p>	
<p>servidores públicos, el en artículo 2.2.37.1.4 definió las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales como:</p> <p>"(...) aquellas circunstancias imprevisibles o irresistibles que generan riesgos para el servidor o inconveniencia para que el servidor público se traslade hasta el lugar de trabajo o haga uso de las instalaciones de la entidad (...)"</p> <p>Por su parte, el artículo 2.2.1.6.7.3 del Decreto 649 de 2022, por el cual se reglamentó el trabajo en casa para trabajadores del sector privado, retoma esta definición indicando que:</p> <p>"Para efectos de la presente Sección, se entenderá por circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, aquellas situaciones extraordinarias y no habituales, que se estima son superables en el tiempo, atribuibles a hechos externos, extralaborales o propios de la órbita del trabajador o del empleador que permiten que el trabajador pueda cumplir con la labor contratada en un sitio diferente al lugar habitual de trabajo".</p> <p>De manera que se recomienda aclarar si las circunstancias previstas en el presente proyecto de ley, pueden considerarse como situaciones extraordinarias y no habituales para que no resulte incompatible el contenido de este artículo en relación con la normativa del trabajo en casa.</p> <p>La implicación de esta observación es que quizás será necesario modificar la Ley 2088 de 2021 con el fin de que también aplique lo dispuesto en esta iniciativa legislativa.</p> <p>Se reitera la observación desarrollada en el artículo anterior, en relación con el trabajo en casa.</p> <p>Parágrafo: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para fomentar que las entidades públicas y privadas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo o trabajo en casa inicien y desarrollen su proceso de implementación en beneficio de los trabajadores cabeza de familia o con deberes familiares.</p>	<p>Artículo 8°. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que</p> <p>Para el caso de los servidores públicos, se recomienda considerar a la Procuraduría</p>	<p>presentar el trabajador a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.</p>	<p>General de la Nación y al Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>
<p>Artículo 8°. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que</p>	<p>Para el caso de los servidores públicos, se recomienda considerar a la Procuraduría</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio del Trabajo deberá rendir informe ante el Congreso de la República dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, en donde se evidencien las estadísticas y el impacto de la utilización de la flexibilización por responsabilidad familiar laboral.</p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p>Artículo 8°. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que</p>	<p>Para el caso de los servidores públicos, se recomienda considerar a la Procuraduría</p>	<p>Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p>3. Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> El presente proyecto de ley es una iniciativa que reporta beneficios y contribuye a garantizar de manera progresiva los derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares. Sin embargo, resulta necesario que las disposiciones desarrolladas garanticen en su totalidad el derecho a la igualdad. Lo anterior, con el fin de que el ámbito de aplicación de la norma se extienda a trabajadores con otros tipos de jornada laboral y no solamente a aquellos que ejercen sus labores en la modalidad continua. En la misma línea del derecho a la igualdad resulta fundamental que las normas del presente proyecto de ley estén dirigidas no solamente a "madres" con responsabilidades familiares, sino en general a trabajadores en estas circunstancias. Por consiguiente, se recomienda modificar el cuerpo normativo, con el fin de prevenir una declaratoria de inconstitucionalidad de esta expresión. En virtud del principio de favorabilidad al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, así como de la obligación que tiene el Estado colombiano de garantizar progresivamente la realización de los derechos sociales, se considera fundamental que las disposiciones del presente proyecto de ley se armonicen con la modificación a la jornada laboral, que dispuso el legislador en la Ley 2101 de 2021. Resulta necesario que el Congreso de la República regule cómo se articulará la normatividad en materia de trabajo en casa, con los eventos contemplados en el presente proyecto de Ley. Esto en la medida en que no es claro si las circunstancias especiales que se enuncian sean compatibles con el ámbito de aplicación de la Ley 2088 de 2021. 			

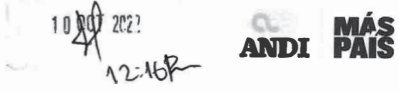
Sea esta la oportunidad de reiterar la disposición del Instituto de aportar a las iniciativas legislativas que buscan la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias en Colombia.

Cordialmente,



ANDRÉS ALEJANDRO CAMELO GIRALDO
Subdirector General (e)

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2021 SENADO, 109 DE 2022 CÁMARA

 <p>Acuerdo de Escazú (Proyecto de Ley No. 251 de 2021 Senado – 109 de 2022 Cámara)</p> <p>La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, manifiesta su preocupación frente a la aprobación del Acuerdo Regional de Escazú.</p> <p>Nuestro país firmó el Acuerdo de Escazú a finales del año 2019, este acto no obliga al Estado colombiano a ratificarlo. Por su parte, ello es una manifestación de la aspiración de que otros Estados puedan tener mecanismos como los que ya tiene Colombia desde la Constitución de 1991, un texto progresista que busca la libertad y la protección de derechos fundamentales, sociales y económicos.</p> <p>Colombia es un país destacado por contar en su ordenamiento jurídico con disposiciones sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, como lo hemos mostrado en anteriores documentos y escenarios en los que se ha permitido la participación de la ANDI en relación con este tema. Incluso, hemos resaltado que la legislación colombiana establece derechos y garantías más beneficiosas que las planteadas en el Acuerdo. Un ejemplo de esto, es el acceso a la información ambiental; mientras que el Acuerdo consagra un plazo de 30 días hábiles para obtener una respuesta de las autoridades ambientales, en Colombia se establece un plazo de 10 días.</p> <p>Adicionalmente, nuestro ordenamiento jurídico contiene diferentes mecanismos de participación como el derecho de petición, la consulta previa, las audiencias públicas ambientales, el cabildo abierto, el voto, la iniciativa popular legislativa, el referendo, la consulta popular, las veedurías ciudadanas, las rendiciones de cuentas y la revocatoria del mandato.</p> <p>Frente al acceso a la justicia en materia ambiental, Colombia cuenta con varias acciones que permiten a cualquier colombiano proteger y garantizar los derechos ambientales en todas sus dimensiones. Algunos de estos son: la nulidad simple, la nulidad y restablecimiento del derecho, la reparación directa, la acción popular, la acción de tutela y la acción de grupo.</p>	<p>La defensa de los derechos humanos de líderes sociales en asuntos ambientales no es un tema menor en nuestro país. Está protegida por diferentes instrumentos nacionales e internacionales. Uno de estos es la Convención de Derechos Humanos, ratificada por Colombia, que le ha dado competencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de decidir sobre violaciones de derechos humanos. En esta Convención se establece el derecho al ambiente sano y también la protección a la vida. Por desarrollos jurisprudenciales se ha protegido a los líderes sociales de forma amplia, por lo que Colombia ya está sometido a este órgano de control, su evaluación y sanciones.</p> <p>Luego de esta introducción, queremos hacer énfasis en dos puntos: i) las eventuales consecuencias contra el Estado colombiano en materia internacional, de ser ratificado el Acuerdo; y ii) las consecuencias frente a la obligación de crear nuevos órganos estatales.</p> <p>i) Eventuales consecuencias contra el Estado colombiano en materia internacional:</p> <p>La aprobación de un tratado de esta envergadura es un tema delicado que requiere un análisis profundo sobre las incidencias políticas que conlleva al Estado colombiano el trasladar decisiones internas al ámbito internacional. En ese sentido, con la ratificación del Acuerdo, nuestro país pierde soberanía en asuntos que hoy tienen caminos claros y expeditos de resolución en nuestro marco institucional. Lo que puede generar acciones contra el Estado colombiano ante tribunales internacionales de derechos humanos, que implicarían riesgos y contingencias que tendremos que afrontar.</p> <p>El país ya ha tenido fallos desfavorables en materia internacional a causa de la ratificación de tratados sin un alcance claro. Como ejemplo de lo anterior, se trae a colación la controversia territorial y de delimitación marítima entre Colombia y Nicaragua, la cual resultó en un fallo adverso, a raíz de las facultades otorgadas por el Pacto de Bogotá a la Corte Internacional de Justicia. Posteriormente Colombia denunció el tratado, retirando la jurisdicción de la Corte para evitar eventuales demandas con otros países.</p> <p>Adicional a lo anterior, cabe mencionar la condena al Estado español derivada del Artículo 9 del Convenio de Aarhus (equivalente al Artículo 8 del Acuerdo de Escazú), por la inobservancia de la gratuidad del acceso a la justicia ambiental. Buscando la implementación del Acuerdo de Aarhus, el Estado sancionó la ley 27 de 2006, reconociendo el derecho de asistencia jurídica gratuita a ONGs ambientales, sin embargo, algunos tribunales solicitaron a estas demostrar recursos en caso de ser condenadas en costas. Esto llevó al Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus a considerar que se estaba imponiendo una barrera al acceso y se condenó al Estado.</p> <p>Algunas de las incidencias que se derivan de la ratificación del Acuerdo para el Estado colombiano son:</p>
---	--

- El artículo 12 del Acuerdo faculta a la CEPAL para "incluir medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas, entre otros" que pueden impactar directamente el ordenamiento jurídico colombiano. Esta atribución es contraria a nuestra Constitución, que establece que la iniciativa legislativa se encuentra en cabeza del Congreso, el Gobierno, la Rama Judicial, entre otras entidades públicas. Adicionalmente, el mismo artículo crea un Centro de Intercambio de Información, pero no es clara la forma en que este se manejará y la prevalencia del mismo en el orden nacional, así como tampoco los asuntos de propiedad intelectual, ni la privacidad de información de las empresas que hace parte como tal de su negocio y la exposición de la misma a terceros.
- El artículo 18 insta un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo de Escazú, que, si bien en principio no tiene competencias contenciosas, punitivas o judiciales, no es claro su funcionamiento y conformación y, lo cierto es que, Colombia ha tenido experiencias complejas y de difícil cumplimiento internacional ante la observancia de tratados con otros organismos de control de este tipo, creados por otras organizaciones internacionales en los que las decisiones de dichos órganos de control terminan siendo vinculantes para el Estado colombiano, por interpretaciones expresadas en sentencias de la Corte Constitucional, como por ejemplo, las Sentencias C-200 de 2002 y C-067 de 2003.
- El artículo 19 le otorga jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia para redimir controversias entre los estados. Lo anterior implica que, nuevamente se entrega jurisdicción a mecanismos internacionales, en donde no son claros los alcances que pueden tener los fallos. A su vez, establece el arbitraje para la solución de controversias entre los estados, de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes, una figura nueva que contiene el Acuerdo, establezca.

ii) Las consecuencias frente a la obligación de crear nuevos órganos estatales:

En el Artículo 8 del Acuerdo de Escazú, se dispone que, para garantizar el derecho de acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo a las garantías del debido proceso, cada parte contará con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental. Dentro de la Constitución Política, se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales, que fueron reglamentadas mediante la Ley 99 de 1993.

El Artículo 23 de la mencionada Ley establece que: "*Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por*

las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente."

A la luz de la ratificación del Acuerdo y, según lo establecido en el Artículo 13 del mismo -en el que se especifica que, cada parte, de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales, se compromete a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del presente Acuerdo-, no es claro si las Corporaciones Autónomas Regionales cuentan o no como órgano competente que den garantía al derecho de acceso a la justicia, o si se deba incluso pensar en la creación de una jurisdicción en materia ambiental. Lo que no sólo retrasaría el cumplimiento en las obligaciones adquiridas mientras se hacen los ajustes correspondientes al interior de la legislación, sino que adicionalmente implicaría una carga administrativa y económica adicional para el Estado.

En aras a los argumentos anteriormente expuestos, es evidente que, de la eventual ratificación del Acuerdo de Escazú, el Estado colombiano puede incurrir en escenarios en materia internacional, que le implicarían riesgos y contingencias innecesarias:

- No es claro si a la luz del tratado contamos o no con una fuerte capacidad institucional que le permita garantizar su implementación y cumplimiento, o se verá envuelto en escenarios internacionales a donde lleguen un sinnúmero de quejas;
- Se nos exigirá la creación de nuevos órganos institucionales para dar respuesta a las exigencias del tratado desconociendo la actual estructura estatal.
- Los problemas propios en materia ambiental que tenemos actualmente, deben ser resueltos internamente con la apertura de un diálogo interno que permita el fortalecimiento de las instituciones ya existentes.

Conclusión:

Por las razones anteriormente expuestas, que llaman a la prudencia del Estado Colombiano en la asunción de nuevos compromisos internacionales sin una deliberación y análisis a profundidad de todos los efectos derivados de la aprobación de un tratado internacional multilateral con órganos de verificación y control, como lo es el Acuerdo de Escazú, **solicitamos respetuosamente que se efectúe un proceso de diálogo social amplio en donde se evalúe con todos los elementos técnicos y la participación de los distintos órganos del poder público y la ciudadanía los impactos, compromisos**

y derivaciones que tendría la ratificación del Acuerdo. Así mismo, para reforzar la institucionalidad colombiana y darle efectiva atención a los elementos sustanciales de participación ciudadana, acceso a la información, resolución rápida de los conflictos y especial protección a los líderes ambientales, de modo que el Estado pueda presentar internacionalmente esta fortaleza institucional y de debida protección, antes de ratificarlo.

Cordialmente,





Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Octubre de 2022

CARTA DE COMENTARIOS DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A. AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA, 131 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social
y se dictan otras disposiciones*

<p>Bogotá D.C. 6 de octubre de 2022</p> <p>Honorable Senador ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE Presidente Senado de la República</p> <p>Honorable Representante DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Presidente Cámara de Representantes</p> <p>Asunto: Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetados Presidentes:</p> <p>Reiterando el espíritu de colaboración que se ha venido manifestando a los equipos técnicos de los Ministerios de Hacienda y de Minas y con el ánimo de aportar nuestra experiencia en el desarrollo del sector y la economía del país, de manera atenta se ponen a consideración comentarios relacionados con el proyecto de Ley del asunto especialmente en lo relacionado con: i) eliminación de la deducibilidad de las regalías; ii) régimen de zonas francas; y iii) sobretasa del impuesto de renta, así como reiterar algunos puntos materiales con significativo impacto en el desempeño del Grupo Empresarial Ecopetrol en su capacidad de sostener el nivel de transferencias a la Nación contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>i. Deducibilidad de las regalías.</p> <p>La no deducibilidad de las Regalías supone un incremento de la base gravable del impuesto sobre la renta de alrededor de \$7.6 Billones COP, creando un tratamiento tributario diferente del contable o financiero, lo cual se verá reflejado en un significativo incremento en el impuesto de renta y un incremento de la tasa efectiva de tributación a niveles no competitivos.</p> <p>El tratamiento anteriormente descrito no tiene precedente en la industria ni en la normativa fiscal y va en contra del tratamiento tributario en los demás países y las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional - FMI, generando un riesgo de discusión a nivel constitucional por el desconocimiento de los principios del sistema tributario, tales como igualdad, equidad y capacidad contributiva.</p> <p>De otra parte, delegar en la Agencia Nacional de Hidrocarburos la facultad de liquidar el monto del costo asociado a las regalías pagadas en especie, desconoce las reglas de: a) realización del ingreso; b) devengo contable; y c) liquidación de las regalías en boca de pozo.</p>	<p>ii. Sobretasa al impuesto de renta.</p> <p>Establecer una sobretasa en los términos planteados en el texto aprobado para primer debate, con aplicación específica a algunos sectores, con porcentajes altos y diferentes aplicables a cada uno, sin que estén atadas a escenarios de precios altos y métricas comparables, también podría ser objeto de demandas de inconstitucionalidad, con motivos y/o argumentos diferentes (por ejemplo: violación del principio de equidad del sistema tributario previsto en el artículo 363 de la Constitución, capacidad contributiva, e igualdad).</p> <p>El nivel de sobretasa planteado para el 2023, así como el mecanismo de anticipo del 100% (equivalente aproximado para Ecopetrol a \$3.6 Billones COP), genera un impacto en la caja de la Compañía que afectará la distribución de dividendos de la empresa.</p> <p>iii. Régimen de Zonas Francas</p> <p>Se insiste en la importancia de garantizar que los porcentajes máximos de ventas al territorio aduanero nacional para mantener la tarifa de renta propia del régimen franco, no sean aplicables a las compañías de refinación (REFICAR), las cuales tienen una vocación de abastecer el mercado nacional de gas y combustibles, garantizando la seguridad energética del país. Actualmente, Refinería de Cartagena ingresa al TAN (Territorio Aduanero nacional) el 70% de su producción garantizando así el abastecimiento nacional de combustibles.</p> <p>La pérdida del régimen franco implicará costos adicionales: i) aumento de tasa impositiva del 20% al 35% y ii) gasto por la obligación de nacionalización de los activos por US\$ 1.8 Billones (pago de aranceles e IVA asociados a los activos), que afectarán la viabilidad de las inversiones necesarias en el sistema de refinación.</p> <p>Así, para no incumplir el requisito de internacionalización planteado en la reforma tributaria, estaría obligada a aumentar sus exportaciones al 80% generando un impacto en sus resultados financieros anuales de aprox US\$ -300 Millones en Ebitda (representa el Ebitda de 3 años de operación normal) y de -4.5 Usd/bl en su margen bruto de refinación por causa de impactos en la comercialización internacional derivada principalmente de la volatilidad de los mercados y descuentos de los precios de los productos por factores como el RVO (<i>Renewable Volume Obligations</i>) y costos de mezclas de calidades de combustibles.</p> <p>Aumentar las exportaciones al 80% obligaría a la Nación a importar directamente combustibles para atender la demanda nacional, por cerca de 44 Millones de barriles cada año, debiendo asegurar y desarrollar la logística de puertos y de distribución necesaria para soportar tal operación.</p> <p>La producción de combustibles de la Refinería en el año 2021 evitó importaciones propias de la Nación para asegurar el abastecimiento nacional por un valor cercano a los US\$ 2.8 Billones.</p> <p>De otra parte, se observa con beneplácito la eliminación del impuesto a las exportaciones y la tarifa del 20% por impuesto sobre la renta aplicable a las zonas francas costa afuera y a usuarios operadores del texto aprobado para primer debate.</p>
<p>iv. Impactos estimados</p> <p>a) Incremento de la tasa efectiva de tributación (TET) en un 81%, como consecuencia del efecto combinado entre la no deducibilidad de las regalías y la sobretasa en el impuesto de renta. Así, la TET se ubicaría en 2023 aproximadamente en el 63%.</p> <p>b) Adicionalmente, del total de proyectos Offshore, con vocación de gas, el 30% estarían impactados en su rentabilidad y tendrían altos retos financieros para ser proyectos viables y poder ser ejecutados. La producción de gas incremental en riesgo de desarrollarse en el Offshore llegaría a niveles de 80 kbepd entre 2030 – 2031.</p> <p>c) En riesgo proyectos de inversión que representarían una disminución potencial de hasta 100 kbde de producción de crudo y gas onshore en el año 2026.</p> <p>d) Esta caída en producción podría representar una reducción en el valor de las regalías de hasta 2 BCOP acumulados entre 2023-2026, con impacto importante a los departamentos productores, cuyo impacto acumulado al 2026 estaría en: 0,75 BCOP para Meta; 0,48 BCOP para Santander; 0,17 BCOP Putumayo; 0,14 BCOP Cesar; 0,13 BCOP Casanare; 0,11 BCOP Huila; 0,03 BCOP Arauca y 0,02 BCOP en Antioquia.</p> <p>e) Los proyectos impactados afectarían el suministro de crudo para las refinerías del país en hasta 30 mil barriles por día al año 2026; lo cual aumentaría la necesidad de importar crudos o combustibles para abastecimiento nacional, impactando las transferencias a la Nación e incrementando el saldo de la cuenta FEPC.</p> <p>f) La caída en el volumen transportado, asociada a la menor producción, generaría una reducción en el recaudo por impuesto de transporte de 0,16 BCOP acumulados en 2023-2026.</p> <p>Dado el impacto en viabilidad de proyectos, es importante tener en cuenta precedentes de restricciones o disminuciones drásticas en las inversiones del Grupo. Durante las más recientes crisis de los años 2016 y 2020, los niveles de inversión se disminuyeron cerca de un 60% entre 2015-2016 y en un 45% en 2020 versus el plan inicialmente aprobado para este año.</p> <p>Si bien, en cada una de estas crisis se tomaron medidas como: a) priorización de inversiones en activos, b) un programa robusto y sostenido de eficiencias en ingresos, gastos e inversiones y c) se fortaleció una estricta disciplina de capital, tales acciones no lograron contrarrestar los efectos como la desincorporación de reservas en 2016 o la reducción de niveles de producción por debajo de niveles que a la fecha el Grupo no ha logrado reestablecer.</p> <p>Estos impactos negativos en las operaciones repercutieron en un menor valor al accionista, retos para asegurar la sostenibilidad financiera y en menores transferencias a la nación durante estos años afectando de esta manera los programas y presupuestos regionales y nacionales.</p> <p>Sobre estos impactos y reiterando nuestra disposición para continuar la discusión en aras de lograr una reforma sostenible que garantice la competitividad de Ecopetrol y del sector y que proteja los recursos necesarios para la transición energética, se ha propuesto al Gobierno el siguiente texto:</p> <p>"Las empresas cuya actividad económica principal corresponda a algunos de los códigos 0610 o 1921 deberán liquidar una sobretasa al impuesto sobre la renta y complementarios, equivalente al 7%, cuando el precio promedio anual del barril de petróleo crudo de referencia Brent a nivel internacional sea igual o superior a USD 80 y del 3%, cuando el precio promedio anual del barril de petróleo crudo de referencia Brent a nivel internacional sea superior a USD 65 e inferior a USD 80. Dicha sobretasa</p>	<p>no deberá liquidarse ni pagarse cuando el precio promedio anual del barril de petróleo crudo de referencia Brent a nivel internacional sea igual o inferior a USD 65."</p> <p>Dada la magnitud de los impactos, vemos importante poner en conocimiento del Honorable Congreso de la República las anteriores consideraciones.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p> María Paula Camaño Roza Vicepresidenta de Asuntos Corporativos y Secretaria General (E) </p> <p>C.C. Dr. José Antonio Ocampo Gaviria, Ministro de Hacienda y Crédito Público Dra. Irene Vélez Torres, Ministra de Minas y Energía Dr. Luis Carlos Reyes Hernández, Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales H.S. Gustavo Bolívar Moreno, Presidente Comisión Tercera Constitucional de Senado H.R. Katherine Miranda Peña, Presidenta Comisión Tercera Constitucional de Cámara H.S. Miguel Uribe Turbay H.S. Efraín José Cepeda Sarabia H.S. Arturo Char Chaljub H.S. Juan Diego Echavarría H.S. Juan Pablo Gallo Maya H.S. Ana Carolina Espitia H.S. Jairo Alberto Castellanos H.S. Juan Carlos Garcés Rojas H.S. Clara López Obregón H.S. Imelda Daza H.R. Oscar Darío Pérez H.R. Wadith Alberto Manzur H.R. Carlos Alberto Cuenca H.R. Leonardo de Jesús Gallego H.R. Álvaro Henry Monedero H.R. Saray Elena Robayo H.R. Juan Diego Muñoz H.R. Jorge Hernán Bastidas H.R. Carlos Alberto Carreño H.R. Karen Manrique Olarte Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República Dr. Jaime Luis Lacouture, Secretario General de la Cámara de Representantes Dra. Elizabeth Martínez, Secretaria General Comisión Tercera Constitucional de Cámara Dr. Rafael Olaya, Secretario General Comisión Tercera Constitucional de Senado</p>

CONTENIDO

Gaceta número 1226 - Martes, 11 de octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate plenaria de la Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 207 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.....	13

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 038 de 2021 Cámara, por la cual se crea la ley para la protección del peatón, se promueve e incentiva la construcción de cruces peatonales seguros a nivel, se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.	19
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 419 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara a los juegos tradicionales, trompo, el yo-yo y la coca o balero como patrimonio cultural inmaterial de la nación.....	22
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 438 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones” o “ley de recuperación de tecnología para la niñez.....	24

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de Comentarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Proyecto de ley número 021 de 2022 Cámara, por el cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares	25
Carta de Comentarios del a Asociación Nacional de Empresarios de Colombia al Proyecto de ley número 251 de 2021 Senado, 109 de 2022 Cámara, Acuerdo Escazú.	28
Carta de Comentarios de la Empresa Colombiana de Petróleos S. A. al Proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.....	30

Anexo 8

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1283

Bogotá, D. C., jueves, 20 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTOS DE COMISIÓN

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA JUEVES, SEIS (6) DE OCTUBRE DE DOS MILVEINTIDÓS (2022) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA – 131 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA
Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I

Impuesto sobre la renta para las personas naturales

Artículo 2°. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los parágrafos 3° y 5° del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT.

El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil setecientos noventa (1.790 UVT), calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales esta corresponda.

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se deduzca del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

Parágrafo 3°. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

Parágrafo 5°. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 242. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

Parágrafo. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.

Artículo 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 245. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 254-1. Descuento tributario determinado a partir de la renta líquida cedular de dividendos y participaciones de personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes residentes. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos

y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo periodo, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 331. Renta líquida gravable. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 336. Renta líquida gravable de la cédula general. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.
2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.
3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2° del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos

generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5° del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

- 5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas, IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.
- 5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el Número de Identificación Tributaria (NIT) o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.
- 5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.
- 5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

Artículo 8°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2° del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

Artículo 9°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II

Impuesto sobre la renta para personas jurídicas

Artículo 10. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

Parágrafo 1°. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden departamental, municipal y distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

Parágrafo 2°. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios

durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo sólo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Parágrafo 3º. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, que perciban ingresos por alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, distintas a las involucradas en la producción de minerales de transición, deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios:

Código CIU	Actividad económica
0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)
0520	Extracción de carbón lignito
0610	Extracción de petróleo crudo
0620	Extracción de gas natural
0710	Extracción de minerales de hierro
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo serán los siguientes:

1. Para el año gravable 2023, se adicionarán diez (10) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
2. Para el año gravable 2024, se adicionarán siete punto cinco (7,5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
3. Para el año gravable 2025 y siguientes, se adicionarán cinco (5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

Estos puntos adicionales sólo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Parágrafo 4º. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo sólo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Parágrafo 5º. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:

1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o
2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto.

Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en:

- 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a 31 de diciembre de 2022, y/o
- 1.2. Municipios listados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.
3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.
4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario.
5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.

La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.

Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.

Parágrafo 6°. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.

Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).

Artículo 11. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de zona franca. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre y cuando, en desarrollo de su plan de internacionalización y anual de ventas, la suma de sus ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente, no superen el umbral que fije el Gobierno nacional. En todo caso el umbral no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravable 2025 y veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.

Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.

Parágrafo 1°. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.

Parágrafo 2°. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.

Parágrafo 3°. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 4°. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores, será del 20%.

Parágrafo 5°. Los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero de este artículo durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el inciso primero, aplicará a partir del 1° de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%.

Artículo 12. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 242-1. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por sociedades nacionales. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

Artículo 13. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 246. Tarifa especial para dividendos y participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

Artículo 14. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 259-1. Límite a los beneficios y estímulos tributarios para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 5% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

Donde:

- *VAA*: Corresponde al valor a adicionar.
- *DE*: Corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.

- *RE*: Corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- *INCRNGO*: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- *TRPJ*: Corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- *DT*: Corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- *RLO**: Corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el *VAA* sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el *VAA* será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126-2, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4° de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios

Artículo 15. Modifíquese el inciso primero y adiciónense dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de departamentos y de municipios, las sociedades o entidades de alcoholísticos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

Parágrafo 1°. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%.

Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

Parágrafo 2°. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

Artículo 16. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 115. Deducción de impuestos pagados y otros. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros, será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

Parágrafo 1°. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta, ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Dicha contraprestación tampoco podrá reconocerse fiscalmente como un menor valor del ingreso ni como un ingreso para terceros.

Constituyen ingreso gravado para la persona natural o jurídica que explote los recursos naturales, el valor de las regalías pagadas en especie, al valor del precio de liquidación que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería.

Parágrafo 2°. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

Parágrafo 3°. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

Parágrafo 4°. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

Artículo 18. Modifíquese el inciso primero y los parágrafos 1° y 2° del artículo 158-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 158-1. Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), serán deducibles en el período gravable en que se realicen.

Parágrafo 1°. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel, así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por las inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas (Pymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

Parágrafo 2º. Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

Artículo 19. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

CAPÍTULO IV

Ganancias ocasionales

Artículo 20. Adiciónese un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 3º. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 303-1. Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 307. Ganancias ocasionales exentas. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge supérstite y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge supérstite por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente, están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 311-1. Utilidad en la venta de la casa o apartamento. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas “Ahorro para el Fomento

de la Construcción (AFC)”, y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 313. Para las sociedades y entidades nacionales y extranjeras. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 314. Para personas naturales residentes. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

Artículo 26. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 316. Para personas naturales extranjeras sin residencia. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

Artículo 27. Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 317. Para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. Fijase en un veinticinco por ciento (25%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

TÍTULO II

IMPUESTO AL PATRIMONIO

Artículo 28. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 292-3. Impuesto al patrimonio - sujetos pasivos. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio, de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

Parágrafo 1º. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

Parágrafo 2º. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

Artículo 29. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 294-3. Hecho generador. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del

contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

Artículo 30. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 295-3. Base gravable. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

Parágrafo 1º. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

Parágrafo 2º. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

Parágrafo 3º. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo

previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en el incremento porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), desde la fecha de adquisición, hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión, tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La determinación del valor de las acciones establecida en este párrafo solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el valor corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.
3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, Trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, Trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior, sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con

independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Parágrafo 4°. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3° del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente, innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;
2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;
3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;
4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

Artículo 31. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 296-3. Tarifa. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

Parágrafo. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

Artículo 32. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 297-3. Causación. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1° de enero de cada año.

Artículo 33. Adiciónense los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

Artículo 34. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

Artículo 298-8. Remisión. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

Artículo 35. Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

Artículo 36. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4° del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 908. Tarifa. La tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

Parágrafo 4º. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

Artículo 37. Adiciónense un parágrafo 2º y un parágrafo 3º al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 2º. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del

parágrafo 4° del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

Parágrafo 3°. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación - SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

Artículo 38. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

TÍTULO IV

IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I

Impuesto nacional al carbono

Artículo 39. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 221. Impuesto nacional al carbono. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

Parágrafo 1°. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

Parágrafo 2°. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

Parágrafo 3°. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

Parágrafo 4°. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

Artículo 40. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 222. Base gravable y tarifa. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética

(*Terajulios*), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$52.215
Fuel oil	Galón	\$238
ACPM	Galón	\$191
Jet fuel	Galón	\$202
Kerosene	Galón	\$197
Gasolina	Galón	\$169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$134
Gas natural	Metro cúbico	\$36

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno Nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo 1°. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

Parágrafo 2°. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

Parágrafo 4°. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

Parágrafo 5°. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento

de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

Parágrafo 6°. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes

Artículo 41. *Definiciones.* Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.
- b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos:
 - a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo;
 - b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.
- c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:
 1. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio

colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
- d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

Artículo 42. *Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.* Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y se pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo

5° de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Artículo 43. *No causación.* El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular (CEC), que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 44. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

TÍTULO V

IMPUESTOS SALUDABLES

Artículo 45. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

TÍTULO X

IMPUESTOS SALUDABLES

CAPÍTULO I

Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas

Artículo 513-1. *Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.* El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol., y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales,

artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se consideran azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03
Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

Parágrafo 1º. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como lactobacillus bulgáricus, streptococcus

termóphilus, streptococcus lactis o cremoris, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.

2. Las fórmulas infantiles.
3. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
4. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
5. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
6. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

Parágrafo 2º. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 3º. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo no causarán este impuesto, cuando sean exportados por el productor.

Parágrafo 4º. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

Artículo 513-2. Responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

Artículo 513-3. Base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importados por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

Parágrafo 1°. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

Parágrafo 2°. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

Artículo 513-4. Tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6 g de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6 g y menor a 10 g de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10 g de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5 g de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5 g y menor a 9 g de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9 g de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- *IMP*: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- *Vol*: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- *Tarifa*: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

Parágrafo. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de

incremento de la Unidad de Valor Tributario (UVT) y el valor de las tarifas actualizadas.

Artículo 513-5. Causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

Parágrafo 1°. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

Parágrafo 2°. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

Parágrafo 3°. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos

Artículo 513-6. Hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados a los que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la “purificación” de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto, en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte, excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00

Producto	Partidas arancelarias
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

Parágrafo 1º. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y, si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2º de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
- Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal /g), en cualquier cantidad de alimento. Este

resultado se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla y, si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente párrafo debe informarse en la declaración de importación.

Parágrafo 2°. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo no causarán este impuesto, cuando sean exportados por el productor.

Parágrafo 3°. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

Artículo 513-7. Responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

Artículo 513-8. Base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de

los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.

Artículo 513-9. Tarifa del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.

Artículo 513-10. Causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

Parágrafo 1°. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

Parágrafo 2°. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas –IVA–.

Parágrafo 3°. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas –IVA– se haga en la misma.

CAPÍTULO III

Disposiciones comunes

Artículo 513-11. Sujeto activo. Corresponden a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicables las sanciones

contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.

Artículo 513-12. Periodo gravable. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

Artículo 513-13. Declaración y pago. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.

Artículo 46. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.

TÍTULO VI

MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

Artículo 47. Modifíquese el párrafo 1° del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.

Artículo 48. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 20-3. Tributación por presencia económica significativa en Colombia. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los

ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:

1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia, cuando:
 - 1.1 Se mantenga interacción(ones) deliberada(s) y sistemática(s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y
 - 1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientas (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.
2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:
 - 2.1 Los servicios de publicidad *online*.
 - 2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean *online* o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.
 - 2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, “streaming”, música, transmisión multimedia -“podcasts” y cualquier forma de contenido digital.
 - 2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.
 - 2.5 Los servicios *online* de plataformas de intermediación.
 - 2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.
 - 2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.
 - 2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda *online*, estandarizados o automatizados, incluyendo “software” personalizado.
 - 2.9 Los servicios de educación *online*.
 - 2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.

- 2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.
- 2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.
- 2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo, se presume que existe una(s) interacción(ones) deliberada(s) y sistemática(s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional, cuando:

1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o
2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).

Parágrafo 2°. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.

Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8° del artículo 408 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas, según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.

Parágrafo 5°. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.

Artículo 49. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:

17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.

Artículo 50. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 29-1. Ingresos en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social Integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y a las Cajas de Compensación Familiar.

En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas, en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.

Artículo 51. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 336-1. Estimación de costos y gastos para la cédula general del impuesto sobre la renta de personas naturales residentes. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles, estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.

Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.

Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles, siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2°. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.

Artículo 52. Adiciónense un inciso octavo y un parágrafo 2° al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:

Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.

Parágrafo 2°. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Artículo 53. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 585. Para los efectos de los tributos nacionales, departamentales o municipales, se puede intercambiar información. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales (UGPP), así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.

Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.

Artículo 54. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 607. Contenido de la declaración anual de activos en el exterior. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos

a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:

1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.
3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.
4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.
5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

Artículo 55. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 719-3. Determinación oficial de impuestos mediante factura. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.

La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.

En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.

En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:

1. Manifestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establezca; o
2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario.

Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.

Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

Parágrafo 2°. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas –IVA– y el impuesto nacional al consumo.

Artículo 56. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 881-1. Control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

Artículo 57. Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección

de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), contenido en el Decreto ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

Artículo 58. Ampliación planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

Artículo 59. Facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

TÍTULO VII

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 60. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario (RUT) como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

Artículo 61. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

Artículo 62. Modifíquese el párrafo 4° del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 4°. No serán responsables del impuesto sobre las ventas –IVA– los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación –Simple–, cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas –IVA– los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación –Simple– cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

Artículo 63. Adiciónese un inciso segundo al numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

“...No se encuentra incluido en este numeral el servicio de transporte de valores...”

Artículo 64. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un párrafo 3° al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de

hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

Parágrafo 3°. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

RANGOS EN UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
> 20.000	En adelante	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%

Artículo 65. Adiciónense un parágrafo 3° y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 3°. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

Parágrafo Transitorio 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

Artículo 66. Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 814. Facilidades para el pago. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías

personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

Artículo 67. Adiciónense un parágrafo 4° al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 4°. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

Artículo 68. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 23. Beneficios fiscales concurrentes. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- b) Los descuentos tributarios;
- c) Las rentas exentas;
- d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o
- e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

Parágrafo 1º. Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

Parágrafo 3º. Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

Artículo 69. *Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.* Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones, siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA-.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normativa aplicable.

Parágrafo 1º. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Parágrafo 2º. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Artículo 70. *Estudios con enfoque de género.* La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

Artículo 71. *Tasa de interés moratoria transitoria.* Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.

Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.

Artículo 72. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 244-1. *Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.* Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente de que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

Artículo 73. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 256, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el literal j) del artículo 428, el artículo 616-5, el párrafo 7° del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4° de la Ley 345 de 1996, el artículo 5° de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, los artículos 223 y 365 de la Ley 1819 de 2016,

los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley podrán disfrutar del respectivo tratamiento, durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA

Jueves seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022). En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el **Proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones**, previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República, el día miércoles cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate, en las Plenarias de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República.


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidenta


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

Anexo 9

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1364

Bogotá, D. C., martes, 1° de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA, 131 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Doctor

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente del Senado de la República

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y Justificación del Proyecto
4. Exposición de motivos
5. Consideraciones finales
6. Proposición

1. Antecedentes

El 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".

Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas¹ de las Comisiones Constitucionales Terceras de Senado y Cámara designaron los siguientes senadores y representantes como ponentes:

¹ La designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión III se Senado se realizó el día 17 de agosto de 2022.

COMISION TERCERA SENADO

COORDINADORES	PONENTES
H.S. CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON	H.S. IMELDA DAZA COTE
H.S. JUAN CARLOS GARCES ROJAS	H.S. ARTURO CHAR CHALIUB
H.S. JUAN DIEGO ECHEVARRIA SANCHEZ	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY
	H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO
	H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
	H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA
	H.S. EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA

COMISION TERCERA DE CÁMARA

COORDINADORES	PONENTES
H.R. JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO	H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN
H.R. ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA	H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
	H.R. KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
	H.R. JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
	H.R. OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
	H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
	H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
	H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT

El 18 de agosto de 2022, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, solicitaron al Congreso de la República dar trámite de urgencia al proyecto de ley con el argumento de que "la reforma tributaria establece un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer las fuentes de ingreso del Estado,

introducir instrumentos o modificar los existentes para reforzar la lucha contra la evasión el abuso y la elusión tributaria y promover tributos que buscan principalmente el mejoramiento de la salud pública y la protección del medio ambiente.”

El 4 de octubre de 2022 se radicaron las ponencias para primer debate del Proyecto de Ley de la reforma tributaria. En consecuencia, para el 6 de octubre de 2022 se citó a una sesión de las Comisiones Económicas conjuntas para el primer debate. En esa misma fecha fue negada la ponencia de archivo propuesta por el partido Centro Democrático y aprobada la ponencia mayoritaria con tal solo una modificación.

2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

3. Objeto y Justificación del Proyecto

Afirma el Gobierno Nacional que el proyecto de reforma tributaria tiene por objeto avanzar en dos dimensiones; a saber:

1. Disminuir exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de los más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y elusión tributaria
2. Lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social.

4. Exposición de motivos

1. Necesidad de la reforma y contexto macroeconómico

Necesidad de la reforma

El Gobierno Nacional ha presentado una reforma tributaria al país con el argumento de que los recursos existentes o presupuestados no resultan suficientes para atender las grandes demandas sociales. Se afirma que existe un desmedido déficit fiscal y un nivel de endeudamiento alto que genera como consecuencia una inflexibilidad presupuestal para respaldar las coberturas de los programas sociales.

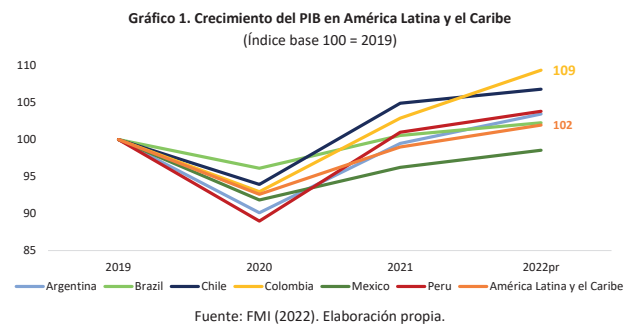
Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de una reforma, pero no se examina en detalle, o al menos en la exposición de motivos del proyecto, la situación macroeconómica del país en el contexto nacional e internacional de reactivación económica luego de la superación de la pandemia del Covid-19. Es por ello que resulta fundamental antes de realizar un análisis detallado del contenido particular del proyecto, responder de manera general y objetiva las siguientes preguntas: *¿es necesaria una reforma tributaria?*, y en caso de ser necesaria, *¿la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional es conveniente?*

Como se verá a través de los argumentos que se desarrollan a continuación la respuesta a ambos interrogantes se resume en que, por un lado, no es necesaria una reforma tributaria y, por otro lado, en caso de aprobarse en los términos presentados resultaría altamente inconveniente para el país.

Contexto macroeconómico del país

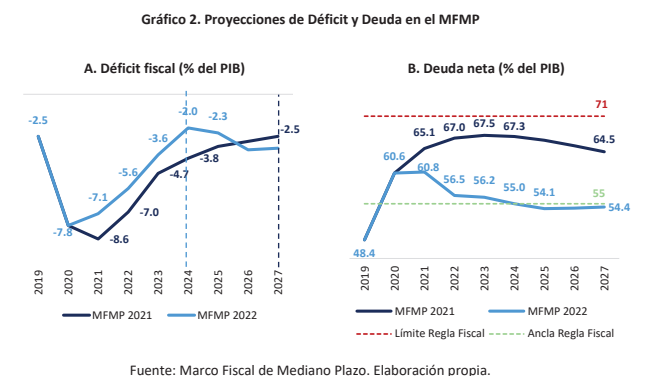
Entre 2020 y 2021 Colombia aumentó sus niveles de déficit fiscal y endeudamiento luego de apropiarse recursos para superar los efectos adversos ocasionados por la pandemia del Covid-19 desde la perspectiva de la salud pública y la atención social. En este sentido, el Gobierno realizó esfuerzos por disminuir el impacto sobre la población, especialmente la menos favorecida, a través de distintos mecanismos. Allí se destacan la asistencia de emergencia a los hogares, mediante transferencias monetarias, el subsidio a las nóminas para evitar la pérdida de empleos y la inversión en la ampliación de la capacidad hospitalaria y adquisición de vacunas contra el virus.

En su conjunto, las acciones realizadas en el marco de la emergencia social y económica permitieron que se reconociera a Colombia como uno de los mejores países en el manejo de la pandemia y reactivación económica. Por un lado, el Ranking de Resiliencia al Covid-19 de Bloomberg, que evalúa cómo manejaron la pandemia del Covid-19 los 53 países con las economías más grandes del mundo, ubica a Colombia como el mejor país de Latinoamérica y el número 12 en el mundo. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ubica a Colombia como el país con el mayor rebote de la economía entre los 6 países más grandes de América Latina y el Caribe. En el Gráfico 1 se observa que el PIB de Colombia en 2022 sería un 9% superior al registrado en 2019, mientras que toda la región lo hizo en un promedio de 2%.



De otro lado, las proyecciones fiscales realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han corregido en la medida que el país ha avanzado mejor de lo que se esperaba en materia de crecimiento económico y recaudo tributario. Como se observa en el Gráfico 2, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2021 se esperaba que el déficit fiscal para 2022 fuera del 7% y la deuda bruta y neta alcanzaran un 68,6% y 67%, respectivamente. Sin embargo, el mejor comportamiento de la economía y, consecuentemente, los mejores indicadores de recaudo tributario implicaron que en el 2022 las proyecciones del MFMP mejoraran sustancialmente.

Para 2022, las estimaciones del déficit fiscal pasaron de 7% en el MFMP 2021 a 5,6% en el más reciente MFMP, mientras que la deuda neta sería de 56,5% en vez del 67% proyectado en el MFMP de 2021. Lo anterior se explica por el buen comportamiento de la economía colombiana en los últimos dos años, lo que llevaron a que la meta de recaudo se cumpliera en un 106% en 2021, es decir 10 billones de pesos adicionales frente a lo esperado, y que la meta de recaudo en lo corrido de 2022 hasta agosto se cumpliera en un 117%, es decir 22 billones de pesos adicionales frente a la meta hasta la fecha.



En el mediano plazo, el panorama actual permite al país anticiparse en 3 años frente a lo inicialmente proyectado en 2021 para el caso del déficit fiscal y más de 10 años en materia de deuda. Específicamente, se proyecta un superávit en el balance primario (balance total sin servicio de la deuda) de 0,4% en promedio desde 2024, lo cual implica que la deuda pública continuaría con su senda decreciente, contribuyendo de esta manera al proceso de consolidación fiscal y de convergencia de la deuda pública neta al ancla establecida en la Regla Fiscal. Todo lo anterior en un entorno donde la economía del país mantenga las condiciones económicas adecuadas y reglas de juego estables.

Así las cosas, los niveles de déficit y deuda proyectados en el último MFMP se acercan a los niveles de equilibrio y permiten el efectivo cumplimiento de la Regla Fiscal. Sumado a lo anterior, el impacto de la Ley de Inversión Social en el recaudo sería efectivo a partir de 2023 lo cual demuestra que no es necesario por parte del Gobierno Nacional realizar una reforma tributaria adicional para obtener mayores recursos.

Aun con todo lo anterior, si la reforma tributaria tuviera como finalidad fortalecer aún más las finanzas públicas del país, el Gobierno Nacional no ha sido explícito con la destinación del uso de los recursos y, lo que es peor aún, no realiza una evaluación que estime el impacto que podría traer esta reforma sobre la economía colombiana. La reforma plantea un mayor recaudo tributario partiendo del supuesto de que las demás variables no sufrirán afectación alguna como, por ejemplo,

las exportaciones, la inversión extranjera, la generación de empleo y productividad nacional. Esto hace evidente que el Gobierno hizo caso omiso a la recomendación de la Comisión de Expertos en beneficios tributarios, la cual sugería realizar evaluaciones detalladas de los costos y beneficios para las nuevas propuestas de reformas tributarias:

“Debe ser obligación que cada nueva propuesta de ley tributaria incluya un capítulo en su exposición de motivos que contemple la justificación de la reforma y una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios. Esta evaluación debe incluir las implicaciones sobre simplicidad, eficiencia, equidad del sistema y capacidad de recaudación de ingresos del sistema de impuestos y transferencias, y debe ser completada por el Ministerio de Hacienda y la DIAN” (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

La reforma tributaria y sus implicaciones en el crecimiento económico y superación de la pobreza

Todos los esfuerzos que se realicen en materia de política social son loables vistos desde un escenario que propenda por la disminución de la pobreza y mejore el bienestar social. Aunque se han observado avances importantes, los retos por reducir los niveles de pobreza multidimensional y monetaria siguen latentes. Según el DANE, la pobreza multidimensional se ubicó en 16% en 2021, la pobreza monetaria fue de 39,3% y la pobreza monetaria extrema cerró en 9,6%. Estas cifras revelan que alrededor de 19,6 millones de colombianos se encuentran en condición de pobreza, 6,1 millones en condición de pobreza extrema y cerca de 8 millones en pobreza multidimensional.

Sin duda, una de las prioridades de todo gobierno debe centrarse en enfrentar la pobreza. Sin embargo, el debate que se genera sobre el método más efectivo para lograrlo es sumamente importante y requiere de especial atención por todos los actores involucrados en la toma de decisiones. En este aspecto, Fedesarrollo (2021) indica que en el periodo 2002-2017, el 72% de la reducción en la pobreza se explica por los aumentos en el empleo y en los retornos laborales a la educación, mientras que solo el 9% se explica por las transferencias monetarias.

Por tal motivo, es necesario entender cuáles son los impactos de la reforma tributaria presentada por el Gobierno Nacional sobre el sector productivo del país y, por ende, sobre el empleo. Al respecto, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2022) dejó plasmada su preocupación sobre la reforma en los siguientes términos:

“Sería inconveniente aprobar esta reforma tributaria en el contexto de la desaceleración económica mundial. El proyecto, tal como está planteado, sería una medida procíclica que profundizaría las consecuencias que se avizoran para el país con una crisis económica mundial (...). La ANDI estima que esta reforma afectaría seriamente el crecimiento económico y la generación de empleo en el país en el contexto de la desaceleración

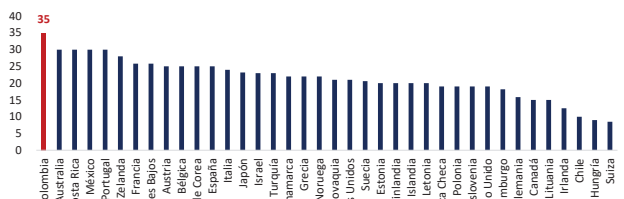
económica. La ANDI se pregunta si es conveniente una reforma tributaria en momentos en que se espera un incremento del recaudo en renta suficientemente alto”.

Con esta apreciación se prende como alerta el impacto negativo que traería la reforma tributaria al crecimiento económico del país. Esto, teniendo en cuenta que Colombia tiene actualmente una de las tasas de impuesto de renta sobre las empresas más altas del mundo. De hecho, Colombia tiene la tarifa más alta de los 38 países de la OCDE (Gráfico 3). Con la reforma, la carga tributaria de las empresas quedaría muy por encima de los estándares de la organización. Según la ANDI, las empresas de los sectores de industria, minería e hidrocarburos, comercio, transporte y comunicaciones, financiero y seguros, y de servicios tendrían cargas tributarias entre el 54% y 87%. La reforma tributaria ahogaría a las empresas, limitando su capacidad de crecimiento y pondría en riesgo los niveles empleos existentes y por generar.

En este aspecto, los comentarios de la OCDE (2022) sobre la reforma tributaria advierten sobre los efectos negativos en las principales variables económicas:

“En su conjunto, estas medidas podrían aumentar la carga fiscal de las empresas de manera significativa, con impactos sobre la inversión y el empleo. El diseño distorsionador y la complejidad del régimen de los impuestos sobre sociedades actual requiere una revisión más profunda del sistema impositivo de las sociedades como se menciona en el Estudio Económico de Colombia de 2022. Tanto la complejidad del sistema tributario y la alta carga tributaria es probablemente uno de los factores que explica el gran número de empresas no constituidas en sociedad”.

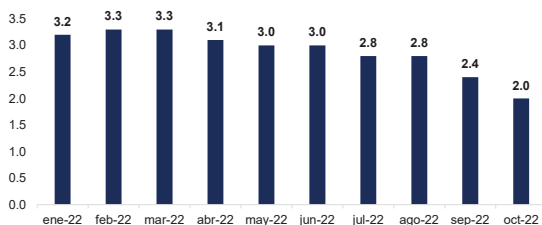
Gráfico 3. Tasa de impuesto de renta a las empresas en los países de la OCDE en la actualidad (%)



Fuente: OCDE. Elaboración propia.

En general, la reforma tributaria cambia las reglas de juego para el sector productivo del país, afectando las decisiones de inversión y, consecuentemente, la generación de empleo en el país. De esta manera, la reforma profundiza el desfavorable panorama económico proyectado para 2023, en línea con el difícil entorno global. Con respecto a ello, el FMI disminuyó su proyección de crecimiento mundial para el año en mención desde un 3,6% a un 2,7%, para los países avanzados desde un 2,4% a un 1,1% y para América Latina y el Caribe desde un 2,5% a un 1,7%. Colombia no es ajena al contexto de desaceleración económica global. Si bien las proyecciones de crecimiento para el país en 2023 son mayores que las cifras para los países avanzados y los principales países de América Latina y el Caribe, los analistas han reducido su estimación en los últimos meses (Gráfico 4). De hecho, entre febrero y octubre las proyecciones del PIB colombiano para 2023 pasaron desde un 3,3% a 2%. Incluso, las proyecciones del Banco de la República son aún más pesimistas, en donde sugieren un crecimiento de la actividad económica colombiana de apenas 0,7%.

Gráfico 4. Evolución de las proyecciones del PIB de Colombia para 2023



Fuente: Encuesta de analistas LatinFocus.

Con todo lo anterior, no se puede correr el riesgo de añadir un factor de incertidumbre al sector productivo con el pretexto de realizar una reforma tributaria que aumente los ingresos para posteriormente invertirlos en proyectos sociales. Recuerda la ANDI (2022) que “la mejor reforma tributaria se logra a través del crecimiento económico sostenido, la formalización y la lucha contra la evasión; naturalmente, acompañada de una campaña de austeridad, disposición de activos no estratégicos e improductivos de la Nación y la redistribución de prioridades de gasto”.

En este entendido, es fundamental poner sobre una balanza el impacto de la reforma, que no hace explícito el uso de los recursos, versus el efecto negativo sobre el crecimiento económico y el empleo. Dicho de otro modo, ¿con la implementación de la reforma tributaria el país mantendría

las mismas perspectivas sobre la inversión y una senda favorable de crecimiento económico y generación de empleo? La respuesta es no, conforme lo han expresado diversos sectores.

Para la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO (2022), la reforma tributaria desaceleraría la economía, disminuiría el empleo y pondría en riesgo el crecimiento económico:

“Es de suma importancia evaluar el impacto que puede tener el proyecto de reforma presentado sobre el recaudo, puesto que aún con más altos tributos se podría recaudar menos, por una desaceleración en la economía y disminución del empleo. Además, la reforma podría afectar la capacidad de ahorro, consumo e inversión de los colombianos, tanto de personas naturales como jurídicas (empresas)”.

Ante las razones antes mencionadas se vislumbra que: i) la reforma tributaria no es necesaria y, ii) en caso de aprobarse, es altamente inconveniente para el país y contrario a su propósito fundamental de generar desarrollo socioeconómico como consecuencia de los efectos negativos sobre la actividad productiva, la generación de empleo y, por ende, la reducción de la pobreza. Con relación a lo anterior, la Universidad de los Andes destaca el propósito general de la reforma tributaria, pero expone su preocupación frente a la generación de la riqueza y el empleo.

“La propuesta de reforma tributaria que radicó el Gobierno en el Congreso es coherente con sus propósitos de reducir la desigualdad y construir capacidad estatal a través de mayor recaudo, al tiempo que resulta disonante con el de proteger la generación de riqueza y empleo” (Uniandes, 2022).

Pareciera ser que de manera obstinada el Gobierno Nacional pensara en una reforma tributaria como única alternativa para la consecución de recursos que financian la política social, dejando de lado otras posibilidades que ya han venido expresando los gremios, como la venta de activos improductivos o la utilización de recursos incautados por el narcotráfico. Más que un proyecto de reforma tributaria se debe replantear en un proyecto de sostenibilidad fiscal que en sus fuentes incorpore la venta de activos improductivos del Estado, los recursos por \$22 billones incautados al narcotráfico, los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la evasión, la elusión y la lucha contra el contrabando y, que de otra parte, realice un importante esfuerzo en la reducción de gastos burocráticos y de funcionamiento, además de la reducción del tamaño del Estado. Todo lo anterior acompañado de la precisión del uso de los recursos recaudados (Fenalco, 2022).

2. Audiencia Pública – Participación de los gremios

Con el ánimo de brindar un espacio de participación para escuchar a los gremios económicos sobre sus distintas percepciones acerca del proyecto de reforma tributaria, el partido Centro Democrático

los invitó a una audiencia pública el día 29 de agosto de 2022. En la audiencia los gremios tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones y argumentos sobre el proyecto de ley. A continuación, se transcriben² algunos de los principales apartados:

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

El recaudo de impuestos de renta para el año 2020 fue de 69.7 billones de pesos, el impuesto de renta del año 2021 fue 77.5 billones de pesos, el que ya tenemos hoy en día nos da una suma de 81.1 billones de pesos. Ese presupuesto para el año entrante en renta para Colombia va a alcanzar un total de 122.3 Billones, es decir, vamos a tener un incremento de 50 billones de pesos por dos cosas: la tributaria del año pasado (2021) que va a entrar en vigencia durante el año 2023 y porque efectivamente el recaudo en Colombia ha crecido entre otras cosas porque la economía afortunadamente está creciendo.

Esto demuestra varias cosas: una de las cosas es que la mejor reforma tributaria que puede hacer cualquier país es generar crecimiento en la economía. La mejor reforma tributaria que puede hacer cualquier Ministerio de Hacienda es generar más actividad económica, pero ojo, vamos a tener un crecimiento superior en 3 años a 75 por ciento en el impuesto de renta que se va a haber pagado efectivamente sin que se incluyan los 25 billones adicionales.

El año entrante se van a recaudar por lo menos 15 billones de pesos de la reforma del año pasado (2021), por lo menos la reforma nueva implicaría 25 millones, estamos hablando de 40 billones de pesos que entrarían en el año 2024 solamente en dos años para pasarse de la ciudadanía y de los empresarios hacia el Gobierno Nacional con un Gobierno Nacional que está creciendo fuertemente su recaudo, por eso el monto de la tributaria sí vale la pena discutirlo.

La ANDI hace un estudio que nosotros hemos compartido con el país que es el estudio de cuánto pagan efectivamente las empresas en impuestos en Colombia contra el total de su utilidad, eso se llama tasa efectiva de tributación. En Colombia tenemos una de las tasas más altas del mundo, se había logrado reducir un poco durante los últimos años, pero sigue siendo una de las más altas del mundo. ¿Qué pasó? la industria paga cerca del 56 por ciento de lo que gana en impuestos, el minero paga el 53%, el comercio paga el 58%, transporte paga el 49%, el sector financiero paga el 53%, servicios paga el 60%, pero la reforma agrava significativamente esta situación subiendo a 62% lo que pagaría la industria, a 87% en minería e hidrocarburos.

La OECD produce una tabla permanentemente de referencia de cuál es la tasa efectiva de sociedad-socio, porque se considera que es el sitio en el cual la tributación puede terminar afectando más la

² Las transcripciones expuestas en este documento pueden contener interpretaciones por parte del suscrito. Por lo tanto, son susceptibles de adiciones, aclaraciones o modificaciones por parte de los referidos gremios.

inversión de un país. El país que tiene la tasa efectiva sociedad-socio más alta de la OECD hoy en día es Canadá con un 53.5%. Colombia hoy está en 41.5%. Si aplicamos lo establecido en la reforma tributaria, Colombia pasaría a ser el país con tasa efectiva de tributación combinada más alta de toda la OECD con el 60.4%.

En el impuesto de las ganancias ocasionales Colombia tomó la decisión en el año 2012 de generar un impuesto único de ganancias ocasionales del 10 por ciento porque en realidad lo que teníamos era desde hacía bastantes años una economía que en su gran mayoría era subterránea en donde las compras y ventas de cosas no se contabilizaba, la gente no las declaraba y no pagaba impuestos. Pues bien fíjense lo que pasó con esto, cuando se hace el cambio al 10% en la ganancia de ocasional fíjense lo que pasa con el recaudo esto estoy hablando además desde el punto de vista de inteligencia de la DIAN, ¿qué fue lo que le convino a la DIAN? le convino bajar la tasa al 10% porque fue la que efectivamente disparó el recaudo.

ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES DE COLOMBIA - SAC

La reforma deroga algo que es muy importante para la ruralidad y es la renta de destinación específica de la sobretasa que pagan los bancos. Eso se venía utilizando para la construcción de carreteras de vías terciarias que tanto necesita la ruralidad y que generan empleo en las comunidades rurales. Nos preguntamos a cuenta de qué, si el Gobierno del presidente Gustavo Petro es un gobierno que dice que va a invertir en la ruralidad, se está quitando una renta o destinación específica que es fundamental para el agro. Por el contrario, creemos que el Congreso de la República debería ser más ambicioso y no solamente volver a tener esa destinación específica para la dotación de carreteras, sino para los demás bienes públicos que necesita la ruralidad, y por supuesto también para luchar contra el hambre.

FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA - FENAVI

En primer lugar, la nueva reforma tributaria presenta una inseguridad jurídica en el país. Imagínese planear un negocio en la cual la tasa de retorno puede ser 20 o 15 años, y cada año o dos se presenta una nueva reforma tributaria.

Lo que esperábamos era tener una tasa impositiva de impuestos de renta el 30 %, con esta reforma ya vamos a llegar al 35%. Hay preocupación por quitar la destinación específica de la sobretasa al sector financiero para la construcción de vías. El sector avícola está en uno de cada tres municipios del país, estamos en todo el territorio colombiano. La competitividad muchas veces ni siquiera es la tasa impositiva, sino poder sacar nuestros productos. Si no tenemos la forma de sacar nuestros productos así tengamos una maravilla de tasa impositiva como la de Costa Rica del 15%, va a ser imposible.

Cuando uno hace referencia a la palabra deducción que es diferente a descuento significa que deducción se calcula arriba es decir antes de que usted lo multiplique por la tasa efectiva de tributación, mientras que el descuento abajo quiero llamar la atención sobre el tema del IVA. El IVA que si bien sólo afecta actividades agrícolas que están en el siguiente eslabón, como pueden ser el alimento procesado, sí afecta a toda la industria en general. El efecto de cambiar de deducción a descuento significa que se grave casi un 89 % más a las compañías.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL

La principal preocupación que nosotros tenemos tiene que ver con un aspecto que no se ha debatido acá hasta el momento y es bajar ese tope de exenciones de rentas para personas naturales que tiene unos beneficios en particular para planes voluntarios de salud en donde ese es un pilar que se concentra en las personas de mayores ingresos y que genera unos recursos muy significativos para el sector salud. Las cifras para 2021 son que cerca de 3.1 millones de personas en Colombia tenían planes voluntarios, planes complementarios o pólizas de salud que generaban ingresos adicionales para este sector por cerca de 7 billones de pesos. ¿Eso qué significa para el fisco? significa que este grupo de personas que usualmente está concentrado en el régimen contributivo y en los ingresos más altos está haciendo un aporte adicional para el sector salud que permite liberar recursos públicos que se utilizan en esa unidad de pago por capitación que es la prima que paga el Gobierno a cada una de las EPS para prestar los servicios de salud.

Las personas que tienen esos planes voluntarios utilizan menos recursos públicos y hace que la carga fiscal sea menor. Los estimativos que nosotros tenemos es que se utiliza en menos del 50% esa prima de servicios con lo cual se liberan recursos públicos cerca de 1.5 billones para utilizar en el resto de la población, pues acá hay un esquema que es tremendamente progresivo en donde la población con mayores ingresos hace aporte adicional al sistema de salud que se puede afectar.

Los datos que nosotros tenemos son que, en citas de especialistas, consultas quirúrgicas, consultas ambulatorias que se hacen en hospitales y en clínicas son cerca de 213 millones de atenciones al año. Es decir, esto es un volumen muy grande de prestaciones en donde intervienen especialistas que típicamente tienen una renta que de acuerdo con la propuesta de reforma va a estar y va a aumentar en cerca del 68% lo que pagan de renta. Haciendo un supuesto de que solo el 50% de ese costo adicional de lo que pagan estos profesionales en renta se transfiere a los costos de prestación de los servicios estaríamos hablando de cerca de 4 billones de pesos adicionales de costos para la UPC.

LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO - ANATO

El 2019 fue un año récord para el turismo, generó más divisas que las exportaciones tradicionales como el café, el carbón, el ferromanganeso, solo estaba detrás del petróleo y sus derivados. Representó un 67.4 % de las exportaciones de servicios. Veníamos creciendo en el 2019 en un 9% en visitantes extranjeros, un 7% la salida de los colombianos al exterior, un 10% el movimiento de pasajeros nacional e internacional. Los ingresos nominales de las agencias de viajes venían creciendo en un 9 %. El turismo representaba el 22.6% del PIB, es decir, 25.3 billones de pesos con un crecimiento anual del 16%.

Hoy en día, después de la pandemia, las agencias de viajes están en el 87% de las ventas en una reactivación versus 2019. Hay una reactivación del 88% en visitantes extranjeros al país o sea no llegamos todavía a las cifras de 2019. Los ingresos nominales de las agencias de viajes están en -0.2 % y algo muy complicado y grave para el país es el empleo, estamos en -42% de empleo en el sector de las agencias de viajes y también tiene una caída muy importante en todo el sector de turismo.

De los aspectos principales de la reforma tributaria nos preocupa mucho pasar del 9% al 35% en la tarifa de renta en lo que tiene que ver con los hoteles con la construcción de nuevos hoteles y remodelación en ciudades de menos de 200.000 habitantes, porque esto va en contravía con lo que el Gobierno está impulsando sobre llegar a destinos alejados donde estamos llegando en este momento. Además, desincentiva que vengan inversión extranjera.

Nos preocupa mucho, también, los servicios prestados y la construcción en parques temáticos en todo lo que tiene que ver con ecoturismo. El ecoturismo pasaría del 9 al 35% de renta.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE BARES DE COLOMBIA - ASOBARES

Es importante tener una gradualidad durante los próximos tres años directamente genera un flujo de caja que en lo que más influye en una empresa es en conservar el tejido humano, poder no solamente conservar los empleos, que hoy tenemos que hoy estamos cerca del 85%, de esos empleos recuperados, versus lo que teníamos antes de pandemia y que sabemos que la empresa al ir creciendo al tener ese flujo de caja va a poderle apostar a nuevas vacantes

Igualmente, el imposable debe ser equitativo también para los formatos de franquicias. Las empresas que su nombre se maneja por medio de franquicias no pagan imposable del 8%, sino del 19%. Lo que queremos es proponer que haya una igualdad en la figura del imposable y que se sume a esa gradualidad en los próximos tres años.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE LAS MICRO PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Dentro del país somos el 92.7% del tejido empresarial, generamos el 72.8% del empleo y ahí tenemos un gran problema que es la formalidad. El universo de las microempresas es muy grande en Colombia. 5 millones 400 mil negocios son microempresas. El 90% es informal y generan 7 millones 200 mil empleos.

CÁMARA DE COMERCIO COLOMBO AMERICANA

Nosotros hemos estado haciendo un análisis alrededor del impacto que tiene esta reforma frente a las empresas, pero especialmente frente a la inversión extranjera y tiene un impacto que realmente genera una preocupación.

Específicamente aspectos que preocupan: la doble tributación. La doble tributación para la inversión extranjera tiene un impacto que estaría en rangos superiores alrededor del 50%. En incrementos en la tributación de dividendos para no residentes y profundización de asimetrías de los no residentes aquí hay algo que debemos tener en cuenta y es que este proyecto de ley establece para los inversionistas un incremento de alrededor del 10 al 20% en la tributación de los dividendos recibidos de las sociedades colombianas.

¿Qué genera esto? genera un impacto en el ingreso neto de los socios y en los accionistas sobre todo pues como lo he venido diciendo en la inversión extranjera.

La reforma también incrementa la tributación de las empresas a través de tres instrumentos básicos: la eliminación del descuento del ICA, la eliminación de muchas rentas exentas y algunas tarifas diferenciales, la limitación de deducciones especiales, exenciones e ingresos no constitutivos de renta y algunos beneficios que se limitan al 3%.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

Para arrancar pues ya tuvimos un poco las percepciones sobre zonas francas simplemente quisiera comentar dos temas en este sentido: el primero en materia de relocalización de inversiones, que es una tendencia que se está viviendo y que es una realidad recientemente, un estudio de McKinsey plantea cómo líderes de empresas en EE.UU. están analizando cómo ubicar sus procesamientos intermedios y procesamientos finales de cara al mercado de EE.UU. y otros mercados. Están analizando a la región de América Latina y el Caribe. Colombia obviamente compite con este tipo de países como es el caso de Centroamérica, como es el caso de los países de las islas del Caribe, y el régimen de zonas francas dado los beneficios no sólo tributarios sino aduaneros y el comercio

exterior se vuelve un instrumento eficiente. Con el cambio en las condiciones, podríamos estarlos viendo en una posición negativa frente a lo que estamos viendo en otros países donde la renta está sobre el 20, el 25%.

Otro comentario que tenemos desde el sector de comercio exterior es la importación extraordinaria al oro, estamos hablando de que son impuestos a las exportaciones de petróleo, de carbón y de oro, pero cuando vamos a analizar un poco la estructura empresarial del oro tiene una alta informalidad y es un sector sensible al contrabando.

Si ponemos un impuesto al oro estaríamos incentivando el contrabando. Se estaría dando la facilidad de llevar el mineral a otros países donde hay menores tributos díganos a la exportación y menores controles. El tema de control es bastante difícil para este sector, por lo cual nuestro planteamiento es que se elimine el oro de estos impuestos extraordinarios a las exportaciones.

IATA

En el 2019, los pasajeros medios en Colombia fueron 37.9 millones de personas. La aviación sola contribuye al PIB de Colombia el 2.7 y generamos 665 mil empleos directos. Frente al tema de los incentivos, creemos que el incentivo que está actualmente hasta el 31 de diciembre de este año, que es el 5% del IVA en los tiquetes debería ser un impuesto permanente dado que es el único servicio público esencial que está gravado con IVA. En el último semestre de este año, el 17% de pasajeros se ha incrementado.

La particularidad del otro impuesto que fue reducido al 5% era el impuesto al combustible de aviación, no obstante, el primero de enero de este año se acabó el beneficio y retornó al 19%. El combustible de aviación es muy importante para la estructura de costos de una aerolínea porque representa el 35% de los costos directos y hoy en día el combustible de aviación el barril está a 174 dólares. El combustible de aviación no hace parte del fondo de estabilización, sino que fluctúa de acuerdo con el mercado y por eso tiene impacto directo al consumidor.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMUNICACIONES

Hay algunas medidas dentro de esta iniciativa legislativa que pensamos que tomadas en conjunto pueden afectar seriamente la competitividad de los distintos sectores productivos y el crecimiento económico como condición sine qua non para el aumento del recaudo tributario y la inversión social del Estado. Nos preocupa especialmente el tema del aumento en la tasa efectiva de tributación en el impuesto sobre la renta por efecto del cambio de la tarifa general del 10% que se cobra sobre los dividendos que hoy se aplica en Colombia, además de la tarifa corporativa del 35% sobre la renta

líquida gravable. Recordemos que ya existe en Colombia una doble tributación que hace que tributen la empresa y tributa posteriormente el socio actor accionista en el momento de recibir los dividendos.

La sustitución de la tarifa general del 10% por una tarifa progresiva marginal del artículo 241 del estatuto tributario va a elevar ostensiblemente el valor de la tasa efectiva de tributación sobre las inversiones y particularmente en este sector puede frenar el desarrollo de las inversiones en un sector que presta servicios básicos a la población que lo requieren como acueducto, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS-ASOFONDOS

De lo que más se habla es de un impuesto a las pensiones. Como ha dicho el Gobierno, si el pensionado únicamente recibe recursos de su pensión tendrá que pagar impuestos a partir de los 10 millones. Sin embargo, cualquier pensionado que por alguna razón haya declarado renta porque tiene ingresos complementarios, porque montó un negocio después de ser pensionado, porque decidió de común acuerdo con su empleador seguir trabajando, pues ese es pensionado va a tener que pagar mayores impuestos por cuenta de su pensión a partir de un monto mensual que estará por los 5.6 millones de pesos, que es lo que corresponde a la renta que queda exenta por la reforma. Igualmente, personas que tienen esos ingresos complementarios que no estén pagando impuestos sobre la renta, podrían superar el umbral y terminar pagando impuestos sobre la renta.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE FONDOS MUTUOS DE INVERSIÓN-ASOMUTUOS

Nosotros en el país tenemos 47 fondos mutuos de inversión, impactamos a 90.000 ahorradores y a todo su círculo familiar. Por sostenibilidad serían 300 mil personas las que se verían afectadas con esta reforma. Estamos moviendo aproximadamente 1.2 billones de pesos en el mercado, es decir, esto haría desaparecer el gremio y desaparecerían los fondos mutuos de inversión. La continuidad y la sostenibilidad de ellos se podría ver implicada y afectada por esta reforma tributaria. La fuerte preocupación está en la parte de la erogación, quitar no solo a los fondos de pensiones sino también a los fondos mutuos.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PETRÓLEOS

Esta industria del petróleo y gas en este momento está en riesgo. Hace diez años teníamos aproximadamente un millón de barriles, hoy estamos en 750.000. Teníamos inversiones por 8 mil millones de dólares, hoy estamos en 4 mil millones de dólares. Si esta reforma tributaria como está planteada se hubiera aprobado hace cuatro años, esta industria estaría produciendo entre 500 y 600

mil barriles máximo, y si se hubiera aprobado hace 8 años, estuviéramos en 250 mil barriles, porque esta reforma tributaria como está planteada eleva la carga fiscal de esta industria un 80 por ciento.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA

Esta reforma tributaria eleva las cargas tributarias de las compañías mineras a niveles en promedios cercanos al 92%. Ningún sector económico puede atraer inversión, mantener el empleo, mantener las inversiones sociales y ambientales con cargas tributarias cercanas al 90, 92, como esta reforma le impone al sector minero. Eso hace inviable las operaciones futuras en el país y por supuesto compromete las que hoy están.

La estructura tributaria del sector minero está diseñada para incrementar el recaudo en épocas de precios altos, como las actuales. En promedio la industria minera en el impuesto de renta y en el impuesto de regalías contribuye anualmente con algo cercano a los 5 billones de pesos. Este año, precisamente por esa estructura tributaria, la industria minera no va a contribuir con 5 billones de pesos, sino que va a contribuir con 14.7 billones de pesos al fisco nacional.

Esto compromete la realidad minera del país y al comprometer la realidad minera del país esto lo que está comprometiendo realmente son los empleos, las inversiones, los encadenamientos productivos y las inversiones sociales. En materia de inversiones ambientales, esta industria el año pasado contribuyó con 290 mil millones de pesos en inversiones sociales, con 164 mil millones de pesos en compras locales, compras en el territorio en el nivel local en el nivel regional y en el país con una cifra cercana a los 12 billones de pesos.

CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN

Uno de cada cinco empleos en Colombia se genera en la construcción de vivienda, estamos hablando de 1.6 millones de hogares que reciben su sustento porque alguien de su hogar trabaja de forma directa en la construcción, y 2.7 millones de hogares reciben su sustento por un trabajo indirecto de esta actividad. 1.473 empresas en Colombia trabajan en construir la vivienda de los colombianos. Movemos el 54% del aparato productivo de Colombia y, una cosa que es muy importante, movemos 100.000 empresas en la demanda de insumos.

Siete de cada diez viviendas que se hacen en Colombia son viviendas de interés social. Es un sector que responde a la pirámide poblacional que tenemos, 450 mil empleos directos y 680 mil indirectos, una inversión de 2 punto por ciento del PIB. Hemos logrado pasar de construir 58 mil viviendas a construir 178 mil viviendas de interés social al año. Pasamos de construir en los municipios grandes el 57.3% a construir en el 42.7% municipios intermedios. Eso quiere decir que esta política pública está en todo el territorio se desembolsan subsidios en 400 municipios.

<p style="text-align: center;">NATURGAS</p> <p><i>Cifras del sector: hoy en día la industria del gas natural aporta un billón de pesos en realidad anuales promedio. Además, generamos más de 100.000 empleos directos. También, nosotros tenemos estimadas unas inversiones en el segmento de exploración y producción al 2024 de alrededor de 2.860 millones de dólares. Asimismo, tenemos hoy a 36 millones de colombianos que tienen en sus hogares el servicio de gas natural domiciliario.</i></p> <p style="text-align: center;">FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE CARBÓN</p> <p><i>Cuando se habla de carbón, no solo estamos hablando en esos mil noventa y seis títulos de los 27 títulos de gran minería del norte del país, estamos hablando de la pequeña y la mediana minería el interior del país de Cundinamarca, de Boyacá, de norte de Santander, de Santander y sobre todo de la importancia que tiene el carbón dentro de los procesos industriales para el desarrollo del país.</i></p> <p><i>En el caso del carbón, cuando se habla de impuesto al carbono sobre el carbón de consumo nacional y habla de la imposibilidad de la deducibilidad de las regalías en los procesos productivos industriales para el consumo nacional, se está hablando del incremento de los costos de la construcción, de los incrementos de los costos de la energía, de los incrementos de los costos del cemento del ladrillo, pero también del vidrio y de todos los procesos industriales que utilizan el carbón en el país.</i></p> <p style="text-align: center;">ACOPLÁSTICOS</p> <p><i>Esta reforma tributaria referida específicamente al impuesto sobre los empaques envases y embalajes de plástico. Este es un impuesto que aumenta el precio de los alimentos, es un impuesto que no genera un impacto ambiental y es un impuesto que no es necesario.</i></p> <p><i>El impuesto recae sobre los empaques y los envases. ¿Qué está empacado o envasado? pues prácticamente todos los productos de la canasta básica familiar, y ¿cuáles son los números de lo que pudiera llegar a significar este impuesto en los precios de la canasta básica familiar? El impacto en el precio de ese producto puede llegar a ser 67 por ciento sobre el precio del bien que viene empacado. Si tomamos los casos de los detergentes, productos de limpieza y de aseo este impuesto genera un impacto del 3 y hasta 5% sobre el precio de ese producto. Si cogemos las bebidas y los aceites que también tienen un empaque que es el más pesado entonces el impuesto tiende a ser un poco mayor el incremento en el precio de esos productos podría ser también de 34 por ciento. En el caso de otros productos como yogures leches granos, entre otros, el impacto puede ser de unos dos y hasta tres por ciento</i></p>	<p><i>Es un impuesto que realmente no tiene un impacto ambiental porque para la inmensa mayoría de estos productos no existe un sustituto, o si hay un sustituto, este tiene costos 2,3,4 y hasta 20 veces mayores, entonces no se va a generar un efecto ambiental, todo se va a trasladar al precio</i></p> <p><i>Además, Colombia cuenta con un marco regulatorio en términos legislativos y se cuenta también con un esquema de responsabilidad extendida del productor de acuerdo con una regulación del ministerio de ambiente que establece unas metas específicas de reciclaje. Si miramos cuánto se está reciclando hoy de plásticos en Colombia, tenemos cifras que están por encima de 350.000 toneladas año de reciclar el post consumo de acuerdo con las cifras de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios.</i></p> <p style="text-align: center;">Cambios introducidos en el primer debate de las sesiones económicas conjuntas</p> <p>El 4 de octubre de 2022 se radicaron las ponencias para primer debate del Proyecto de Ley de la reforma tributaria. En consecuencia, para el seis de octubre de 2022 se citó a una sesión de las Comisiones Económicas conjuntas para el primer debate. En esa misma fecha fue negada la ponencia de archivo propuesta por el partido Centro Democrático y aprobada la ponencia mayoritaria con tal solo una modificación sobre la cual se referirá más adelante en el presente texto.</p> <p>Aunado a lo anterior y con el ánimo de garantizar una mayor discusión sobre el texto aprobado en primer debate, bajo iniciativa del partido Centro Democrático se convocó a una audiencia pública realizada el día 18 de octubre de 2022 denominada “emprendimiento y reforma tributaria en Colombia”. A continuación, se relacionan³ algunos de los principales apartados:</p> <p style="text-align: center;">ANDI</p> <p><i>La reforma va a tener un gran impacto sobre la inversión. Lo hemos dicho desde el primer día, la reforma tiene algunas decisiones o algunas disposiciones que afectan la inversión y la afectan porque le bajan la rentabilidad a cualquiera que quiera llegar a Colombia porque cualquiera que quiera llegar a Colombia va a tener que pagar más impuestos que si se va para otros países. En este momento el combinado de impuestos tanto en renta en las compañías, como para los inversionistas por la vía de dividendos va a hacer que Colombia no sea un buen destino para la inversión. Hay que decir que Colombia ha sido un buen destino. Los emprendimientos colombianos han recibido más de un billón de dólares en inversión.</i></p> <p><small>³ Las referencias expuestas en este documento pueden contener interpretaciones por parte del suscrito. Por lo tanto, son susceptibles de adiciones, aclaraciones o modificaciones por parte de los referidos gremios o emprendedores.</small></p>
<p><i>El riesgo que se está generando en este momento en el país para, por ejemplo, una compañía como Ecopetrol. Solamente en términos de su valoración y de su capitalización bursátil ha perdido más de 20.000 millones de dólares durante los últimos cinco meses. Perder 20 mil millones de dólares es cuatro veces la reforma, son 100 billones de pesos que se han perdido en el valor de Ecopetrol durante estos meses. Ahora, ¿por qué se han perdido? habrá quien me diga que todas las empresas petroleras del mundo están perdiendo valor, y eso es falso. Las empresas petroleras están ganando valor. Ecopetrol va a producir 34 billones de pesos en utilidades durante este próximo año.</i></p> <p style="text-align: center;">KAREN CARVAJALINO- ANDI DEL FUTURO</p> <p><i>Subir los impuestos a los emprendedores hará que miles de jóvenes que no tienen realmente acceso a oportunidades laborales reales, no puedan empezar sus negocios ni puedan motivarse a querer soñar en cómo solucionar problemas, porque sencillamente va a ser demasiado costoso hacerlo. Esto va a ser que Colombia quede desconectada realmente del mundo de la innovación y esto va a hacer que nos toque ser clientes de aquellos bienes o servicios y productos que tengan otros países para ofrecernos.</i></p> <p><i>Subir los impuestos va a hacer que los emprendedores, además, nos vayamos a otros países donde sí se pueda soñar en crear empresa, pero, también, va a hacer que aquellos que quieren apoyar emprendedores y emprendedoras, a través de la inversión, tampoco quieran hacerlo en un país como Colombia, porque sencillamente va a ser demasiado costoso.</i></p> <p style="text-align: center;">CAMILA SALAMANCA-ENDEAVOR</p> <p><i>Los emprendedores son los que atraen inversión al país. En el 2021, entraron 5.7 billones de pesos al país de inversión de capital de riesgo. Por cada 4.700 millones de pesos que entran al país en inversión de capital de riesgos, se están generando cerca de 8.000 empleos.</i></p> <p style="text-align: center;">ENRIQUE VILLAMARÍN-TUL</p> <p><i>Uno como emprendedor se enamora de un problema que hay e intenta solucionarlo y uno siente que todo el establecimiento está como en contra de uno para hacerlo. Lo que pedimos es que nos dejen jugar. Colombia es un país muy atractivo para el emprendimiento, porque es un país muy bien conectado, un país muy bien ubicado, un país con emprendedores maravillosos y ese cambio de mentalidad nos puede llevar a temas muy grandes.</i></p>	<p style="text-align: center;">CATALINA ACOSTA-APPEN</p> <p><i>Los emprendedores somos semillas y somos semillas que estamos intentando germinar. Queremos salir al otro lado y la carga impositiva no puede ser una barrera más. Estamos intentando sacar un país al otro lado y por eso estamos aquí para pedirles que sean nuestros cuidadores, que permitan que cada semilla pueda crecer con condiciones un poco más favorables. Queremos traer esa transformación y ese país soñado que estamos convencidos que podemos construir perfectamente trabajando articulados.</i></p> <p style="text-align: center;">FENALCO</p> <p><i>El proyecto reforma tributaria se radicó el 8 de agosto y hoy, 18 de octubre, después de dos meses y medio, el escenario económico mundial y el escenario económico colombiano ha cambiado dramáticamente. Las perspectivas de recesión que había en el mundo no estaban tan claras cuando se radicó esta reforma tributaria.</i></p> <p><i>Esta reforma como está planteada va a golpear el crecimiento económico del país y lo va a golpear fundamentalmente porque las expectativas de mayores ingresos vía nuevos impuestos se pueden diluir en el comportamiento económico de las empresas, lo que implicaría recaudar menos de lo que pretendía la reforma tributaria.</i></p> <p style="text-align: center;">MAURICIO HOYOS</p> <p>El primer tema que tenemos en Colombia es que nos estamos comparando con los países menos desarrollados no con los más desarrollados y en ese sentido tenemos que empezar a entender nosotros como país cómo podemos realmente volver competitivos a los emprendedores. Cuando imponemos impuestos ¿cuántas veces nos hemos sentado con los emprendedores a discutirlos? El único camino en el mundo para avanzar es el emprendimiento. Entonces, hay que cerrar la brecha a través de la tecnología y para eso la única forma en que lo podemos lograr es trayendo inversión.</p> <p style="text-align: center;">NATALIA OSORIO CORREA-NATURESSE</p> <p>Los emprendimientos especializados en economía circular o sostenibilidad que usen plásticos sin importar su origen se verían afectados con el impuesto, pues la reforma no plantea una alternativa inmediata para discriminar cuáles son los plásticos nuevos, usados o recuperados.</p> <p style="text-align: center;">PABLO VÉLEZ-HOME BURGERS</p> <p>El sector restaurantes es uno de los sectores más informales de todo el país y lo es así por la cantidad de cargas que tiene que asumir este sector. No es fácil abrir la formalidad por la cantidad de</p>

<p>requisitos que hay que cumplir, la cantidad de pagos que hay que hacer es realmente impresionante. El informalismo es el problema más grande que tiene el país en este momento.</p> <p>FRANCISCO LLOREDA-ACP</p> <p>Todos los análisis los de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, y los de Ecopetrol, señalan que la carga tributaria con la reforma como está planteada se incrementa en un 81%. Eso hace no competitivo a Colombia. El recaudo del 2023 al 2026 que plantea la reforma tributaria con estos gravámenes, sí se afecta el petróleo y el gas, terminaría siendo menor al recaudo que tendría el gobierno nacional sin reforma tributaria para la industria, ¿por qué? Porque se vendría una caída en producción y en la inversión. Entonces nos puede salir peor el remedio que la enfermedad.</p> <p>ROBERT PARADA-COCO TECHNOLOGY</p> <p>En Colombia nos están subiendo los impuestos por lo que quiero concluir y afirmar rotundamente que sin emprendimiento no puede haber crecimiento económico. Salgamos adelante gobierno y empresas juntos.</p> <p>CÁMARA COMERCIO ELECTRÓNICO</p> <p>Desde el comercio electrónico y el desarrollo de la economía digital nos preocupan en particular dos temas: el primero la presencia económica significativa incluido en el texto de ponencia para primer debate a través del artículo 57 y 61; y, el segundo, la promoción a los pagos digitales. Nosotros no queremos no tributar. Lo que queremos es que la tributación se haga de acuerdo con los criterios que se han venido discutiendo en el marco de la OCDE.</p> <p>JOSÉ DUARTE-COTELCO</p> <p>Queremos transmitir lo complejo que es para el sector turismo ver que en la discusión de la Reforma tributaria no se están tratando los temas de la exención del pago del IVA que quedó en marcha precisamente por pandemia y la sobretasa a la energía. Nosotros tenemos que transmitir lo complejo que sería para este sector arrancar el primero de enero con un IVA del 19% sobre todos los servicios. La sobretasa la energía es bastante injusta y anti técnica en donde tenemos una inflación ya de la energía que supera el 25% y aparte de toda este sector se le cobra un 20% más de la tarifa es sinceramente muy preocupante.</p>	<p>JOSÉ DANIEL LÓPEZ- ALIANZA IN</p> <p>Quiero expresar nuestra preocupación por una figura que en nuestra opinión genera un impacto sustancial, un freno digital en el ecosistema de emprendimiento tecnológico y de comercio digital en el país, como es la figura de la presencia económica significativa. Estamos generando una especie de letrero rojo sobre la economía colombiana para decirle a los inversionistas extranjeros que no inviertan en Colombia, porque si invierten, si hacen presencia a través de sus servicios digitales, a través de plataformas digitales, en este país van a tener una carga tributaria que no existe en otros países de la región.</p> <p>GABRIEL SANTOS-FINTECH</p> <p>Volviendo al impuesto al patrimonio, nosotros no podemos hacer que la plata que venga de afuera tenga un impuesto que la haga menos rentable que otros países, porque esos flujos internacionales se van a ir a financiar estas iniciativas en países con una similitud en materia de dificultades económicas, pero donde esa plata le rinda mucho más.</p> <p>FEDESOF</p> <p>La reforma no modifica los impuestos que pagan las empresas, pero el hecho de que hayan eliminado la difusión de todas las inversiones en ciencia, tecnología e Innovación hace que el impuesto de renta para nuestro sector crezca una manera brutal. También, nos estamos enfrentando a un riesgo bastante grande en el país y es el impuesto al patrimonio para las personas naturales. Cuando nosotros entremos a ser gravados con este impuesto al patrimonio, la única manera que vamos a tener para pagarlo es vendiendo acciones de la empresa, lo que va a llevar a que las empresas se vayan diluyendo lentamente y vayan quedando más en manos de los inversionistas extranjeros que están apoyando este sector. Lo anterior, va a llevar al sector de software en Colombia a que probablemente emigre. Entonces, sería triste que el país se volviera importador de tecnologías hechas por talento colombiano, en lugar de ser un exportador de tecnologías hechas por el talento colombiano</p> <p>JOSÉ BONILLA-CHIPER</p> <p>En el tema que nos aborda de la Reforma, en el artículo 43, se proponen gravar las bebidas azucaradas y los alimentos ultra procesados. Se calcula que este impuesto podría generar una disminución en las ventas de hasta un 25% para las tiendas de barrio.</p>
<p>ALBERTO HENAO-LOK FOODS</p> <p>Esta reforma tributaria nos lleva a encontrar puntos que pueden acabar con la industria apenas naciente de chocolate fino de aroma: la primera es que metemos en la misma bolsa todo lo que es chocolatería y ahí es donde nos empezamos a equivocar. Lo primero que tenemos que hacer es empezarlo a diferenciar. Una cosa es el chocolate como golosina y, otra, el chocolate como alimento. También la redacción del artículo 513 - 6 o 513-7 que hace la diferenciación en cuál va a ser el recaudador del impuesto y en qué momento va a ser recaudador el impuesto genera que cada vez el chocolate producido nacionalmente sea más costoso, dándole cabida a que el chocolate importado sea más económico que el nuestro.</p> <p>MONTERROJO</p> <p>El tema de impuestos saludables del artículo 43 en adelante encarecería en 10% el precio de venta al público y afectaría el bolsillo de las personas con menor nivel de ingresos. Esta situación llevaría directamente a una disminución en la demanda de papa, plátano Yuca y otros productos del campo colombiano.</p> <p>BIG COLA</p> <p>Lo que queremos es equidad. Todos los impuestos deben ser progresivos y si ya le vamos a poner este impuesto a las bebidas azucaradas, pongamos un porcentaje. Existen ya unas tablas de equivalencia para esto donde está demostrado cuál es el porcentaje que se requiere para tener el mismo recaudo. Entonces, vamos con el impuesto, pero de una manera equitativa para la industria y para los consumidores.</p> <p>ANDREA GONZÁLEZ - ASOLECHE</p> <p>La leche y los derivados lácteos son necesarios para la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población colombiana. Entonces, acá estamos frente a una situación en donde estamos arriesgando la seguridad alimentaria, estamos generando más pobreza, estamos generando un impuesto regresivo frente a los pobladores colombianos. En resumen, habrá un impacto negativo en la alimentación y nutrición de la población, aumentando las deficiencias nutricionales de los colombianos que no aportará a los objetivos de desarrollo sostenible.</p> <p>ANDREA DÍAZ - SUMER START UP</p> <p>Summer es una empresa emergente que diseñó una plataforma para que los negocios puedan ampliar su nivel de vida y a si mismo puedan crear sus tiendas virtuales de una forma fácil y rápida.</p>	<p>En la intervención se plantea que la industria digital se convierte en la plancha para cerrar brechas y crear iniciativas. Solo viendo que en el país hay más dispositivos móviles que personas, queda claro que la tecnología es parte intrínseca de la sociedad. Este escenario de industrialización ha hecho que el sector tic genere el 4% del valor agregado total a la economía nacional, 40 billones de pesos y medio millón de empleos.</p> <p>La reforma debe entender las particularidades del mundo emprendedor y lo que ésta implica en términos de inversión extranjera. Hoy el país está catalogado como la tercera nación más emprendedora según la OCDE. Se plantea lograr, que el talento que está haciendo que el país sea un referente en el mundo, quiera quedarse aquí, y apuesten por cumplir sus sueños en el territorio nacional. <i>La manera en que se mida el patrimonio de los emprendedores es clave para incentivar o matar el sector</i>. Por último, se pide que <i>la reforma tributaria sea un mensaje y una palanca al desarrollo económico y no una talanquera a la innovación al emprendimiento y a la digitalización</i>.</p> <p>ANGELA DÍAZ- ACOLAP</p> <p>Los parques temáticos, entendiéndose este sector como uno de los más importantes para el turismo en el país, hace más o menos 3 años recibió un incentivo de renta del 9%, beneficio que se otorga por un tiempo definido, con condiciones específicas; para los municipios de menos de 200 mil habitantes duraba un tiempo mayor que para aquellos parques que se encuentran en ciudades capitales o centros poblados con más de 200mil habitantes. Este beneficio en el primer proyecto de reforma tributaria se perdió completamente, este subsector es uno que ha trabajado arduamente y que quiere apostarle al país, pero para ello necesita poder mantener el beneficio. El nuevo proyecto incluye el beneficio, pero lo limita a municipios de menos de 200mil habitantes, sin embargo, no es suficiente, pues todas las ciudades de Colombia le apuestan a este beneficio.</p> <p>Por otro lado, uno de los mensajes principales del gobierno ha sido “hacer del turismo un aporte significativo en la economía del país una realidad” sin embargo con esta limitación no se estaría cumpliendo este cometido. Además, este beneficio, en caso tal de que se lograra extenderlo a las ciudades de más de 200 mil habitantes generaría un impacto fiscal relativamente bajo vs el beneficio que le traerá al país. El beneficio se está solicitando para los parques temáticos, los ecoparques y los agro-parques. Somos un sector que le genera un inmenso beneficio al país.</p> <p>ADRIANA PLATA: ASOBARES</p> <p>No hay un solo territorio del país donde este sector no esté presente. La preocupación más grande es que en el proyecto de la reforma tributaria, no se identifican beneficios tangibles para el mismo. Se explicó como este sector es gran parte de la base de la economía popular donde el 51% son mujeres y el 41.42% son jóvenes. Ahora bien, el beneficio del imptoconsumo que en el 2021 fue 0</p>

<p>para el régimen ordinario y simple, hoy en día se extendió en el 2022 solo para el régimen simple. Esto genera un grave problema pues este sector le había apostado a que el dinero ahorrado con ese beneficio se iba a utilizar para recuperar todos los empleos perdidos en pandemia.</p> <p>Teniendo esto en cuenta, se presentaron tres propuestas principales relacionadas directamente con el imponible. 1) Ese imponible que para el régimen simple el 31 diciembre de este año pasa de 0 al 8%, se haga más bien, de una forma gradual durante los próximos 4 años, llegando al 2026 ahí sí con el 8%. 2) Que el beneficio cobije también al régimen ordinario. 3) Que para los modelos de franquicia que hoy pagan el 19%, se equipare y que de ahora en adelante se tenga un mismo impuesto del imponible para todos, que facilite a las empresas el cumplimiento y la equidad.</p> <p style="text-align: center;">MARCELO RESTREPO-IATA:</p> <p>La Aviación en Colombia en 2019 aportó el 2.7% del PIB, empleo 265 mil personas, directas e indirectas, transportó 37.9 millones de pasajeros y realizó 23.800 vuelos mensuales. Actualmente, hay dos artículos que llevan consigo la mayor preocupación pues afectan la competitividad y el turismo en Colombia; 1) El impuesto al patrimonio del sujeto pasivo; y, 2) el Impuesto al carbono. Lo anterior, genera que Colombia se vuelva poco competitiva en temas de turismo. Esta es una gran oportunidad de generar política pública, empleo y riqueza a los colombianos.</p> <p style="text-align: center;">JUAN CARLOS BUITRAGO - BANCOS DE ALIMENTOS</p> <p>En Colombia se mueren cada semana 5 niños menores de 5 años por hambre, en Colombia estamos en la peor crisis de hambre en la última década. La situación de hambre es la siguiente: 4.2 millones de colombianos con hambre, se acuestan sin consumir las calorías que se necesitan al día. Hay 6.1 millones de colombianos que viven en pobreza extrema, 12.7 millones de colombianos que hoy comen menos de 3 veces al día, 21.7 millones de colombianos que están en crisis alimentaria, 212 niños muertos por desnutrición (en lo que va corrido del año) cada semana se mueren, 5.4 niños menores de 5 años.</p> <p>Todos los días se diagnostican 60 niños con desnutrición severa, por esto mismo hoy NO se pueden limitar las donaciones de alimentos en el país. Gracias a donaciones, hoy los bancos de alimentos están mejorando la nutrición de 1.2 millones de personas.</p> <p>El mensaje es: <i>hoy con la grave crisis que tiene en Colombia de hambre no se puede desperdiciar ni un gramo de alimento ni de bebida, se tiene que acabar la crisis.</i> Con el impuesto a las donaciones de alimentos no se le van a poder más de la mitad de los alimentos que se les venían dando a los niños.</p>	<p style="text-align: center;">JUAN CARLOS JARAMILLO: ASOCIACIÓN DE FUNDACIONES EMPRESARIALES Y LA CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES NO GUBERNAMENTALES</p> <p>El hecho de que una entidad sea sin ánimo de lucro no significa que sea con ánimos de pérdida, y tampoco implica que sean de evasión tributaria. Los límites a las donaciones afectan la auto sostenibilidad financiera. Además, las pretensiones de imponer un nuevo límite a las donaciones atenta contra la equidad tributaria. Aquí no se trata de establecer los límites, sino de revisar y encontrar medidas de control más efectivos.</p> <p style="text-align: center;">ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA</p> <p>En primer lugar, el sector minero es el que más aporta a todos los colombianos en época de precios altos, sin embargo, eso ya existe y ya hace parte de la estructura tributaria. Este año la contribución fue de 9.5 billones de excedentes que el fisco no tenía contemplados tiene un efecto profundo en la estabilidad y viabilidad y sobre todo en las inversiones futuras de la transición minero-energética.</p> <p>Entrando en materia hay dos medidas puntuales que establece esta reforma tributaria: 1) La no deducibilidad de las regalías 2) 10 puntos adicionales en renta. Estas dos medidas suben a 55 puntos porcentuales el pago en renta al sector minero energético si se compara también con los países de la OCDE. Además, si se le suman todas las otras rentas y los aportes pasan de un 72% de aportes a un 90% en el sector minero, no se tiene antecedente alguno, esto en particular por una cosa, todos los países miembros de OCDE deducen regalías, aquí hay una cláusula para que estas no sean consideradas como costo, como la jurisprudencia lo ha venido diciendo. Esta reforma va a comprometer un propósito fundamental que debemos tener todos los colombianos que es la "formalización minera".</p> <p style="text-align: center;">ACOLGEN</p> <p>La realidad en Colombia es que para 2050, si queremos ser carbonos neutrales, necesitamos inversión de 5 veces más de la capacidad instalada que tenemos hoy para lograrlo. Lo que se necesita es impulsar este sector si se quiere lograr. La reforma tributaria deroga el artículo 265 del ET el cual permite descontar del impuesto sobre la renta el 25% del valor del invertido en proyectos de ciencia y tecnología. Derogar este artículo desincentiva las inversiones y donaciones, agrandando la brecha social en nuestro país.</p> <p style="text-align: center;">JORGE BENDEK- FEDEBIOCOMBUSTIBLES</p> <p>Se propone la siguiente iniciativa: propuesta aditiva al art 10 del proyecto de la reforma, "los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores; y el biocombustible de origen vegetal o animal</p>
<p>para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM, se consideran sector estratégico nacional y están exceptuados del plan de internacionalización y mantendrán las condiciones de inversión y generación de empleo asociados a los compromisos vigentes". Lo que se busca es que esos biocombustibles avanzados que en Colombia con aceite de palma y etanol producido de caña de azúcar tengan un tratamiento de la misma naturaleza como la que tienen hoy los biocombustibles de las zonas francas. Si nosotros no producimos vamos a perder nuestra competitividad aérea, ese simple biocombustible va a marcar la diferencia, si no, nos quitaría el carácter de centro de aviación de tránsito internacional pues si se tiene que importar a esos costos elevados tendríamos una fuga de divisas y que podríamos tener como una nueva fuente de exportaciones con el SAF.</p> <p style="text-align: center;">JUAN JOSÉ FUENTES-ANESCO</p> <p>En primer lugar, se habló de las complicaciones que puede traer la sobretasa en el impuesto de renta a la generación de energía con fuentes hídricas. Esto debido que, va a ser muy complicado para el sector pues se suma al aumento a la tasa efectiva de tributación que ya de hecho está adoptando el proyecto de ley al cambiar la tarifa general del 10% que se cobra de los dividendos. No se puede perder de vista que el marco jurídico para la prestación los Servicios públicos Domiciliarios permite que los inversionistas privados participen en este sector con la expectativa de obtener una rentabilidad razonable, en medida que se incrementa gravemente esta tasa implica una menor oferta y por tanto un incremento a la tarifa que se cobra a los usuarios. La a la sobretasa no es coherente con el mensaje del ajuste tarifario que está estableciendo el gobierno.</p> <p style="text-align: center;">GERMAN LÓPEZ - CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES: GREMIO QUE REÚNE A LAS EMPRESAS MÁS IMPORTANTES DEL SECTOR DE TECNOLOGÍA Y SECTOR TIC:</p> <p>El cierre de la brecha digital del país no es una oportunidad, sino una necesidad, y estamos arriesgando la competitividad y el desarrollo de las empresas y las personas en caso de no materializarlo. En ese sentido, consideran que la propuesta de reforma tributaria puede ser una barrera al cierre de esta brecha digital y convertirse en un problema para el desarrollo. Por otro lado, plantean que se entra en conflicto con convenios internacionales y que tiene que ver particularmente con el marco inclusivo internacional para tributos internacionales.</p> <p style="text-align: center;">NORA PEÑALOSA, ARNULFO SANCHEZ ROBINSON CABEZAS - TENDEROS</p> <p>En representación de los tenderos del país se presentaron Nora, Arnulfo y Robinson y mencionando que los tenderos son una fuerza grande que crece, pero al mismo tiempo son un león que ruge cuando juegan con la seguridad alimentaria. Expresaron "cada vez que uno de ustedes levante la mano para aprobar la reforma estará enterrando a un tendero, a una persona que ha contribuido al</p>	<p>crecimiento de este país" demostrando su descontento con muchos de los impuestos propuestos en la reforma tributaria como el de las bebidas azucaradas y las comidas procesadas.</p> <p style="text-align: center;">SANTIAGO MARROQUIN - CÁMARA DE COMERCIO COLOMBO AMERICANA</p> <p>La inversión extranjera representa, en el caso de la americana, el 30% de la inversión que llega al país. Estas inversiones generan aproximadamente 190 mil empleos, por lo tanto, es imposible resaltar hay varios sectores que se ven altamente afectados por la reforma. Uno estos son las zonas francas, este régimen como esta propuesto tiene unos temas complejos que puede afectar las exportaciones y los compromisos de inversión a los que las empresas ya le habían apostado, dentro de ellos está el tema de umbrales, el cual proponen que se mire por sector, no todas las inversiones son iguales, se debe mirar cada empresa.</p> <p>Por otro lado, se menciona el tema de las holding, teniendo en cuenta que el art. Art. 240 incluye a todas las sociedades con una tarifa mínima. Las holding, son sociedades que provienen de dividendos y la preocupación es que sean gravadas doble vez. Por último, el tema de minimis: es concertado desde el TLC, la capacidad del tráfico postal donde se tiene una tarifa de 200 dólares es importante mantenerla así y respetar el tratado d libre comercio.</p> <p style="text-align: center;">DANIEL MITCHEL - ACOPLÁSTICOS</p> <p>El sector de los plásticos es un sector que en los últimos años ha tenido una gran intensidad en cuanto a nuevas regulaciones, las empresas se han tratado de venir adaptando a estos cambios, pero es muy importante que las regulaciones sean coherentes y no se contradigan. Entre los temas que se proponen esta; 1) que la empresa que utilice el empaque o el envase sea el sujeto pasivo del impuesto y no la que lo fabrica. 2) que se tenga en cuenta una exclusión a dos soluciones ambientales: alternativas biodegradables y a las empresas que cumplan unas metas de economía circular (reciclaje)</p> <p style="text-align: center;">ALEJANDRO OSPINA - UNIÓN DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y ENERGÉTICA DE COLOMBIA.</p> <p>"Hay coincidencia en la inmensa mayoría de los colombianos acerca de revisar esta reforma tributaria". Por un lado, el Art 9 que le pone la sobretasa escandalosa a una actividad que ya hace un aporte enorme, por otro lado, el art 12 donde hablamos del "adesio" de la no deducibilidad de las regalías que las vuelve un costo dentro de la actividad, como también, el Art 29 que habla acerca del endurecimiento del impuesto al carbono (actividad legítima) que afecta esta actividad.</p>

<p>El mensaje general de los trabajadores o su mayoría es claro "cuidado, con dejar que el sistema económico del país cambie, generando un gravamen adicional e injusto a la generación de empleo al desarrollo de empresa y a la creación de verdadero trabajo y le entreguemos esos recursos al populismo a la generación de subsidios y a la creación de clientela a través del empleo público que NO genera valor a largo plazo", en ese sentido, se aclaró que, aunque si se requieren proyectos sociales para personas con limitaciones (niños ancianos), el resto de los Colombianos quieren oportunidades reales, trabajo decente. Esta reforma tributaria NO la necesita este país porque claramente los aportes que ya le está haciendo la industria petrolera gracias a los altos precios de los hidrocarburos compensan bien lo que se pretende recaudar.</p> <p>ANGELA PEÑA: CAMARA DE USUARIOS DE ZONAS FRANCAS DE LA ANDI</p> <p>El 90% de las empresas que están ubicadas en zonas francas son MIPYMES y buena parte de esta están dedicadas a emprendimientos, muchos de ellos en el sector de servicios. Como el proyecto de la reforma Tributaria se relaciona con el sistema ecosistema de las zonas francas, el primer debate incluye para dar es un proceso complejo, que necesita contar con unas opciones mínimas. Resultaría entonces muy complejo cumplir además con los umbrales propuestos. El proyecto de ley incluye una consecuencia con aquellas empresas que no cumplan con el umbral, como pérdida de calificaciones de zona franca y la pérdida de los beneficios del régimen, este proyecto no solo entra a reglamentar de la tarifa diferencial de renta sino que entra al régimen de comercio exterior, ese régimen que en este momento es ese régimen el que le permite a estas empresas adquirir insumos de la manera más competitiva que permite que compitamos con países de otra región. Entonces si nosotros como país permitimos que se elimine esta herramienta en un momento como estamos hoy, vamos a perder una gran oportunidad de utilizar una herramienta que es anticíclica y es el escenario ideal para que los jóvenes emprendedores la sigan utilizando.</p> <p>ANDRES BEJARANO: EMPRENDEDOR</p> <p>Se hace un llamado de atención a que "los inversionistas no están garantizados" cosa que los emprendedores no creen que el gobierno tenga muy claro, por el contrario, el gobierno parece asumir que van a estar ahí cuantas reformas tributarias vayan a haber. Es por esto que la visión a mediano y largo plazo es la que ha permitido a Colombia llegar al momento en el que está de auge de emprendimientos. No se puede jugar con traer inversionistas ya que el inversionista extranjero no tiene el mismo romanticismo que los colombianos tenemos, por tanto, se debe proteger. "Nos están quitando el futuro empresarial del país."</p> <p>Sobre el texto aprobado por las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República en primer debate, se mantienen diversas preocupaciones y se reafirman los argumentos que se exponen a continuación:</p>	<p>3. Contenido de la reforma</p> <p>- Impuesto sobre la renta y complementarios</p> <p>Impuesto de renta para personas naturales.</p> <p>El impuesto sobre la renta de personas naturales es un impuesto directo que grava los ingresos susceptibles de producir un aumento en el patrimonio, mediante tarifas marginales progresivas. La magnitud del recaudo total del impuesto sobre la renta en Colombia es similar a la registrada en otros países de América Latina y economías emergentes, sin embargo, su composición entre las contribuciones de empresas e individuos varía significativamente. Los ingresos provenientes del Impuesto de Renta de Personas Naturales fueron de 1,3% del PIB en el 2020, inferior al recaudo promedio de la región latinoamericana (2,3%), cerca de un tercio respecto a los países en vía de desarrollo (3,0% del PIB) y un sexto al promedio de los países que integran la OCDE (8,0% del PIB).</p> <p>Este impuesto incluye hoy los ingresos de trabajo, honorarios, capital no laboral, pensiones, ganancias ocasionales y dividendos, estas últimas 3 pertenecientes a una cédula diferente con un tratamiento tarifario diferenciado. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se menciona que, en promedio, el 70% de los declarantes corresponden a rentas de trabajo y pensiones, 16,7% a honorarios y el restante a rentas de capital, ganancias ocasionales y dividendos. El Gobierno Nacional, con la excusa de buscar mayor progresividad y equidad dentro de este impuesto propuso la unificación de las cédulas para gravar todos los tipos de ingreso bajo las tarifas marginales de la cédula general con una máxima de 39% generando así un incremento importante de las tarifas de dividendos hoy gravadas al 10% para dividendos superiores a 300 UVT de la tarifa de ganancias ocasionales que hoy están gravadas a tarifas de 10% o 20% según sea el caso, y en el caso más fuerte a las pensiones que hoy no se encuentran gravadas.</p> <p>Si bien la idea general del Gobierno Nacional es gravar a aquellos contribuyentes que tengan ingresos mayores a \$10 millones, en la práctica eso no es lo que sucedería ya que el Gobierno no está teniendo en cuenta que un mismo individuo puede recibir ingresos de las diferentes fuentes y de esta manera se afecta a colombianos que ganen menos de \$10 millones al año. Por ejemplo, un colombiano que reciba \$4,5 millones al mes, que adicionalmente reciba ingresos por arriendos de inmuebles y dividendos podría pasar de pagar una tarifa hoy del 0% a una del 19%, es decir que esta medida sí gravará a la clase media.</p> <p>Por otro lado, al unificar las cédulas se da por sentado que los ingresos de diferentes naturalezas pueden tener el mismo tratamiento tributario, desconociendo por completo en el proyecto radicado que una ganancia ocasional por la venta de un inmueble no se equipara a un ingreso recurrente. Para primer debate se logró que el Gobierno Nacional entendiera este punto, por lo que la ganancia</p>
<p>ocasional no fue incluida dentro de la cédula general, sin embargo se aumentó la tarifa al 15% y al 25% las ganancias obtenidas por juegos de azar.</p> <p>Del mismo modo desconoce la doble tributación que enfrenta el tema de los dividendos, encareciendo la relación socio-sociedad, la cual con la medida establecida en el proyecto inicial pasaba de un estimado del 42% a más del 60% según la ANDI (2022). En las modificaciones para primer debate, se incluyó un descuento del 20% para el impuesto de los dividendos aduciendo que así la tarifa final se incrementa del 10% al 19% por lo que la tarifa socio-sociedad no se vería gravemente afectada. Sin embargo, esto es cierto solo si los ingresos de las personas se componen únicamente de dividendos, si hay más ingresos dentro de la cédula la tarifa podrá incrementarse por encima del 19%.</p> <p>Por último, y tal vez uno de los puntos más álgidos de esta reforma es el relacionado con las pensiones, ya que se pretendía gravar los ingresos de los pensionados castigando el ahorro de los colombianos y se desconociendo el artículo 48 de la constitución donde se establece que "el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley..." Lo más preocupante de este artículo era que el Gobierno manifestaba que solo las pensiones de 10 millones para arriba iban ser gravadas, sin embargo, al hacer las cuentas reales con las deducciones establecidas por ley se evidencia que las pensiones gravadas iniciaban desde los \$8.4 millones de pesos e incluso debido a la unificación de cédulas, pensionados desde los \$5.6 millones en adelante que tuvieran otras rentas podrían comenzar a pagar este impuesto. La lucha contra este artículo en particular siempre ha sido un punto clave en las discusiones de ponentes por parte del Centro Democrático. Es completamente ilógico pensar en afectar los ahorros de la clase media en un país donde el porcentaje de personas que alcanzan hoy su pensión es bajo.</p> <p>Por lo anterior, se debe reconsiderar la inconveniencia de la unificación de las cédulas tal y cómo lo propone el Gobierno Nacional, así como el impuesto a los pensionados. Finalmente, con respecto a los beneficios tributarios vigentes, bajar los topes permitidos hoy para acceder al 25% general y al máximo de 40% desincentivaría el ahorro en AFC y el acceso a medicina prepagada, afectando el sector salud y construcción. Si bien, en lo aprobado para primer debate estos montos se incrementan un poco, sigue siendo drástica la disminución de los mismos frente a lo que existe hoy en la ley.</p> <p>Impuesto de renta para personas jurídicas</p> <p>Para romper el ciclo de desaceleración que venía marcando la actividad productiva entre 2014 y 2017 el Gobierno Nacional tomó medidas enfocadas principalmente en la tributación de las empresas. En efecto, mientras la economía pasó paulatinamente de crecer 4,5% en 2014 a 1,4% en 2017, en 2019 logró un crecimiento de 3,3%. Esta tendencia es más evidente en la inversión, la cual</p>	<p>creció 3,1% en 2019, un nivel 2,4 puntos porcentuales superiores al promedio del cuatrienio anterior (0,7%), y cuya explicación está en gran medida relacionada con las decisiones que el Gobierno Nacional adoptó en las dos reformas fiscales (Ley de Financiamiento y Ley de Crecimiento). Se destaca que solo en 2019, la formación bruta de capital en maquinaria y equipo anotó un crecimiento anual promedio de 13,1%, 3,6 puntos porcentuales por encima frente al promedio de 2018 (9,5%) y 14,7 puntos porcentuales frente al promedio del cuatrienio anterior (-1,6%). De este modo, la reducción gradual de la tarifa de renta corporativa y el descuento del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos fueron determinantes en este dinamismo.</p> <p>No obstante, ante el debilitamiento de los ingresos tributarios y la necesidad de apoyar a la población más vulnerable ante los efectos adversos ocasionados por la pandemia, el Gobierno Nacional tomó la decisión en el 2021 de desmontar el proceso de reducción de la tarifa general del impuesto a la renta para personas jurídicas que había iniciado a partir del año gravable 2019, apelando a la solidaridad empresarial para obtener parte de los recursos que necesitaba.</p> <p>Hoy las condiciones macroeconómicas del país en líneas generales han mejorado de manera importante. Sin embargo, las altas tarifas efectivas de tributación para las empresas en Colombia impiden que esta senda de recuperación se afecte sustancialmente y al contrario, puedan llevar a Colombia a una recesión de cara al 2023. La altísima tasa de renta a las personas jurídicas del 35%, la sobretasa del 5% para instituciones financieras, comisionistas de bolsa, bolsas de bienes y otras entidades relacionadas, la sobretasa del 3% para los generadores de energía eléctrica generan distorsiones en la economía, llevando a una disminución importante en la competitividad de las empresas de estos sectores con respecto a otros países. Además, la gravísima sobretasa a las empresas del sector de hidrocarburos y minero entre el 5% y 10% que desconoce los ciclos de precios pone en riesgo uno de los sectores más importantes en las exportaciones e ingresos corrientes de la nación. No siendo suficiente, se impone una tarifa mínima del 15% que deben pagar todas las empresas, generando serias afectaciones a los nuevos emprendimientos y una múltiple tributación sobre la misma utilidad.</p> <p>Esto, sumado a la transición del descuento del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) hacia una deducción afecta a las empresas más competitivas y con menores márgenes en sus resultados, implica que la carga asumida por las empresas sea mucho mayor.</p> <p>Por otro lado, existen otras medidas que afectan tanto el desarrollo productivo del país, como el desarrollo de acciones de interés social. Por un lado, modificar las condiciones tributarias de las zonas francas es poner en riesgo 114 mil empleos directos e indirectos, los cuales responden a inversiones por \$44 billones entre 2007 y 2021. La propuesta del límite a las ventas nacionales, además de violar las disposiciones del Tratado ASMC de la OMC que prohíben los subsidios a la exportación, desalienta la expansión e implementación de planes de inversión y generación de</p>

empleo, limitando la capacidad de industrializar la economía y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Adicionalmente, la reducción de la deducción de las donaciones a Entidades Sin Ánimo de Lucro desde el 25% al 3% desincentiva la promoción de proyectos en pro de la lucha contra la pobreza, el desarrollo de actividades relacionadas con la educación, la garantía de derechos y el apoyo a diferentes comunidades del país.

- Impuesto al Patrimonio

El impuesto al patrimonio, según la exposición de motivos del proyecto de ley, busca mejorar la equidad del sistema tributario, donde los capitales elevados paguen una suma adicional. Sin embargo, la propuesta tal y como se planteó en la reforma tributaria con su carácter permanente está en contravía de lo propuesto por la Comisión de Expertos Tributarios. Además, la determinación metodológica del patrimonio, los umbrales y tarifas planteadas desincentivan el crecimiento económico del país para las actividades comerciales, industriales y del mercado accionario en general.

En 2019 el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios tributarios concluyó que “Colombia necesita una reforma fundamental de los impuestos corporativos que amplíe la base tributaria y simplifique el sistema tributario y elimine los impuestos distorsionantes no basados en las utilidades (incluido el impuesto al patrimonio)”. Claramente frente a esta recomendación se hizo caso omiso y, por el contrario, se contempla un impuesto de forma permanente y no transitorio como tradicionalmente se ha establecido cuando se requiere.

Es necesario recordar que el patrimonio y los bienes inmuebles que puedan llegar a constituir el patrimonio no son únicamente los destinados a un uso particular. De hecho, son múltiples casos en donde estos tienen la finalidad de brindar un soporte económico a una familia como el caso de los locales comerciales o viviendas de apartamento destinadas para arriendos. En estos escenarios, incluso se estaría cayendo en el error de la doble tributación porque independientemente del responsable (Entidad Territorial o Nación) por recaudar el impuesto, el contribuyente pagaría sobre el mismo predio un impuesto predial y además un impuesto al patrimonio.

Vale la pena agregar que la única modificación realizada en el debate de las Comisiones Económicas Conjuntas fue precisamente sobre el impuesto al patrimonio. A continuación, se presenta un cuadro comparativo en donde se pueden vislumbrar los cambios realizados entre el texto inicialmente radicado y el aprobado en primer debate:

Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate
---------------	---------------------------------

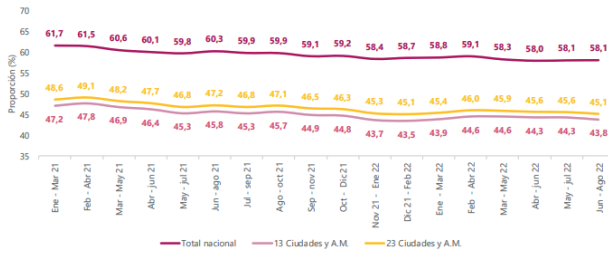
Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate
IMPUESTO AL PATRIMONIO	IMPUESTO AL PATRIMONIO
ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:	ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:
ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:	ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. 2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país. 5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. 2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno. 4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país. 5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en

Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate
ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.	el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.
PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.	PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.
PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.	PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate
ARTÍCULO 21°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:	ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:
ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.	ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.
ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:	ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:
ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.	ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.
En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la	En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser

Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate	Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate
<p>persona natural.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.</p> <p>PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.</p> <p>PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:</p>	<p>el lugar en donde habita la persona natural.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.</p> <p>PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.</p> <p>PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:</p>	<p>1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al valor intrínseco.</p> <p>El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>Se entiende por valor intrínseco el resultado de dividir el patrimonio líquido de la entidad por el número de acciones o cuotas de interés social en circulación.</p> <p>2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor de cotización al último</p>	<p>1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor – IPC, desde la fecha de adquisición, hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.</p> <p>El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>La determinación del valor de las acciones establecida en este parágrafo solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.</p> <p>2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá</p>
<p>día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.</p> <p>3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio neto subyacente.</p> <p>Quien tiene la obligación legal de incluir estos activos en su declaración del impuesto al patrimonio es el beneficiario final conforme con lo dispuesto en el artículo 631-5 de este Estatuto.</p>	<p>al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.</p> <p>3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.</p> <p>Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de</p>	<p>PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso; 2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad; 3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior; 4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales 	<p>que no gocen de la propiedad o posesión del bien.</p>

Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate	Texto Inicial	Texto aprobado en primer debate																																																
<p>ARTÍCULO 23°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="175 793 457 883"> <thead> <tr> <th>Rangos UVT</th> <th>Tarifa</th> <th>Impuesto</th> </tr> <tr> <th>Desde</th> <th>Hasta</th> <th>marginal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>72.000</td> <td>0,0%</td> </tr> <tr> <td>72.000</td> <td>122.000</td> <td>0,5%</td> </tr> <tr> <td>122.000</td> <td>En adelante</td> <td>1,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="480 775 737 911"> <thead> <tr> <th>Rangos UVT</th> <th>Tarifa</th> <th>Impuesto</th> </tr> <tr> <th>Desde</th> <th>Hasta</th> <th>marginal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>>0</td> <td>72.000</td> <td>0,0%</td> </tr> <tr> <td>>72.000</td> <td>122.000</td> <td>0,5%</td> </tr> <tr> <td>>122.000</td> <td>230.000</td> <td>1,0%</td> </tr> <tr> <td>>230.000</td> <td>En adelante</td> <td>1,5%</td> </tr> </tbody> </table> <p>PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="480 1045 786 1161"> <thead> <tr> <th>Rangos UVT</th> <th>Tarifa</th> <th>Impuesto</th> </tr> <tr> <th>Desde</th> <th>Hasta</th> <th>marginal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>>0</td> <td>72.000</td> <td>0,0%</td> </tr> <tr> <td>>72.000</td> <td>122.000</td> <td>0,5%</td> </tr> <tr> <td>>122.000</td> <td>En adelante</td> <td>1,0%</td> </tr> </tbody> </table>	Rangos UVT	Tarifa	Impuesto	Desde	Hasta	marginal	0	72.000	0,0%	72.000	122.000	0,5%	122.000	En adelante	1,0%	Rangos UVT	Tarifa	Impuesto	Desde	Hasta	marginal	>0	72.000	0,0%	>72.000	122.000	0,5%	>122.000	230.000	1,0%	>230.000	En adelante	1,5%	Rangos UVT	Tarifa	Impuesto	Desde	Hasta	marginal	>0	72.000	0,0%	>72.000	122.000	0,5%	>122.000	En adelante	1,0%	<p>de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.</p> <p>El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.</p> <p>ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:</p> <p>PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:</p>	<p>ARTÍCULO 24°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.</p> <p>ARTÍCULO 25°. Adiciónense los incisos 4 y 5 al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.</p> <p>La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.</p> <p>ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:</p>	<p>ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.</p> <p>ARTÍCULO 33°. Adiciónense los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.</p> <p>La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.</p> <p>ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:</p>
Rangos UVT	Tarifa	Impuesto																																																	
Desde	Hasta	marginal																																																	
0	72.000	0,0%																																																	
72.000	122.000	0,5%																																																	
122.000	En adelante	1,0%																																																	
Rangos UVT	Tarifa	Impuesto																																																	
Desde	Hasta	marginal																																																	
>0	72.000	0,0%																																																	
>72.000	122.000	0,5%																																																	
>122.000	230.000	1,0%																																																	
>230.000	En adelante	1,5%																																																	
Rangos UVT	Tarifa	Impuesto																																																	
Desde	Hasta	marginal																																																	
>0	72.000	0,0%																																																	
>72.000	122.000	0,5%																																																	
>122.000	En adelante	1,0%																																																	
<p>ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.</p>	<p>ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.</p>	<p>Desde su creación en la Ley de Crecimiento en el 2019 se han inscrito 72.245 personas, de los cuales 38.671 son jurídicas y 33.574 son naturales. De acuerdo con la DIAN, del total de inscritos, el 12% lo hizo en 2019, en 2020 se inscribió el 22%, en 2021 se inscribió el 26% y con corte al 30 de septiembre de 2022 se inscribieron el 40% del total de contribuyentes, lo que evidencia la buena acogida que ha tenido este régimen a través del tiempo. Adicionalmente, es importante resaltar que a septiembre de 2022 más de 39.000 contribuyentes que optaron por inscribirse al Régimen Simple no contaban con el RUT, lo que implica que 53% de los inscritos son nuevos contribuyentes, lo que significa que la implementación de este régimen está contribuyendo efectivamente a formalizar los comercios.</p>	<p>Desde su creación en la Ley de Crecimiento en el 2019 se han inscrito 72.245 personas, de los cuales 38.671 son jurídicas y 33.574 son naturales. De acuerdo con la DIAN, del total de inscritos, el 12% lo hizo en 2019, en 2020 se inscribió el 22%, en 2021 se inscribió el 26% y con corte al 30 de septiembre de 2022 se inscribieron el 40% del total de contribuyentes, lo que evidencia la buena acogida que ha tenido este régimen a través del tiempo. Adicionalmente, es importante resaltar que a septiembre de 2022 más de 39.000 contribuyentes que optaron por inscribirse al Régimen Simple no contaban con el RUT, lo que implica que 53% de los inscritos son nuevos contribuyentes, lo que significa que la implementación de este régimen está contribuyendo efectivamente a formalizar los comercios.</p>																																																
<p>En la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio, el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en bolsa de valores o de una reconocida idoneidad internacional pasa del valor intrínseco al costo fiscal actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC</p> <p>Igualmente, se introduce un nuevo rango con una tarifa marginal del 1.5% para rangos superiores de 239.000 en adelante para los años 2023, 2024, 2025 y 2026.</p> <p>En la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio, el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en bolsa de valores o de una reconocida idoneidad internacional pasa del valor intrínseco al costo fiscal actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC. Por otro lado, se introduce un nuevo rango con una tarifa marginal del 1.5% para rangos superiores de 239.000 en adelante para los años 2023, 2024, 2025 y 2026.</p> <p>Aunque en principio se elimina la exigibilidad de valorar las acciones sobre el valor intrínseco, surgen nuevas preocupaciones sobre la valoración del costo fiscal más el IPC. Específicamente, existe la duda sobre el año a partir del cual se debe actualizar el índice de precios al consumidor y si esta actualización resultaría profundamente perjudicial para los accionistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación <p>Este impuesto tiene como fin reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen. El régimen simple es un modelo de tributación opcional que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros. Las contribuciones a pensiones, a su vez, serán descontables del régimen SIMPLE, con el propósito de dar prioridad al pago de las mismas.</p>	<p>En la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio, el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en bolsa de valores o de una reconocida idoneidad internacional pasa del valor intrínseco al costo fiscal actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC</p> <p>Igualmente, se introduce un nuevo rango con una tarifa marginal del 1.5% para rangos superiores de 239.000 en adelante para los años 2023, 2024, 2025 y 2026.</p> <p>En la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio, el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en bolsa de valores o de una reconocida idoneidad internacional pasa del valor intrínseco al costo fiscal actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC. Por otro lado, se introduce un nuevo rango con una tarifa marginal del 1.5% para rangos superiores de 239.000 en adelante para los años 2023, 2024, 2025 y 2026.</p> <p>Aunque en principio se elimina la exigibilidad de valorar las acciones sobre el valor intrínseco, surgen nuevas preocupaciones sobre la valoración del costo fiscal más el IPC. Específicamente, existe la duda sobre el año a partir del cual se debe actualizar el índice de precios al consumidor y si esta actualización resultaría profundamente perjudicial para los accionistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación <p>Este impuesto tiene como fin reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen. El régimen simple es un modelo de tributación opcional que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros. Las contribuciones a pensiones, a su vez, serán descontables del régimen SIMPLE, con el propósito de dar prioridad al pago de las mismas.</p>	<p>El recaudo también se ha visto afectado de forma positiva, con corte al 30 de septiembre de 2022 se ha recaudado a través del régimen \$1,9 billones. Por concepto de ICAC se ha recaudado a 1.012 municipios que representan el 92% del total del país, el valor de \$126 millones.</p> <p>A pesar de la buena acogida del Régimen Simple en la disminución de tarifas y la adición del sector de salud y educación como potenciales beneficiarios del régimen, en el texto aprobado en primer debate se elimina la posibilidad de acogerse al régimen simple de tributación para los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual, induciendo a este grupo a no migrar hacia la formalidad. Esto es importante en un contexto donde se ha observado una disminución leve pero continua del nivel de informalidad, pero que sigue alcanzando niveles del 58%. La Encuesta de Micronegocios del DANE estima que aproximadamente tres de cada cuatro micronegocios no están registrados en el Registro Único Tributario (RUT). Por su parte, la informalidad laboral también evidencia altos niveles, donde la población ocupada en micronegocios tiene un porcentaje de 85% en la informalidad. En este sentido, las cifras de informalidad laboral del total nacional superan el 45% en las principales ciudades y el 84% en las zonas rurales.</p> <p>Gráfico 7. Proporción de la población ocupada informal en Colombia</p>	<p>El recaudo también se ha visto afectado de forma positiva, con corte al 30 de septiembre de 2022 se ha recaudado a través del régimen \$1,9 billones. Por concepto de ICAC se ha recaudado a 1.012 municipios que representan el 92% del total del país, el valor de \$126 millones.</p> <p>A pesar de la buena acogida del Régimen Simple en la disminución de tarifas y la adición del sector de salud y educación como potenciales beneficiarios del régimen, en el texto aprobado en primer debate se elimina la posibilidad de acogerse al régimen simple de tributación para los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual, induciendo a este grupo a no migrar hacia la formalidad. Esto es importante en un contexto donde se ha observado una disminución leve pero continua del nivel de informalidad, pero que sigue alcanzando niveles del 58%. La Encuesta de Micronegocios del DANE estima que aproximadamente tres de cada cuatro micronegocios no están registrados en el Registro Único Tributario (RUT). Por su parte, la informalidad laboral también evidencia altos niveles, donde la población ocupada en micronegocios tiene un porcentaje de 85% en la informalidad. En este sentido, las cifras de informalidad laboral del total nacional superan el 45% en las principales ciudades y el 84% en las zonas rurales.</p> <p>Gráfico 7. Proporción de la población ocupada informal en Colombia</p>																																																



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Impuestos ambientales

Impuesto al carbono

El impuesto al carbono, según lo expuesto en el proyecto de ley, busca desincentivar el consumo de combustibles fósiles, corregir las externalidades en términos de emisiones de carbono y asignar de manera más eficiente recursos hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. En este sentido, Colombia se encuentra en un proceso de transición energética, promoviendo el uso de recursos menos contaminantes. No obstante, este proceso debe darse de manera progresiva, permitiendo que el sector productivo pueda adaptarse efectivamente. Así pues, se considera fundamental la gradualidad prevista para la implementación de este tributo, así como la implementación de nuevas medidas para la protección del ambiente en el país.

Sin embargo, es importante considerar que debido a las afectaciones derivadas por la pandemia por Covid-19, la crisis energética global y los conflictos geopolíticos mundiales, el sector productivo se ha visto afectado de manera negativa en las cadenas de abastecimiento y logística a nivel mundial, no solo aumentando el costo de los insumos, la infraestructura, y las cadenas de valor, sino también retrasando el desarrollo de proyectos.

En este contexto, la aplicación del impuesto al carbono planteado, dada la incidencia del carbón en la formación de precios de electricidad, el efecto para el mercado de electricidad sería inmediato. Según ANDEG (2022), en el primer año de aplicación del tributo, el efecto para el mercado eléctrico sería superior a los \$0,4 billones, hasta \$1,6 billones con la aplicación plena del impuesto, adicional al mayor esfuerzo fiscal que se requerirá para apropiarse recursos para subsidios por menores tarifas.

De esta manera, considerando la alta volatilidad de los precios de los combustibles y teniendo en cuenta que este tipo de tributos debe gravar esencialmente las emisiones de gases de efecto

invernadero derivadas del proceso de combustión de los combustibles fósiles y no al insumo como tal.

Impuestos a plásticos de un solo uso

Con el objetivo de disminuir las externalidades en el ambiente derivadas del uso de plásticos, el Gobierno desarrolló un impuesto a los plásticos de un solo uso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta el efecto que esta disposición puede tener sobre la producción, transformación y comercialización de alimentos en el país, así como sobre la población colombiana. La imposición de este gravamen adicional tiene un impacto directo sobre la seguridad e inocuidad de los alimentos, así como sobre el proceso de comercialización o exportación, toda vez que, hasta hoy, el plástico tiene características tecnológicas que permiten garantizar la conservación de las características nutritivas, la inocuidad y la indemnidad de un producto alimenticio.

Por otro lado, es importante armonizar la disposición con la normativa vigente, particularmente la recientemente expedida Ley 2232 del 7 de julio de 2022 "Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones". En el parágrafo del artículo 5° se exceptúan de la prohibición y sustitución gradual los plásticos de un solo uso destinados al empaque o envase de alimentos.

En virtud de lo anterior, se requiere aclarar el alcance y los criterios del Certificado de Economía Circular. Colombia cuenta con un esquema de responsabilidad extendida del productor para los empaques, envases y embalajes, el cual está regulado por la Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, adicionalmente en el caso de los productos plásticos de un solo uso, por la Ley 2232 de 2022. El sistema de responsabilidad extendida del productor ha funcionado con éxito en múltiples países de Europa. En el caso de Colombia, este establece la hoja de ruta en economía circular para los empaques, envases y embalajes.

Así las cosas y con el propósito de evitar vicios por violar los principios de equidad tributaria, se amplía el alcance del artículo a productos de un solo uso para empacar, envasar o embalar bienes de consumo de todos los materiales, incluyendo plásticos, vidrio y multimaterial. En Colombia, se requiere aumentar el reciclaje y mejorar la sostenibilidad ambiental de todos los materiales, no solo de los plásticos. No resultaría coherente promover la sustitución en empaques, envases y embalajes hacia materiales diferentes al plástico, sin antes comprobar que los sustitutos efectivamente tienen un impacto ambiental menor.

Deducibilidad de regalías

Bajo el marco constitucional y legal vigente, las regalías constituyen contraprestaciones económicas cuyo origen está en la explotación de un recurso natural no renovable (RNNR), contraprestaciones

que estarán a cargo de los sujetos a quienes se les otorga el derecho a explotar dichos recursos en el subsuelo, propiedad del Estado. Así las cosas, las regalías no tienen naturaleza impositiva. Estas, no se fundamentan – como sí lo hacen los impuestos – en el principio de Capacidad Contributiva, según el cual, el contribuyente está en la obligación de soportar una carga financiera a favor del Estado por el simple hecho de ejecutar actos o encontrarse en circunstancias que demuestran su capacidad económica, sin que el Estado, directamente deba generar prestación alguna. Por el contrario, las regalías se originan en negocios jurídicos celebrados entre el Estado que siendo dueño de los RNNR permite su explotación, y por su parte, quien ejecuta la explotación de estos debe reconocer una contraprestación directa a dicha posibilidad de explotación.

Sabiendo esto, el sector se consolida como uno de los principales aliados para el desarrollo de las regiones de Colombia por medio del aporte de importantes recursos a través del Sistema General de Regalías (SGR). Durante todo 2021, el recaudo de regalías en Colombia fue de \$8,33 billones; durante el bienio 2021-2022 se ha recaudado \$13,7 billones de regalías, donde el sector de hidrocarburos ha aportado \$10,2 billones y el minero \$3,5 billones; lo que significa un avance de 89 % en la meta de recaudo que se tiene para el cierre del año que es de \$15,4 billones. Según Fedesarrollo (2021), durante los últimos 10 años se ha evidenciado la importancia de estos recursos, no sólo como porcentaje del ingreso de las entidades territoriales, sino también como una herramienta de apalancamiento de proyectos de inversión para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las regiones.

En línea con este dinamismo, la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP) presentó el Informe de Tendencias de Inversión en Exploración y Producción (E&P) en Colombia, con el balance de 2021 y perspectivas para 2022. Allí reveló que este año se destinarán US\$1.330 millones a la actividad exploratoria, cifra 2 veces superior a la ejecutada en 2021 y la más alta inversión registrada desde 2014. La mayor inversión exploratoria se traduce en dinamismo de las economías locales, generación de empleo, inversión social y ambiental y oportunidades para las regiones. Además, la exploración es la producción del futuro, es decir, la garantía de la autosuficiencia energética del país, y de los ingresos fiscales que recibe Colombia por la producción y exportación de sus recursos energéticos.

Así, además de la falta de cimientos jurídicos para la negativa de deducibilidad en renta, las inversiones se van a ver fuertemente afectadas por lo que las regalías se esperan disminuyan considerablemente y con ellas, los ingresos disponibles de los territorios.

Impuestos saludables

La creación de impuestos saludables para mejorar los hábitos alimenticios y la salud de los colombianos puede convertirse en un impuesto de carácter regresivo. Lo anterior dado que, por un lado, en el corto plazo aumentaría el precio de varios bienes de la canasta básica contribuyendo a

incrementar aún más la elevada tasa de inflación que está afrontando el país, mientras que por otro lado, sus beneficios de largo plazo son inciertos, como lo señala la experiencia internacional. Según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2022), las personas con ingresos menores a 165 mil pesos serían los más afectados al tener que pagar mayores impuestos como proporción de su ingreso.

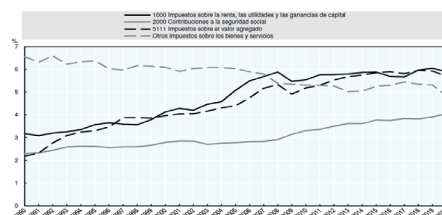
En Latinoamérica el único país que ha implementado impuestos a alimentos de este tipo ha sido México. Un estudio realizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2021) evidenció que este impuesto no ha sido efectivo. Según el CIAT, la población que sufre de obesidad y sobrepeso no ha disminuido, y que por el contrario se ha incrementado de 71,3% a 74,1%. En este sentido, esta vía de la contribución encarece los productos, pero no es efectiva en el objetivo de reducir su consumo.

Aunado a lo anterior, según Fenalco (2022) el impuesto a las bebidas, pasabocas y carnes frías golpean directamente los ingresos y las utilidades de las tiendas de barrio, lo que podría generar el cierre del 52% de estos negocios, equivalente a 250.000 tiendas que, en su mayoría (95%), están ubicadas en estratos 1, 2 y 3 en un contexto donde los tenderos aun no logran recuperarse de los efectos derivados de la pandemia.

Mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria

La evasión y elusión tributaria son los dos principales problemas que impiden el fortalecimiento de los ingresos tributarios no solo en Colombia, sino en los países de América Latina y el Caribe (ALC). De acuerdo con la OCDE en el informe de estadísticas tributarias de 2022, la evasión cuesta 6,1% del PIB en ALC, esta se localiza en los dos (2) impuestos de mayor recaudo: renta, con una evasión del 3,8% del PIB e IVA con 2,3% del PIB. En igual medida, desde 1990, estos impuestos han mostrado una clara tendencia a incrementar el recaudo como porcentaje del PIB por encima de otros impuestos sobre bienes y servicios como se muestra en el gráfico.

Gráfico 8. Recaudo de algunos impuestos en la región de ALC, 1990-2020



Fuente: Estadísticas de recaudo en América Latina y el Caribe 1990-2020, OCDE.

En efecto, las estimaciones sobre la evasión se han localizado en un rango de \$50 y \$70 billones en el caso más extremo. No obstante, para el gobierno de turno, el dato se aproxima a \$65 billones como lo hacen saber en la exposición motivan del proyecto de reforma tributaria. Al respecto, todas las formas de lucha contra la evasión y elusión tienen apoyo expreso en esta ponencia. Lo anterior se evidencia en los resultados de la DIAN en materia de lucha contra la evasión en 2021, donde se lograron recaudar \$24,1 billones como resultado del plan de choque contra la evasión y el contrabando. Solamente en acciones de fiscalización se lograron \$5,4 billones, cifra superior a los resultados de 2015 y 2016.

Con la expedición de la Ley 2155 de 2021 (Inversión Social) el Gobierno fijó unos mecanismos de lucha contra la evasión sustancialmente efectivos para el recaudo, entre ellos se destacan: i) la inscripción de oficio en el RUT de personas naturales con fines de fortalecer la información acerca de los contribuyentes en las distintas negociaciones de estos con la vida económica, ii) el fortalecimiento de la facturación electrónica, iii) facturación por parte de la DIAN del impuesto de renta y complementarios notificada al contribuyente, iv) el intercambio automático de información en coordinación y colaboración de marcos internacionales de cooperación entre países, y v) la creación del registro de beneficiarios finales.

En este sentido, desde el desarrollo de medios tecnológicos para el fortalecimiento de la DIAN en materia de información, tratamiento de datos, identificación de contribuyentes, modernización de las plataformas de consulta y registro, desde el año 2000 se vienen implementando medidas acordes a la superación de vacíos tecnológicos de la entidad. A su vez, el BID ha sido un agente importante en la construcción de escenarios de modernización a partir de los lineamientos propuestos en los documentos compartidos entre Colombia y esta institución.

Así, la lucha contra la evasión se debe seguir desarrollando desde el eje de contribuciones efectivas por parte de los contribuyentes a partir de una fuerte inversión en mecanismos que permitan identificar, actualizar y denominar las actividades de las personas tanto naturales como jurídicas obligadas a declarar.

Ya dentro del análisis del texto propuesto al Congreso de la República, concluimos que para efectos de lucha contra la evasión, en cabeza del director de la DIAN reposa la responsabilidad univoca de configurar acciones, mecanismos y vehículos para dar continuidad a la lucha contra la evasión, respetando a su vez los convenios internacionales sobre normas tributarias ratificados por Colombia así como de aquellos que buscan perfeccionar el ámbito tributario internacional y nacional. Entre ellos, debe prestar suficiente atención a la declaración de intención de la OCDE sobre el pilar 1, correspondiente al tratamiento tributario de la economía digital, entendida para esta reforma como presencia económica significativa. En este aspecto se deben revisar los términos en consideración a

que existe un tratamiento internacional que debe ser discutido ampliamente. Sin perjuicio de la autonomía que para sus efectos este Gobierno determine.

Finalmente, sobre las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República sobre el decreto ley 071 de 2020, se espera que las mismas sean correctas en cuanto a los asuntos internos de la Unidad Administrativa Especial de la DIAN por cuanto el capital humano es el principal catalizador del éxito en la lucha contra la evasión y al mismo tiempo sobre este recae un conjunto de responsabilidades que deben ser observadas para evitar conductas fraudulentas o en contra del objeto misional de la institución.

4. Comentarios sobre el articulado del texto aprobado en primer debate

PONENCIA 1ER DEBATE	COMENTARIOS
<p>ARTÍCULO 2°. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas solo en la parte del pago anual que exceda de mil seiscientos noventa (1.700) UVT.</p> <p>El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil seiscientos noventa (1.700 UVT), calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales ésta corresponde.</p> <p>10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a seiscientos noventa (700) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</p> <p>El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez, en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, otorgadas en el exterior o en organismos multilaterales.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p>	<p>Hay pagan también pensiones desde 38 millones de pesos mensuales. Con la reforma, a partir de una mesada de 5,6 millones, una persona podría estar sujeta al pago de impuestos por su pensión, castigando el ahorro para la vejez de quienes ya trabajaron toda la vida y le aportaron a la sociedad. Lo anterior se da en el caso donde una persona reciba pensiones superiores a 5,6 millones y además tenga otros ingresos, que al sumarlos superen los 1090 UVT (punto a partir del cual se gravan a las personas naturales con una tarifa marginal que inicia en 19%). El argumento de que las pensiones mayores a 10 millones serían las únicas gravadas se da solamente en el caso donde la pensión es el único ingreso que percibe una persona. Si bien el Gobierno ha anunciado el retro de esta propuesta, nunca debió haber sido puesta en el debate la opción de vulnerar el derecho adquirido de los pensionados.</p> <p>Este artículo también reduce la exención del valor de la exención de los pagos laborales desde 9 millones mensuales a 2,5 millones mensuales. En un contexto de alta inflación, sin duda se va a poner en riesgo la capacidad adquisitiva de los hogares de la clase media, en donde los ingresos laborales ahora van a lograr adquirir menos bienes y servicios. No tiene sentido que, en un 2022 con inflación esperada del 11,9% y de 6,9% en 2023 (según las encuestas de expectativas del Banco de la República) se les imponga una mayor carga sobre sus ingresos. En contraste con las tendencias internacionales, Colombia está afectando la capacidad adquisitiva con mayores impuestos, mientras que en Estados Unidos, el Servicio Interno de Impuestos (IRS por sus cifras en inglés) está aumentando las deducciones para las familias contribuyentes.</p>
<p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones liquidadas de causantes que</p>	<p>Se sigue insistiendo en incluir los ingresos por dividendos en la cédula general de renta. Si bien se contempla un descuento del 19% teniendo en cuenta que</p>

<p>al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieran sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.</p> <p>Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones liquidadas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.</p> <p>PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.</p> <p>La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reducirá en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones liquidadas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).</p> <p>ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES LÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones liquidadas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo período, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde</th> <th>Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta</th> <th>Descuento marginal</th> <th>Descuento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>1.090</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>>1.090</td> <td>En adelante</td> <td>19%</td> <td>(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%</td> </tr> </tbody> </table>	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento	0	1.090	0%	0%	>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%	<p>estos ingresos podrían llegar hasta un 39%, es indeseable incluirlos en la cédula general teniendo en cuenta que esto puede tener un efecto regresivo sobre las personas. Lo anterior se da porque del descuento no se benefician los pequeños inversionistas. Según la ANDI, sólo aquellas personas naturales que obtengan más de \$41 millones de dividendos al año podrán obtener un descuento tributario, lo cual es evidentemente regresivo y afecta en mayor medida a la pequeña y mediana empresa.</p> <p>Por otro lado, incluir los dividendos en la cédula general podría tener un incremento hasta del 100% en la tarifa frente al escenario vigente, afectando la tarifa sociedadadocio (renta empresas + dividendos), llevándola hasta un 48%, siendo esta excesivamente alta frente a los países de la OCDE.</p> <p>No menos importante, es fundamental mantener la neutralidad en las tarifas para residentes y no residentes, la cual se vería modificada al tener un tratamiento diferencial para residentes (incluidos en la cédula general) y no residentes (tarifa fija del 20%).</p>
Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento										
0	1.090	0%	0%										
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%										

<p>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.</p> <p>Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si sumaron los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales. 2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso. 3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales. <p>Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas. <p>En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda ochocientos cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cambió con los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none"> 5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA-, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal. 5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación-, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación. 5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual, intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del período gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral. 	<p>La reducción del 73% en el monto de las exenciones tendría serias implicaciones en los indicadores de ahorro en el país y ahondaría aún más el problema de fuga de cerebros al exterior. En primer lugar, la reducción de las exenciones en tal magnitud limita los incentivos para el ahorro voluntario en pensiones para los que buscan tener un buen ahorro para la vejez, en un contexto donde solamente el 25% de los adultos mayores se logran pensionar. El mensaje que se está dando con la limitación a las exenciones es la de buscar otras alternativas en vez de mejorar las condiciones pensionales. Colombia tiene una tasa de ahorro muy baja, de acuerdo con el DANE esta se encuentra en 13,5%, donde el 9% lo representan los fondos de pensiones. A su vez, las personas tendrán menores incentivos a adquirir servicios de medicina prepagada, teniendo en cuenta que ya no tendrán el mismo beneficio tributario. El efecto de lo anterior podría reflejarse en un aumento de la carga en los servicios de salud públicos, limitando a su vez la prestación de estos servicios para la población más vulnerable.</p> <p>En segundo lugar, el contexto de devaluación que ha ahondado el Gobierno con sus anuncios ha implicado que los sueldos locales medidos en dólares se reduzcan cada vez más. La reducción en las exenciones pondría una carga adicional en los sueldos de residentes, aumentando los incentivos a que migren al exterior en búsqueda de mejores ingresos laborales. Con esta medida, Colombia reduciría la competitividad en las condiciones laborales para los que profesionales con postgrados quieran trabajar en el país.</p> <p>Este artículo tiene dos aspectos positivos, pero insuficientes, en cuanto a la deducción por dependientes y deducción por uso de factura electrónica en la compra de bienes y servicios. Por un lado se deberían tener en cuenta dependientes discapacitados, entendiendo que los gastos y cuidados asociados son mayores, y serían las mujeres las principales beneficiadas en el fortalecimiento de las medidas de la economía del cuidado. Por otro lado, si se quiere fortalecer el uso de la factura electrónica, el 1% al que se refiere el numeral 5 debería ser descontable y no deducible.</p>
--	---

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente; no podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 10* Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 5% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suero y azar y de licores y alcohóles.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fige el reglamento.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, que perciban ingresos por alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, distintas a las involucradas en la producción de minerales de transición, deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios:

Código CIIU	Actividad económica
0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)
0520	Extracción de carbón lignito
0610	Extracción de petróleo crudo
0620	Extracción de gas natural
0710	Extracción de minerales de hierro
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo serán los siguientes:

1. Para el año gravable 2023, se adicionarán diez (10) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

2. Para el año gravable 2024, se adicionarán siete punto cinco (7,5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

3. Para el año gravable 2025 y siguientes, se adicionarán cinco (5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

Estos puntos adicionales solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fige el reglamento.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fige el reglamento.

PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:

1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o
2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto.

Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en:
 - 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o
 - 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET.

2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.

3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de iniciar en los servicios objeto del beneficio tributario.

5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.

La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.

Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.

PARÁGRAFO 6. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.

Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).

ARTÍCULO 11* Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre y cuando, en desarrollo de su plan de internacionalización y anual de ventas, la suma de sus ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente, no superen el umbral que fije el Gobierno nacional. En todo caso el umbral no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravable 2025 y veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.

Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incurrieron tal condición.

PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158-3 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 4. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores, será del 20%.

PARÁGRAFO 5. Los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero de este artículo durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o complementario sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su residencia en el territorio aduanero.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero, aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%.

ARTÍCULO 13* Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 14* Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 5% anual de su renta líquida ordinaria antes de detracer las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) \cdot TRPJ + DT - 5\%RALO$$

Donde:

- VAA: corresponde el valor a adicionar.
- DE: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- RE: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- INCRNGO: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- TRPJ: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- RALO: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de detracer las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero (VAASD), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 156-2, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos

proposta se reflejará en la necesidad de importar cerca de 44 millones de barriles de combustibles cada año.

Como se mencionó anteriormente, no deberían existir diferencias entre sociedades nacionales y extranjeras. Esto mina el principio de la neutralidad frente al extranjero.

Se eliminan los beneficios a la capitalización rural (Art. 52 del ET), afectando la adquisición de maquinaria y equipo para la adecuación de tierras y el incremento en la productividad del campo; a la contribución a educación de los empleados (Art. 107-2), limitando el acceso a la educación de los hijos de los trabajadores; donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros D'Costa, a las fundaciones y organizaciones dedicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia, organismos deportivos (Art. 126-2), afectando el desarrollo y la garantía de condiciones mínimas para la población en condiciones vulnerables; inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente (Art. 255), en contravía del cuidado ambiental y de la protección de la biodiversidad; donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial (Art. 257), afectando la prestación de servicios sociales a distintas comunidades de diferente índole alrededor del país, así como la donación de alimentos, becas por impuestos (Art. 257-1), financiamiento de estudios de sus trabajadores en instituciones de Educación Superior (124 de la Ley 30 de 1992), reduciendo la formación para el aumento en la productividad y desarrollo personal de los empleados; mantenimiento y conservación del patrimonio cultural (56 de la Ley 397 de 1997), lo cual redundará en un deterioro en la infraestructura declarada patrimonio; utilidades que sean repartidas a través de acciones a los trabajadores (44 de la Ley 789 de 2002) impidiendo la inclusión financiera a los trabajadores; empleadores que ocupen trabajadoras mujeres víctimas de la violencia comprobada (23 de la Ley 1257 de 2008), vulnerando las condiciones para que las mujeres puedan mejorar sus condiciones socioeconómicas; inversiones en proyectos de infraestructura de escomeros relacionados con espectáculos públicos (4 de la Ley 1493 de 2011) imitando el fomento para el desarrollo de cultura y eventos para la ciudadanía.

El cambio en las condiciones de los usuarios de las zonas francas afecta sin dudas las decisiones de inversión y el desarrollo productivo del país. Por un lado, los umbrales sobre el límite de ingresos por ventas en el país siguen generando dudas de su ajuste teniendo en cuenta la prohibición de establecer subvenciones a las exportaciones según la OMC.

Por otro lado, no se tiene en cuenta que distintos usuarios no tienen vocación exportadora pero generan gran valor en la generación y prestación de bienes y servicios esenciales, así como el incremento en el empleo. Este es el caso de hospitales, operadores de zonas francas, call centers, explotadoras de gas costa afuera, entre otros. No tener en cuenta las características de estas actividades puede frenar la inversión productiva y social (como es el caso de los hospitales).

Por otro lado, Ecopetrol ha alertado sobre las perjudiciales consecuencias de este artículo, en donde pone un límite a las ventas nacionales a los usuarios de las zonas francas pondría en riesgo la autosuficiencia energética del país ya que obligaría a las refinerías a no garantizar el abastecimiento nacional, sino a exportar. Tal

proposta se reflejará en la necesidad de importar cerca de 44 millones de barriles de combustibles cada año.

Como se mencionó anteriormente, no deberían existir diferencias entre sociedades nacionales y extranjeras. Esto mina el principio de la neutralidad frente al extranjero.

Se eliminan los beneficios a la capitalización rural (Art. 52 del ET), afectando la adquisición de maquinaria y equipo para la adecuación de tierras y el incremento en la productividad del campo; a la contribución a educación de los empleados (Art. 107-2), limitando el acceso a la educación de los hijos de los trabajadores; donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros D'Costa, a las fundaciones y organizaciones dedicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia, organismos deportivos (Art. 126-2), afectando el desarrollo y la garantía de condiciones mínimas para la población en condiciones vulnerables; inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente (Art. 255), en contravía del cuidado ambiental y de la protección de la biodiversidad; donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial (Art. 257), afectando la prestación de servicios sociales a distintas comunidades de diferente índole alrededor del país, así como la donación de alimentos, becas por impuestos (Art. 257-1), financiamiento de estudios de sus trabajadores en instituciones de Educación Superior (124 de la Ley 30 de 1992), reduciendo la formación para el aumento en la productividad y desarrollo personal de los empleados; mantenimiento y conservación del patrimonio cultural (56 de la Ley 397 de 1997), lo cual redundará en un deterioro en la infraestructura declarada patrimonio; utilidades que sean repartidas a través de acciones a los trabajadores (44 de la Ley 789 de 2002) impidiendo la inclusión financiera a los trabajadores; empleadores que ocupen trabajadoras mujeres víctimas de la violencia comprobada (23 de la Ley 1257 de 2008), vulnerando las condiciones para que las mujeres puedan mejorar sus condiciones socioeconómicas; inversiones en proyectos de infraestructura de escomeros relacionados con espectáculos públicos (4 de la Ley 1493 de 2011) imitando el fomento para el desarrollo de cultura y eventos para la ciudadanía.

atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Fierez Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

4. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro 1 de este Estatuto, actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC, desde la fecha de adquisición, hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

La determinación del valor de las acciones establecida en este párrafo sólo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor correspondiente al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión líquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

del costo fiscal más el IPC genera preocupación en tanto que no es claro el año a partir del cual se debe actualizar el IPC y además no prevé que existe la posibilidad en donde la empresa con el transcurso de los años se haya desvalorizado.

Igualmente no se justifica por qué existen diferentes métodos de valoración de acciones cuando las empresas cotizan o no en bolsa. En un sentido práctico y con un criterio de igualdad el método de valoración de acciones debería ser el mismo y no debe especular sobre el patrimonio de los contribuyentes.

4. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso.

2. Que la sociedad haya recibido al menos cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 31*. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT	Tarifa marginal	Impuesto
Desde Hasta		
>0 72.000	0,0%	0
>72.000 122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000 239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000 En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

Como ya se dijo el impuesto al patrimonio debe tener un carácter temporal y no permanente. Sin embargo, no se explica por qué se introdujo una nueva tarifa marginal del 1,5% para patrimonios superiores de 239.000 UVT que no estaba en el texto inicialmente contemplado.

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT	Tarifa marginal	Impuesto
Desde Hasta		
>0 72.000	0,0%	0
>72.000 122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000 En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

Imponer una tarifa marginal del 1,5% resulta excesiva máxime cuando no es el único impuesto que se paga sobre la propiedad. En el caso de los propietarios de bienes inmuebles estos también generan una tributación alta en el impuesto territorial que es el predial.

ARTÍCULO 32*. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33*. Adiciónese los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobrestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34*. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

ARTÍCULO 36*. Modifíquese el inciso primero y el párrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa consolidada	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)		
0	6.000	1,2%	
6.000	15.000	2,8%	
15.000	30.000	4,4%	
30.000	100.000	5,6%	

2. Actividades comerciales al por mayor y detal, servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los abañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en las siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa consolidada	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)		
0	6.000	1,6%	
6.000	15.000	2,0%	

A pesar de la buena acogida del Régimen Simple en la disminución de tarifas y la acción del sector de salud y educación como potenciales beneficiarios del régimen, en el texto aprobado en primer debate se elimina la posibilidad de acogerse al régimen simple de tributación para los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual, induciendo a este grupo a no migrar hacia la formalidad. En una coyuntura donde la tasa de desempleo supera el 10% y más del 35% del empleo juvenil es el trabajo por cuenta propia es indeseable poner trabas al emprendimiento y el acceso a los mecanismos formales. En vez de eliminar todo el grupo de profesiones liberales, donde se encuentran periodistas, arquitectos, contadores y otros, se debería realizar un esfuerzo por limitar los beneficios para los profesionales que realmente necesitan esta medida, es decir bajar el límite del tope para acceder al SIMPLE.

15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa consolidada	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)		
0	6.000	3,1%	
6.000	15.000	3,4%	
15.000	30.000	4,0%	
30.000	100.000	4,5%	

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa consolidada	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)		
0	6.000	3,7%	
6.000	15.000	5,0%	
15.000	30.000	5,4%	
30.000	100.000	5,9%	

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que correspondió a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa consolidada (bimestral)	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)		
0	1.000	1,2%	
1.000	2.500	2,8%	
2.500	5.000	4,4%	
5.000	16.666	5,6%	

2. Actividades comerciales al por mayor y detal, servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los abañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en las siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales			Tarifa consolidada (bimestral)	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)			
0	1.000	1,6%		
1.000	2.500	2,0%		
2.500	5.000	3,5%		
5.000	16.666	4,5%		

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales			Tarifa consolidada (bimestral)	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)			
0	1.000	3,1%		
1.000	2.500	3,4%		
2.500	5.000	4,0%		
5.000	16.666	4,5%		

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales			Tarifa consolidada (bimestral)	SIMPLE
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)			
0	1.000	3,7%		
1.000	2.500	5,0%		
2.500	5.000	5,4%		
5.000	16.666	5,9%		

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entenderá integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37^o. Adiciónese un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente

una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 38^o. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO2eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Trátándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro, y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquiden el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquearías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

ARTÍCULO 40^o. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO2eq) por unidad energética (terajulio), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO2eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238

Según la ANDI, la tarifa máxima propuesta de 3 UVT (\$120.000), lo cual aumenta en 300% la tarifa actual, por tonelada de carbono nos pone en el mismo precio a la emisión de países más desarrollados. Debería reconsiderarse este aumento y dejarlo en 1 UVT pues es la tarifa promedio de los países competidores de Colombia. Con la reforma, la tarifa triplicaría el valor impuesto en México, Chile, Singapur y Argentina.

Por otro lado, ante la inclusión del carbón en este impuesto, se ha alertado sobre la corta transición propuesta para este mineral. Una transición agresiva,

ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

como la que se está planteando, afectará la matriz energética. Según la ANDI (2016), el impacto del impuesto al carbono sobre el consumo de carbón se traduciría en un sobrecosto de \$1,1 billones en la factura eléctrica por el incremento en el precio de la energía; los sectores de cemento y ladrillo, alimenticios, textiles, papel y carbón, sustancias químicas y otras industrias se verían afectados por el impuesto.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO2eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO2eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024, 0%.
2. Para el año 2025, el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026, el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027, el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028, tarifa plena.

ARTÍCULO 41^o. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o más unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrica, ensambla o re manufactura bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
3. Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto pierde su función.

ARTÍCULO 42^o. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0.00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 5. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

ARTÍCULO 43^o. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo

<p>presente la Certificación de Economía Circular –CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al vente por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagar.</p> <p>ARTÍCULO 447. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, el vente por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagar.</p> <p>ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, el retro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. La importación. <p>Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.</p> <p>Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.</p> <p>En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.</p> <p>Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.</p> <p>Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p> <table border="1" data-bbox="170 940 544 1094"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>Partida o Subpartida arancelaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Yogur, suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.</td> <td>04.03</td> </tr> <tr> <td>Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.</td> <td>04.04 (excepto 04.04.90.00.00)</td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partida o Subpartida arancelaria	Yogur, suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03	Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)	<p>Con este impuesto se busca disminuir los niveles de obesidad en Colombia, sin embargo este es un argumento que no es del todo verídico a la luz de la diferente evidencia científica existente la cual no es concluyente; algunos estudios demuestran que el efecto en la disminución del sobrepeso no es significativo.</p> <p>De los países que han implementado este tipo de medidas, ninguno puede afirmar una mejora de sus indicadores de obesidad o de reducción del gasto público en salud asociado a la imposición tributaria.</p> <p>Se puede revisar el caso mexicano, país cuya obesidad prevaleció posterior a la implementación de impuestos saludables establecidos en el año 2014.</p> <p>Efecto inflacionario y regresivo: producto de la canasta familiar, mayoritariamente en estratos 1, 2 y 3</p> <p>Según Fenalco, este impuesto golpea directamente los ingresos y las utilidades de las tiendas de barrio, lo que podría generar el cierre del 52% de estos negocios, equivalente a 250.000 tiendas que, en su mayoría (95%), están ubicadas en estratos 1, 2 y 3.</p> <p>De manera directa se afectarán a más de 33.000 empresas que producen los alimentos indicados en las categorías del proyecto de ley, de las cuales 97,8% son micro y pequeñas empresas que se encuentran en todos los departamentos del país y que generan más de 300 mil empleos, beneficiando a igual número de familias.</p> <p>El impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados es inconveniente para este momento que está viviendo el país, ya que este impuesto impactaría a las clases más vulnerables.</p> <p>En la formulación de este impuesto existen varios vacíos en su diseño y formulación, como por ejemplo la definición técnica del concepto de ultraprocesados, toca varios alimentos de la canasta básica para los cuales no existen sustitutos, y su diseño no evidencia cuáles serían los impactos en salud pública que quiere alcanzar.</p> <p>Según cifras de FENALCO, existen aproximadamente más de 450 mil tenderos ubicados principalmente en los estratos 1, 2 y 3, que poseen alrededor de 1.600.000</p>	<table border="1" data-bbox="836 450 1193 785"> <tr> <td>Extracto de malta, preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.</td> <td>19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)</td> </tr> <tr> <td>Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</td> <td>20.09</td> </tr> <tr> <td>Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.</td> <td>21.01</td> </tr> <tr> <td>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.</td> <td>22.02</td> </tr> <tr> <td>Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas</td> <td>2105.90.21.00 y 2105.90.29.00</td> </tr> </table> <p>PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como lactobacillus, bulgáricus, streptococcus thermophilus, streptococcus lactis o cremoris, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final. Las fórmulas infantiles. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad. <p>PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportadas por el productor.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resultas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p>	Extracto de malta, preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)	Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09	Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02	Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2105.90.21.00 y 2105.90.29.00	<p>empleos y cuyos ingresos representan aproximadamente el 35% por la venta de estos productos. (AND, 2022)</p> <p>Al analizar las cifras para el caso colombiano se evidencia que las tarifas propuestas en la reforma superan en gran medida las tarifas que hoy existen en la región. (ANDI, 2022)</p>							
Producto	Partida o Subpartida arancelaria																									
Yogur, suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03																									
Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)																									
Extracto de malta, preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)																									
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09																									
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01																									
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02																									
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2105.90.21.00 y 2105.90.29.00																									
<p>ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.</p> <p>Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.</p> <p>ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:</p> <p>Para los años 2023 y 2024:</p> <table border="1" data-bbox="170 1932 544 2099"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Contenido en 100 ml</th> <th colspan="2">Tarifa (por cada 100 ml)</th> </tr> <tr> <th>2023</th> <th>2024</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menor a 6gr de azúcares añadidos</td> <td>\$0</td> <td>\$0</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos</td> <td>\$18</td> <td>\$28</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos</td> <td>\$35</td> <td>\$55</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para el año 2025:</p> <table border="1" data-bbox="170 2125 544 2202"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Contenido en 100 ml</th> <th>Tarifa (por cada 100 ml)</th> </tr> <tr> <th>2025</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menor a 6gr de azúcares añadidos</td> <td>\$0</td> </tr> </tbody> </table>	Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)		2023	2024	Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0	Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28	Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55	Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	2025	Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	<p>El impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados es inconveniente para este momento que está viviendo el país, ya que este impuesto impactaría a las clases más vulnerables.</p> <p>En la formulación de este impuesto existen varios vacíos en su diseño y formulación, como por ejemplo la definición técnica del concepto de ultraprocesados, toca varios alimentos de la canasta básica para los cuales no existen sustitutos, y su diseño no evidencia cuáles serían los impactos en salud pública que quiere alcanzar.</p> <p>Según cifras de FENALCO, existen aproximadamente más de 450 mil tenderos ubicados principalmente en los estratos 1, 2 y 3, que poseen alrededor de 1.600.000</p>	<table border="1" data-bbox="836 1545 1193 1622"> <tr> <td>Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos</td> <td>\$38</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos</td> <td>\$65</td> </tr> </table> <p>Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:</p> $IMP = \frac{Vol}{100} \cdot Tarifa$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos. Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml). Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior. <p>PARÁGRAFO A. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.</p> <p>ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, retro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. En las importaciones, el tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará el momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p>CAPÍTULO II</p> <p>IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS</p> <p>ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, el retro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. La importación. 	Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	<p>El uso de la palabra 'ultraprocesados' es incorrecto y va en contra de lo que la ciencia y tecnología de los alimentos han establecido, pues el nivel de procesamiento de un alimento no determina su calidad nutricional para el consumidor. Esta denominación no está adoptada en ninguna legislación tributaria del mundo.</p> <p>La formulación de este impuesto deja varios vacíos en su diseño; como por ejemplo la definición técnica del concepto de ultraprocesados, la cual incorporaría varios alimentos de la canasta básica para los cuales no existen sustitutos y su diseño no evidencia cuáles serían los impactos en salud pública que quiere alcanzar.</p>
Contenido en 100 ml		Tarifa (por cada 100 ml)																								
	2023	2024																								
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0																								
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28																								
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55																								
Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)																									
	2025																									
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0																									
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38																									
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65																									

<p>Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los siguientes valores:</p>	<p>El término "bebidas ultraprocesadas azucaradas", no tienen reconocimiento legal internacional ni nacional. Sobre el particular, véase la pena mencionada que la normativa internacional no hace distinción alguna de los alimentos por grados de procesamiento.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>arancelarias</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte, excepto el arequipe.</td> <td>04.04.90.00.00</td> </tr> <tr> <td>Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.</td> <td>16.01</td> </tr> <tr> <td>Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.</td> <td>16.02</td> </tr> <tr> <td>Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).</td> <td>17.04</td> </tr> <tr> <td>Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.</td> <td>18.06</td> </tr> <tr> <td>Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.</td> <td>19.01.20.00.00</td> </tr> <tr> <td>Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.</td> <td>19.04</td> </tr> <tr> <td>Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar,</td> <td>19.05</td> </tr> </tbody> </table>		arancelarias	Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte, excepto el arequipe.	04.04.90.00.00	Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01	Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02	Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04	Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06	Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00	Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04	Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar,	19.05
	arancelarias																			
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte, excepto el arequipe.	04.04.90.00.00																			
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01																			
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02																			
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04																			
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06																			
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00																			
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04																			
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar,	19.05																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nutriente</th> <th>Por cada 100 g</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sodio</td> <td>>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g</td> </tr> <tr> <td>Azúcares</td> <td>>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres</td> </tr> <tr> <td>Grasas saturadas</td> <td>>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas</td> </tr> </tbody> </table>	Nutriente	Por cada 100 g	Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g	Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres	Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas												
Nutriente	Por cada 100 g																			
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g																			
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres																			
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas																			
<p>Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.</p>																				
<p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (espumantes, cohesivos, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).</p>																				
<p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasas totales, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.</p>																				
<p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.</p>																				
<p>Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p>																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>Partidas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partidas																		
Producto	Partidas																			
<p>pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.</p>																				
<p>Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.</p>	20.05																			
<p>Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).</p>	20.06.00.00																			
<p>Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</p>	20.07																			
<p>Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.</p>	20.08																			
<p>Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazonadores, compuestos; harinas de mostaza y mostaza preparada.</p>	21.03																			
<p>Helados, incluso con cacao.</p>	21.05																			
<p>Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.</p>	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)																			
<p>PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:</p> <p>a. Sodio: se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma</p>		<p>cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.</p> <p>b. Azúcares: se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal/g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.</p> <p>c. Grasas saturadas: se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal/g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.</p> <p>Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resultas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del período gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p>																		

ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.

ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos se causa así:

- En la producción, la venta, retro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
- En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recado y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolación y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicables las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.

ARTÍCULO 513-12. PERÍODO GRAVABLE. El período gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los períodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.

ARTÍCULO 46*, Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, a veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.

ARTÍCULO 48*, Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:

- Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:
 - Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y
 - Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.
- Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentren sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:
 - Los servicios de publicidad online.
 - Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.
 - Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.
 - Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.
 - Los servicios online de plataformas de intermediación.
- Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.
- La gestión, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.
- Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.
- Los servicios de educación online.
- El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.
- El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.
- Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.
- Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:

- La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercados con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o

Se impone un impuesto a los no residentes que tengan ingresos en el territorio por cerca de 300.000 USD y para para los proveedores de servicios digitales sin ningún tipo de requisito de ingresos, es decir, todas las compañías extranjeras de servicios digitales prestados en Colombia serían sujetas de este impuesto.

La imposición de este gravamen va en contravía del compromiso de Colombia, con otros 136 gobiernos, de abstenerse de imponer nuevos impuestos sobre los servicios digitales hasta el 31 de diciembre de 2023 o la entrada en vigor del Acuerdo Multilateral para Implementar el Monto A del Primer Pilar de la OCDE. Incumplir este acuerdo podría desencadenar una serie de medidas por parte de otros países del marco que perjudicarían el apoyo internacional entre Colombia y otros países.

Esta imposición tendría un efecto inmediato en el comercio local, teniendo en cuenta que muchos emprendedores pequeños y medianos han migrado hacia una estructura de tiendas digitales López, 2022). Dada su poca flexibilidad, se encarecerían estos servicios obstaculizando así el acceso de estos emprendedores a los beneficios que la digitalización genera.

Colombia dejaría de ser un destino atractivo para los prestadores de estos servicios al reducir su competitividad frente a otros países similares. Además, las cargas impositivas se trasladarían a los consumidores, afectando tanto el insumo para el desarrollo productivo, como también el uso cotidiano de los hogares.

ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social Integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.

En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.

PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.

ARTÍCULO 52*, Adiciónese un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:

Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los

vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

ARTÍCULO 58*, AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la asignación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 60*, Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 63*, Adiciónese un inciso segundo al numeral 8 del artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

"... No se encuentra incluido en este numeral el servicio de transporte de valores..."

ARTÍCULO 64*, Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeción a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

RANGOS EN UVT	Tarifa marginal	Impuesto
Desde 0 hasta 20.000	0%	0%
> 20.000	En adelante 1,5%	(Valor de la enajenación en UVT, menos 20.000 UVT) x 1,5%

Entonces, no se justifica que un sistema tributario que pretenda ser moderno siga manteniendo vigente este tipo de impuestos que dificultan el trámite de los negocios y que en últimas promueven malas prácticas comerciales y operaciones de evasión, corrupción y el ocultamiento de ingresos y activos.

Por consiguiente, se debe suprimir este impuesto de timbre.

Ampliar la planta de personal de la DIAN es necesario para fortalecer el recado y luchar contra la evasión. No obstante es muy importante que se respeten todos los derechos de carrera administrativa y se realicen los concursos de manera diligente.


No se puede correr el riesgo de que estas facultades y ampliación de planta sean utilizados en términos políticos de una ampliación de burocracia.

Esta nueva propuesta revive un impuesto que se había suprimido para orientar el recado en la renta o utilidad obtenida por el contribuyente, el impuesto de timbre

Con el nuevo impuesto de timbre del 1,5%, en la enajenación de inmuebles que superen los \$760 millones y el incremento de la ganancia ocasional propuesta, de 10 a 15%, se establecen dobles cargas a las operaciones mercantiles con inmuebles, lo que reducirá la dinámica de este importante segmento de la actividad económica, que es fuente significativa de empleo.

En efecto, se incluye como hecho generador del Impuesto de Timbre las escrituras públicas que se eleven por la enajenación a cualquier título de inmuebles cuyo valor sea superior a COP \$760.080.000 o 20.000 UVT para el 2022. De esta forma, con el nuevo texto, estas operaciones estarían sometidas a un impuesto adicional del 1,5% por concepto de impuesto de timbre.

<p>Y es que, de suprimirse este impuesto, se aliviaría las cargas tributarias para los contribuyentes, se estimularían las operaciones formales, las transacciones y la celebración de contratos.</p>	<p>Este artículo no existía. No existe norma que permita subsanar la ineficacia, sin incurrir en sanción de extemporaneidad.</p>
<p>ARTÍCULO 65°. Adiciónense un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y éste se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar el treinta (30) de junio de 2023.</p>	<p>Se establece la posibilidad de subsanar la ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente que se hayan presentado sin el pago total, hasta 30 de junio de 2023, siempre que el valor adeudado sea igual o inferior a 10 UVTs (\$380.000), y el monto se cancele a más tardar el 30 de junio de 2023.</p>
<p>ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.</p> <p>La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.</p> <p>Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:</p> <p>a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;</p> <p>b) Los descuentos tributarios;</p> <p>c) Las rentas exentas;</p> <p>d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o</p> <p>e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.</p> <p>PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.</p> <p>PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.</p>	<p>Se incluyen dentro de los hechos que no pueden generar más de un beneficio económico las rentas exentas, los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y la reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.</p>
<p>ARTÍCULO 73°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 256, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el literal j) del artículo 428, el artículo 616-5, el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, los artículos 223 y 365 de la Ley 1819 de 2016, los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2153 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.</p>	<p>La distribución de utilidades en acciones o cuotas de interés social, o su traslado a la cuenta de capital, producto de la capitalización de la cuenta de Revalorización del Patrimonio, será un ingreso gravado (Art. 36-3 del ET), afectando la reinversión de utilidades en las empresas, limitando así la optimización de recursos para crecimiento productivo; se eliminarán los incentivos al almacenamiento y capitalización rural (Art. 57-1), afectando los ingresos de productores de cosechas</p>

<p>Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.</p>	<p>de ciclos largos y la inversión en maquinaria y equipo para la adecuación de tierras y aumento de productividad del campo; las empresas no podrán deducir los aportes para los fondos de pensiones de jubilación e invalidez (Art. 126), desincentivando el acceso a la seguridad social y el acceso a la formalidad para las empresas y sus trabajadores; se elimina la amortización de las inversiones en la exploración y desarrollo de minas y yacimientos de petróleo y gas (el parágrafo transitorio del artículo 143-1) y se eliminan los incentivos a las inversiones en hidrocarburos y minería (artículo 365 de la Ley 1819 de 2016), traduciéndose en una carga adicional en las empresas del sector; se eliminan incentivos en la construcción de hoteles y desarrollo turístico (numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2), dejando a la deriva uno de los pilares más importantes de la sostenibilidad ambiental del país; se eliminan los beneficios a la economía naranja e industrias creativas (numerales 1 y 2 del artículo 235-2 y artículo 180 de la Ley 1955 de 2019), afectando más de 24 billones de pesos en inversión y pone en riesgo un sector que representa más del 2,4% del PIB; se eliminan los beneficios sobre la utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana, (literales c y d del numeral 4 y numeral 8 artículo 235-2), lo cual redundará en mayores dificultades para la adquisición de predios en beneficio de las ciudades; se eliminan los beneficios al aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales (numeral 5 del artículo 235-2), afectando la producción agropecuaria y los ingresos de los pequeños y medianos productores relacionados; se eliminan los beneficios a la prestación de servicios de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado del numeral (numeral 6 del artículo 235-2), condenando a la red fluvial a un indolente desarrollo; beneficios a las grandes inversiones que generen al menos 400 nuevos empleos (Art. 235-3 y Art. 235-4), limitando la recuperación del empleo, específicamente en el segmento formal; se elimina el descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación (Art. 256), reduciendo los incentivos para la transición energética o la industria de contenido digital; se elimina el descuento por donaciones tendientes a lograr la inmunización frente a una pandemia (Art. 257-2), en un contexto donde apenas se está saliendo del Covid-19 y el mundo se enfrenta a la Viruela del Mono; se eliminan los descuentos para inversiones en proyectos estratégicos para la reactivación económica (parágrafo 7 del artículo 800-1), que en períodos de recesión, como el que se avecina en 2023, fungen como centros de creación de empleo y desarrollo de la actividad real; se elimina la deducción por inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país (artículo 97 de la Ley 633 de 2000), condenando a las regiones a brechas importantes en materia de transporte; se eliminan las ZESE de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, Buenaventura y Barrancabermeja (artículo 268 de la Ley 1819 de 2016 y Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022), arriesgando el desarrollo social y la posibilidad de enfrentar los problemas socioeconómicos en estas regiones; se eliminan los días sin IVA (artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021), afectando el comercio y la capacidad de adquirir bienes durables para la población de menores ingresos, además de romper la tendencia en</p>
<p>entorno donde la economía creció 10,6%. Esto pone en evidencia que cuando la economía crece a tasas altas, el recaudo aumenta de manera importante.</p>	<p>En segundo lugar, la lucha contra la evasión y elusión se debe priorizar como estrategia para aumentar el recaudo y garantizar la justicia tributaria. Como se mencionó en distintos apartados de la ponencia, son bienvenidos los esfuerzos para identificar, actualizar y denominar las actividades de las personas tanto naturales como jurídicas obligadas a declarar. En este sentido, es importante continuar con los desarrollos en el fortalecimiento de la información acerca de los contribuyentes, ii) el fortalecimiento de la facturación electrónica entendiendo el contexto de cada sector, iii) facturación por parte de la DIAN del impuesto de renta, iv) el intercambio automático de información en coordinación y colaboración de marcos internacionales de cooperación entre países, y v) la creación del registro de beneficiarios finales.</p>
<p>En tercer lugar, las herramientas para combatir efectivamente la corrupción, además de aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, liberaría recursos para disposición del Gobierno central y diferentes entidades territoriales. Es fundamental, además, desarrollar grandes esfuerzos para reducir el gasto improductivo del estado y desarrollar un plan de austeridad que también liberen recursos para la inversión social y productiva, así como para fortalecer las perspectivas fiscales del país.</p>	<p>6. Proposición</p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, rindo PONENCIA NEGATIVA y en consecuencia solicito a la plenaria del Senado de la República el ARCHIVO del proyecto de ley No 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.</p>
<p>Cordialmente,</p>	<p> MIGUEL URIBE TURBAY Senador de la República Ponente</p>

⁴ A precios de 2021.

<p>Referencias</p> <p>ANDI (2022). Documento de consideraciones reforma tributaria. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Bogotá, D.C.</p> <p>Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. (2022). Hacia la modernización de los agronegocios en Colombia. Obtenido de https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/04/hacia-la-modernizacion-de-los-agronegocios-en-colombia/</p> <p>Bloomberg. (2022). Ranking de Resiliencia al Covid. Obtenido de https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/</p> <p>Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT. (2021). Bebidas saborizadas y alimentos no básicos – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Obtenido de https://www.ciat.org/bebidas-saborizadas-y-alimentos-no-basicos-impuesto-especial-sobre-produccion-y-servicios/</p> <p>Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Obtenido de https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf</p> <p>DIAN. (2022). Informe mensual de recaudo. Obtenido de https://www.dian.gov.co/impuestos/InformeMensualRecaudo/8-Informe-Mensual-Recaudo-Agosto-2022.pdf</p> <p>Federación Nacional de Cafeteros. (2022). Comité Directivo y Gerente General de la Federación de Cafeteros expresan su preocupación por algunos aspectos de la reforma tributaria. Obtenido de https://federaciondefcafeteros.org/wp/listado-noticias/comite-directivo-y-gerente-general-de-la-federacion-de-cafeteros-expresan-su-preocupacion-por-algunos-aspectos-de-la-reforma-tributaria/</p> <p>Fedesarrollo. (2004). Evaluación del incentivo a la capitalización rural ICR. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1385/Repor_Marzo_2004_Rosas_et_al.pdf?sequence=2&isAllowed=y</p> <p>Fedesarrollo. (2021). Descifrar el futuro. Debate.</p>	<p>Fedesarrollo. (2021). La Política de Vivienda como Instrumento Contracíclico: 2013- 2020. Ministerio de Vivienda, 10 Años del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, una década construyendo país (págs. 83-112).</p> <p>Fedesarrollo. (2022). ¿Qué hacer en sostenibilidad? Obtenido de https://quehacer.fedesarrollo.org.co/sostenibilidad</p> <p>Fenalco. (2022). Urge replantear la reforma tributaria. Obtenido de https://www.fenalco.com.co/es/noticias/2022/08/31/urge-replantear-la-reforma-tributaria-tal-como-est%C3%A1-presentada-pondr%C3%ADa-en-jaque-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-y-la-generaci%C3%B3n-de-empleo-fenalco/</p> <p>Fenalco. (2022). Tenderos del país aun no se recuperan después de la pandemia. Obtenido de https://www.fenalco.com.co/es/noticias/2022/08/26/tenderos-del-pa%C3%ADs-a%C3%BAn-no-se-recuperan-despu%C3%A9s-de-la-pandemia/</p> <p>Fondo Monetario Internacional. (2022). Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial de julio de 2022. Obtenido de https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022</p> <p>Gohou, G. and Soumaré, I. (2012) Does Foreign Direct Investment Reduce Poverty in Africa and Are There Regional Differences? World Development, 40, 75-95.</p> <p>Jenkins, C. and Thomas, L. (2002) Foreign Direct Investment in Southern Africa: Determinants, Characteristics and Implications for Economic Growth and Poverty Alleviation. CSAE, Oxford.</p> <p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). RESULTADOS EN EL CONSEJO NACIONAL DEL ARROZ SOBRE INCENTIVO AL ALMACENAMIENTO, FORTALECEN ESTABILIDAD DEL SECTOR. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/RESULTADOS-EN-EL-CONSEJO-NACIONAL-DEL-ARROZ-SOBRE-INCENTIVO-AL-ALMACENAMIENTO,-FORTALECEN-ESTABILIDAD-DEL-SECTOR.aspx</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased</p>
	<p>Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2022). ¿Cómo afecta la reforma tributaria su bolsillo? Obtenido de https://www.ofiscal.org/post/c%C3%B3mo-afecta-la-reforma-tributaria-a-su-bolsillo</p> <p>OCDE. (2022). Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia. Obtenido de https://minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-202202</p> <p>Umaña & Asociados Abogados. (2022). Reforma tributaria: así afectaría a la industria del cine en Colombia. Obtenido de https://www.ccb.org.co/en/Clusters/Cluster-de-Industrias-Creativas-y-Contenidos/Noticias/2022/Agosto/Reforma-tributaria-asi-afectaria-a-la-industria-del-cine-en-Colombia</p> <p>Universidad de los Andes. (2022). La propuesta de reforma tributaria del nuevo gobierno: lo bueno, lo malo y lo feo. Obtenido de https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/60482/nota-macroeconomica-44.pdf</p>

Anexo 10

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1359

Bogotá, D. C., martes, 1° de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 108 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 (CÁMARA) Y 131 DE 2022 (SENADO)

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Doctor

GUSTAVO BOLIVAR MORENOPresidente Comisión Tercera
H. Senado de la República

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Honorable Senado de la República al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", de origen gubernamental.

I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El día 8 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 917 de 12 de agosto de 2022.

Este proyecto de ley ha contado con la activa participación de ciudadanos y representantes de diferentes sectores del país, quienes han presentado sus comentarios, observaciones y propuestas frente al contenido de la iniciativa.

Adicionalmente, las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República sesionaron conjuntamente el 23 de agosto de 2022, con el propósito de estudiar y presentar sus comentarios e inquietudes sobre el Proyecto de Ley. A la sesión asistieron el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, quienes realizaron una presentación detallada del proyecto de ley, destacando que la iniciativa sometida a discusión tiene como propósito contribuir a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario, a partir del fortalecimiento de la tributación de los

contribuyentes con mayor capacidad económica y la lucha contra la evasión. Así mismo, resaltaron la importancia de robustecer los ingresos del estado para apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, así como de proteger la salud y el medio ambiente, en respuesta a los desafíos en materia social y fiscal que enfrenta el país. Finalizada la exposición, los Honorables Congresistas integrantes de las comisiones conjuntas, presentaron sus interrogantes y comentarios frente a la propuesta normativa.

De otro lado, los ponentes y coordinadores del proyecto se reunieron con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN los días 24 y 29 de agosto, 5, 7, 12, 19, 26, 27 y 28 de septiembre y 4 de octubre de 2022. En dichas reuniones se debatió íntegramente el contenido de la iniciativa y se estudió la viabilidad de las proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas.

El resumen del análisis adelantado en las reuniones de los ponentes y coordinadores, así como en las sesiones de las Comisiones Terceras Conjuntas del Congreso, de las propuestas y proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas, y de los comentarios de la ciudadanía frente al proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional, está contenido en el Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República, publicado en la Gaceta No. 1199 del 4 de octubre de 2022.

II. PRIMER DEBATE, PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS

A. PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY

El jueves 6 de octubre de 2022 se llevó a cabo el primer debate al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", en las Comisiones Terceras Conjuntas de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República.

En esta sesión se debatieron las ponencias radicadas frente al proyecto de ley. En ese sentido se inició la presentación y discusión de las ponencias.

En primer lugar, se presentó la ponencia negativa suscrita por el Honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda y el Honorable Senador Miguel Uribe Turbay,

<p>publicada en la Gaceta del Congreso No. 1199 de 2022, a quienes se concedió el uso de la palabra.</p> <p>Al respecto, el Honorable Senador Miguel Uribe Turbay comentó que el Proyecto de Ley como viene en el informe de ponencia mayoritaria, si bien tuvo algunos ajustes que celebra, podría tener efectos negativos en el empleo, la pobreza y la inflación. Agregó que comprende un incremento excesivo en la tributación de las personas naturales. Así mismo, indicó que la tributación debía enfocarse en el crecimiento económico y la lucha contra la evasión, considerando problemático aumentar la tributación de las personas jurídicas, e hizo énfasis en la valoración patrimonial de las acciones que no cotizan en bolsa con el valor intrínseco.</p> <p>A continuación, se dio el uso de la palabra al Honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda quien se refirió, como asuntos que le preocupaban del Proyecto de Ley, a los siguientes: la unificación de las cédulas de rentas líquidas y el aumento de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas naturales para dividendos, la posible afectación al mercado de capitales, los efectos en la tributación de la industria extractiva, el impuesto al patrimonio y los posibles desincentivos de las donaciones a bancos de alimentos debido a los impuestos saludables.</p> <p>Este informe de ponencia fue votado negativamente por los Honorables Congressistas.</p> <p>Una vez terminadas las anteriores intervenciones, los parlamentarios decidimos darle trámite al proyecto de ley sobre la ponencia mayoritaria publicada en la Gaceta del Congreso No. 1199 de 2022. Para ello, se dio el uso de la palabra a los Honorables Senadores Clara Eugenia López Obregón y Juan Diego Echavarría Sánchez y al Honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera.</p> <p>Inició su intervención la Honorable Senadora Clara Eugenia López Obregón resaltando que este Proyecto de Ley se ha socializado de manera extensa, destacando los foros y audiencias realizadas en distintas ciudades. Así mismo, indicó que, en el país existe una tasa de tributación muy baja en cabeza de las personas naturales, considerando la cantidad de beneficios tributarios, y que el Proyecto de Ley está dirigido al mejoramiento de la progresividad del sistema tributario al gravar únicamente a quienes más ingresos perciben.</p> <p>En este sentido, concluyó que la reforma tributaria no es solo necesaria, sino que está enmarcada dentro de la protección de la economía y de la apreciación que de ella hacen las calificadoras de riesgo internacionales, siendo necesaria la consecución de recursos</p>	<p>económicos para poder enfrentar la incertidumbre económica que se avecina para Colombia, que, de acuerdo con lo manifestado por el Banco de la República, solamente se va a lograr mediante el gasto social.</p> <p>Posteriormente, se le concedió el uso de la palabra al Honorable Senador Echavarría, quien empezó por destacar que el objeto del proyecto de ley contempla 4 elementos fundamentales, a saber: i) gasto social, ii) igualdad, iii) justicia social y iv) ajuste fiscal, partiendo del principio de equidad, según el cual se grava en mayor medida a quienes más capacidad económica tienen.</p> <p>Por su parte, reiteró que se han discutido ampliamente todos los aspectos del Proyecto de Ley, desde el momento de su radicación, incluyendo modificaciones a partir de las consideraciones aportadas por la ciudadanía y las discusiones adelantadas en las reuniones de las Comisiones Terceras. Al efecto, recordó, por ejemplo, los ajustes adoptados en materia de ganancias ocasionales que fueron excluidas de la propuesta de unificación de las rentas líquidas gravables en el impuesto sobre la renta para personas naturales, para mantener una tarifa fija.</p> <p>En este punto, aclaró que la propuesta de unificación de las rentas líquidas de las cédulas busca gravarlas con la misma tarifa progresiva. Así mismo, explicó que se recogieron algunas preocupaciones manifestadas estableciendo unos beneficios adicionales para dependientes.</p> <p>Frente al impuesto sobre la renta de personas jurídicas, recordó que la tarifa general se mantiene, y explicó que se fijó una sobretasa temporal a entidades del sector financiero, con una tarifa de 5 puntos porcentuales. Así mismo, se estableció una sobretasa gradual a entidades que desarrollen actividades de la industria extractiva y a entidades cuya actividad principal sea la generación de energía eléctrica por fuentes hídricas, que tengan una renta gravable igual o superior a determinado umbral.</p> <p>Se refirió al régimen tributario de zonas francas, para recordar que se dispuso de condiciones para su internacionalización, y explicó que se estableció la no deducibilidad de las regalías en el impuesto sobre la renta, tratándose de un valor asociado a la explotación del subsuelo, de propiedad del Estado.</p> <p>A continuación, precisó que se introdujeron modificaciones a algunos elementos de los impuestos saludables, con el fin de gravar aquellos aspectos que afectan la salud.</p>
<p>En materia de lucha contra la evasión, señaló que se propone otorgar unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para la reestructuración de la DIAN y del sistema de carrera administrativa.</p> <p>Destacó igualmente los avances en materia del régimen SIMPLE por ser beneficioso para el país.</p> <p>Hizo referencia a la inclusión de una disposición sobre cotización de trabajadores independientes, y al descuento en materia de dividendos del 19%.</p> <p>Finalmente, una vez explicados los aspectos relevantes del Proyecto de Ley, el Honorable Senador Juan Diego Echavarría Sánchez concluyó su intervención.</p> <p>Seguidamente, se abrió espacio para las intervenciones de los Honorables Congressistas. Dentro de los aspectos abordados se hicieron comentarios, entre otros, sobre los siguientes puntos: i) se indicó que no se está sometiendo a tributación la totalidad de las pensiones sino aquellas que son más altas; ii) se refirió a la necesidad de este Proyecto de Ley para generar recursos indispensables para el pago de la deuda; iii) se comentó sobre los efectos negativos que puede conllevar la sobretasa al sector minero energético, especialmente para las pequeñas empresas de este sector; iv) se llamó la atención sobre la destinación de los recursos generados por el proyecto; v) se destacó la reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta por concepto de dividendos, los ajustes al régimen SIMPLE, la conservación de beneficios asociados a la vivienda de interés social – VIS y vivienda de interés prioritario -VIP, los ajustes al impuesto al patrimonio, la tarifa diferencial del sector turístico en poblaciones de hasta 100.000 habitantes, vii) se comentó sobre los posibles efectos adversos en el empleo, el crecimiento, la inversión, viii) se solicitó la revisión de los impuestos saludables, particularmente del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, en un contexto inflacionario.</p> <p>Luego de la participación de los distintos Congressistas de las Comisiones Terceras Conjuntas y de las más de 26 intervenciones efectuadas sobre diferentes puntos del proyecto de ley, se abrió la discusión iniciando con la explicación de los artículos sin proposiciones y aquellos que se proponía eliminar del informe de ponencia, radicado y certificado por la secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y, se sometió a consideración la aprobación de dichos artículos.</p> <p>En este orden, los Honorables Congressistas decidieron votar aquellos artículos que no tenían proposiciones y los que se eliminaban, aprobándolos.</p>	<p>Concluida la votación del primer bloque de artículos, la Presidente otorgó la palabra al coordinador ponente, H.R Álvaro Henry Monedero Rivera, para que continuara indicando los artículos del segundo bloque, el cual consistía en aquellos artículos con proposiciones y que no eran artículos nuevos. Para tal efecto, indicó que las proposiciones de este bloque no tienen aval del Gobierno nacional y que los Honorables Congressistas decidieron dejar como constancia.</p> <p>Una vez concluida la identificación de los artículos de este bloque de artículos, la Presidente abrió el debate para escuchar las más de 27 intervenciones que se efectuaron por los Honorables Congressistas sobre diferentes puntos</p> <p>A continuación, se realizó la votación de este bloque de artículos con proposiciones que no fueron avaladas por el Gobierno nacional (y que se dejaron como constancia, los cuales fueron aprobado por los Honorables Congressistas como venían en la ponencia, con las mayorías necesarias.</p> <p>Posteriormente, el coordinador ponente procedió a indicar que el siguiente bloque de artículos que se ponía a consideración de los Honorables Congressistas, consistía en los nuevos artículos que se integraban al Proyecto de Ley. Una vez realizada la correspondiente identificación de los mismos y su contenido, la Presidente de la Comisiones Terceras Conjuntas abrió la discusión sobre los mismos.</p> <p>En relación con el bloque de artículos nuevos, los Honorables Congressistas participaron para resaltar que la excepción otorgada a las sociedades constituidas en las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE podía revisarse para establecer que las mismas corresponden a las sociedades “registradas” y no las “constituidas”. Concluidas las intervenciones de los Honorables Congressistas se sometieron estos artículos a votación, siendo aprobados en su integridad como venían en la ponencia, con las mayorías necesarias.</p> <p>La presidenta otorgó la palabra al coordinador ponente para continuar con los artículos faltantes. En esta oportunidad se indicó que se procedería a votar el artículo 96 de vigencia y derogatorias, cuyo contenido fue explicado y se sometió a discusión de los Honorables Congressistas. Considerando que no se realizaron intervenciones sobre el mismo, este fue sometido a votación y aprobado sin modificaciones.</p> <p>Posteriormente, el coordinador ponente sometió a consideración una proposición modificatoria del artículo 22 del Proyecto de Ley, consistente en modificar el método de valoración de las acciones poseídas en sociedades que no cotizan en la bolsa de valores,</p>

<p>del valor intrínseco al costo fiscal actualizado con el índice de precios al consumidor – IPC.</p> <p>Luego de la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público y algunos Honorables Congresistas el artículo y la proposición fueron aprobados por los Honorables Congresistas.</p> <p>Para concluir, la Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de representantes llamó la atención sobre un error de digitación en las fechas de la numeración del proyecto de ley en la proposición de someter a consideración el Proyecto de Ley ante los Honorables Congresistas y certificó que quedó subsanada y que así se reflejaría en el acta correspondiente. Así mismo, fue sometida a consideración y aprobada la proposición que faculta para reorganizar el articulado una vez aprobado en primer debate el Proyecto de Ley en cuestión.</p> <p>Por último, se sometió a consideración el título del Proyecto de Ley y se abrió la discusión. Concluida la misma, el título fue aprobado por los Honorables Congresistas como venía en la ponencia.</p> <p>Finalizada la votación, se le dio el uso de la palabra al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien agradeció a los miembros de las Comisiones por los valiosos aportes para el mejoramiento del proyecto de ley y la disposición con la que se abordó el estudio del mismo.</p> <p>En documento anexo, que hace parte integral del presente informe de ponencia, se relacionan las proposiciones que fueron dejadas como constancia durante el primer debate y las proposiciones adicionales allegadas por los Honorables Congresistas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad.</p> <p style="text-align: center;">B. PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>En un ejercicio de concertación, discusión, llamado al debate, y, ante todo, a la escucha y la participación ciudadana, en virtud de la proposición del H.S. Miguel Uribe Turbay, la cual fue aprobada por los Honorables Congresistas, el 18 de octubre de 2022, se realizó una audiencia pública con diversos actores de la sociedad para conocer sus comentarios sobre varios de los puntos del proyecto de ley.</p>	<p>Así, el 18 de octubre de 2022, tuvo lugar esta audiencia, con la participación del H.S. Miguel Uribe Turbay y el H.S. David Andrés Luna Sánchez y del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Viceministro Técnico de dicha cartera, quienes escucharon a diversos representantes gremiales y sindicales, a saber, Bruce Mac Master, Presidente de Asociación Nacional de Industriales -ANDI, Karen Carvajalino, Presidenta de ANDI Futuro, Camila Salamanca, Directora de Endeavor, Enrique Villamarín, CEO de TUL, Catalina Acosta, Co-fundadora de APPEN, Fernando Sucre, Gerente General de R5, Jaime Cabal, Presidente de FENALCO, Mauricio Hoyos, Inversionista de emprendimientos, Natalia Osorio, Presidenta de Naturesse, Pablo Vélez, Co-Fundador de Home Burgers, José Andrés Duarte, Presidente de COTELCO, José Daniel López, Director de Alianza In, Gabriel Santos, Presidente de Colombia Fintech, José Bonilla, CEO de Chiper, Alberto Henao, Gerente de Lök, Juan Pablo Congote, “country manager” de AJE Group en Colombia, Andrea Bonilla, Representante de ASOLECHE, Andrea Díaz Traslaviña, Co-Fundadora de SUMMER, Angela Díaz, representante de los parques temáticos, Adriana Plata Representante de Asobares, Marcelo Restrepo, Representante de IATA, Juan Carlos Jaramillo, Representante de la Asociación de fundaciones familiares y empresariales, Juan Camilo Nariño, ACM, Raúl Lancho, Director de Asuntos Regulatorios ACOLGEN, Jorge Bendeck, Presidente de FEDEBIOCOMBUSTIBLES, Juan José Fuentes, ANDESCO, German López, Representante de Cámara Colombiana de Telecomunicaciones, Arnulfo Sanchez, Representante de los Tenderos, Santiago Marroquín, Representante de AMCHAM, Daniel Mitchell, Presidente de ACOPLASTICOS, Alejandro Ospina, Representante de la Unión de Trabajadores de la Industria Petrolera, Angelica Peña, Directora de usuarios de Zonas Francas ANDI, Fabian Acosta, Representante de Firma de consultoría, Rocío Acosta, Representante de FEDELCO.</p> <p>Algunos de los intervinientes expresaron su preocupación en relación con la posibilidad de una recesión económica, y el efecto de algunas de las medidas contenidas en la reforma en la inversión extranjera, la inflación, el crecimiento, el empleo que podrían profundizar la crisis que se llegase a generar. En ese sentido, llamaron la atención sobre los efectos en la inflación por causa de impuestos a los alimentos y a las bebidas ultraprocesadas, la necesidad de mejorar el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas con un gravamen <i>ad valorem</i> y no con tarifas fijas, la afectación al turismo y la necesidad de establecer un impuesto al consumo progresivo.</p> <p>También manifestaron que la prohibición de la deducibilidad de las regalías y la sobretasa en el impuesto sobre la renta incrementan el impacto en la tributación del sector minero energético. De otro lado, propusieron mantener el régimen de zonas francas para aquellas que producen biocombustibles y revisar los umbrales que se proponen en el régimen</p>
<p>franco, teniendo en cuenta las diferencias de cada sector e industria y la necesidad de establecer una transitoriedad más ajustada a las prácticas del comercio exterior. Igualmente, solicitaron revisar la situación de los puertos, aeropuertos y hospitales en zonas francas.</p> <p>Por su parte, llamaron la atención sobre el aumento de la tasa efectiva de tributación de las empresas generadoras de energía proveniente de fuentes hídricas, por la incorporación de una sobretasa en el impuesto sobre la renta para estas actividades.</p> <p>Otros intervinientes hicieron especial énfasis en la importancia de los emprendimientos y en el impacto que sobre estos y sobre la informalidad, podrían tener medidas contenidas en el proyecto de reforma.</p> <p>De otro, solicitaron no limitar los beneficios para las donaciones a bancos de alimentos y a las entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>Indicaron que es importante revisar los casos de exclusión del impuesto a plásticos de un solo uso y la eliminación de algunos beneficios tributarios a inversiones en innovación y desarrollo tecnológico.</p> <p>También llamaron la atención sobre la tributación de la economía digital a partir de la presencia económica significativa.</p> <p>Por su parte, también destacaron como aspectos positivos del proyecto de ley, el fortalecimiento del régimen SIMPLE, la modificación de la regla de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa de valores al valor intrínseco, mantener el tratamiento de los envíos urgentes de menos de USD200 en los términos que se encuentran fijados actualmente y la tributación del sector minero y petrolero en función de los altos precios internacionales.</p> <p>Concluidas y oídas las intervenciones de los gremios y de los distintos representantes de diferentes sectores de la sociedad invitados, se concedió el uso de la palabra al Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que se pronunciara sobre las mismas, quien empezó por indicar que la audiencia celebrada se sumaba a los debates, reuniones, foros y demás eventos que se han realizado en el marco de la presente discusión.</p> <p>Enfatizó que el impuesto sobre la renta de las personas naturales se hicieron ajustes para excluir las ganancias ocasionales de la unificación de rentas líquidas para que, en su lugar,</p>	<p>se conservara una tarifa específica plana para estos ingresos, que se aumentaba del 10% al 15%.</p> <p>Así mismo recordó que, en el impuesto sobre la renta por concepto de dividendos, se incluyó un descuento tributario reconociendo la necesidad de modular el impacto en la tributación sobre estos ingresos y se adicionaron beneficios para las personas naturales que tienen dependientes.</p> <p>Igualmente, indicó que se modificó la regla de valoración de las acciones y/o participaciones para efectos del impuesto al patrimonio pasando del valor intrínseco al costo fiscal actualizado con el IPC. En este mismo sentido, se refirió a las modificaciones a zonas francas para precisar la importancia de reforzar la actividad exportadora del país.</p> <p>En relación con los beneficios en ciencia y tecnología explicó que existen unos beneficios concurrentes de deducción especial y descuento que se plantea ajustar de acuerdo con el espíritu de la reforma.</p> <p>Indicó que los impuestos saludables y ambientales han sido propuestos por anteriores Gobiernos y que se han ido ajustando, sin desconocer que existen opciones para continuar mejorando el contenido de los mismos. Finalmente, señaló que la reforma es necesaria dado el contexto internacional, siendo necesaria la consecución de mayores ingresos para atender las diferentes necesidades sociales. Recordó que con la reforma tributaria se está acercando al país al promedio de tributación de los países de Latinoamérica.</p> <p>Finalizada la intervención del Viceministro, el H.S. Miguel Uribe Turbay intervino para dar su agradecimiento a los participantes e insistir en las preocupaciones manifestadas en relación con los posibles efectos negativos del proyecto de ley de reforma tributaria frente a la inflación, el empleo, la inversión, los emprendimientos y el crecimiento económico. En concreto, indicó que con la modificación al método de valoración de las acciones y/o participaciones de sociedades que no cotizan en bolsa al ser actualizada con el IPC no se resolvía la problemática de la valoración de estas acciones.</p> <p>Posteriormente, intervino el H.S. David Andrés Luna Sánchez para manifestar que la audiencia tenía el propósito de construir consensos y llegar a acuerdos sobre el contenido del proyecto de ley.</p> <p>Finalmente, el H.R. Oscar Darío Pérez Pineda concluyó manifestando que el impuesto mínimo global no corresponde a los compromisos internacionales, la sobretasa a las generadoras de energía provenientes de fuentes hídricas también es conflictiva al gravar</p>

<p>la producción de energía limpia, el régimen SIMPLE si bien presenta algunas mejoras es problemático porque se elimina el grupo 3, el sector minero energético genera unos rendimientos económicos relevantes y que el emprendimiento debe protegerse.</p> <p>C. REUNIONES DE PONENTES Y COORDINADORES</p> <p>Los ponentes y coordinadores nos reunimos con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el de la DIAN, los días 20, 26, 27 y 31 de octubre de 2022, con el fin de preparar la presente ponencia a partir, entre otros, del estudio de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los Honorables Congresistas durante el primer debate y las proposiciones presentadas posteriormente. Igualmente, fue conformada una subcomisión para estudiar algunos temas puntuales del proyecto, la cual se reunió el 24 de octubre y posteriormente presentó sus conclusiones en reunión llevada a cabo el 27 de octubre del mismo año. A continuación, se presenta una síntesis de los principales temas abordados, de acuerdo con las proposiciones y constancias radicadas y los comentarios recibidos sobre el proyecto de ley.</p> <p>1. Reunión del 20 de octubre de 2022</p> <p>Se inició la sesión, en compañía del señor viceministro técnico de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN. Al respecto, la presidente de las Comisiones Económicas Conjuntas, indicó que el objeto de la reunión es analizar algunas propuestas de ajuste al articulado a partir del análisis de las proposiciones y constancias presentadas, para elaborar la ponencia correspondiente.</p> <p>Se concedió el uso de la palabra al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que manifestó que se han analizado más de 250 proposiciones que contienen alrededor de 300 propuestas de modificación del articulado, en relación, entre otros, con los siguientes temas: sobretasa a las industrias extractivas, zonas francas, delitos, impuesto al patrimonio, impuestos ambientales, impuestos saludables y beneficios de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE.</p> <p>Posteriormente, se dio lectura de los artículos del texto aprobado que no contaban con proposiciones a la fecha de la reunión.</p> <p>En este punto, algunos ponentes y coordinadores propusieron realizar la revisión de los asuntos, en los que los distintos partidos políticos han manifestado su preocupación.</p>	<p>Al respecto, expresaron inquietudes y comentarios en relación con la tributación de las pensiones, los dividendos, la eliminación del descuento del impuesto de industria y comercio - ICA, el impuesto al patrimonio, la sobretasa a las industrias extractivas, el régimen de zonas francas, las implicaciones del impuesto mínimo global, la exclusión de las profesiones liberales del régimen SIMPLE, los impuestos saludables en el contexto de una inflación creciente, entre otros. También se planteó la eliminación del impuesto de timbre y de la limitación de beneficios tributarios para las personas jurídicas, del beneficio del descuento por donaciones realizadas entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>Por su parte, otros ponentes y coordinadores manifestaron que el texto aprobado surgió de acuerdos y consensos allegados por lo que las propuestas planteadas implicarían modificaciones fundamentales al proyecto de ley.</p> <p>El Viceministro intervino en este punto para recordar la importancia de preservar los principios que subyacen al proyecto de ley, siendo de especial relevancia la eliminación o limitación de beneficios tributarios para contribuir al propósito de un sistema tributario más progresivo.</p> <p>Posterior a la intervención de los ponentes y coordinadores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó los artículos a ajustar o incluir según las proposiciones presentadas y lo manifestado por los coordinadores y ponentes:</p> <p>Artículo 14. – Límite a los beneficios tributarios. Se proponen modificaciones al artículo de límite a los beneficios tributarios para eliminar del límite el descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro, en atención a las preocupaciones manifestadas sobre los bancos de alimentos. Así mismo, se propone reducir el límite del 5% al 3%.</p> <p>Artículo 73. – Vigencia y derogatorias. Frente a este artículo se indicó que los ajustes consisten en la eliminación de las derogatorias del tratamiento de no causación de IVA para los envíos urgentes de menos de USD200, de la destinación específica del impuesto al carbono y de los beneficios del régimen ZESE para establecer una derogatoria diferida del término para constituirse en las ZESE de Buenaventura y Barrancabermeja.</p> <p>Artículo 30. -Impuesto al patrimonio. Se procedió a explicar que las modificaciones a este artículo consisten en un ajuste a la regla de valoración de las acciones que cotizan en Bolsa de Valores de Colombia para efectos del impuesto, para establecer que corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto, y en la incorporación de una obligación de información por parte de los contribuyentes del valor intrínseco de las</p>
<p>acciones o cuotas de interés social de entidades que no cotizan en BVC y de las entidades transparentes.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores intervinimos para mencionar que puede resultar problemática la actualización del valor patrimonial de las acciones que no cotizan en Bolsa de Valores de Colombia con el IPC y las reglas de valoración patrimonial de las entidades transparentes.</p> <p>Otros ponentes y coordinadores manifestamos que esta solicitud de información atendía a una necesidad de transparencia en la información tributaria y que la misma iba dirigida principalmente a aquellos contribuyentes que tenían acceso a estos instrumentos y vehículos en el exterior, los cuales correspondían, principalmente, a aquellos con mayor capacidad económica. En este mismo sentido, el Director de la DIAN procedió a indicar que la información solicitada corresponde a datos con los cuales no cuenta la administración tributaria y que se estima pertinente para realizar estudios económicos que aporten a la transparencia.</p> <p>Frente a la obligación de información, algunos ponentes y coordinadores indicaron que no se encuentra justificación de informar esos datos y conocer su finalidad; sin embargo, otros ponentes y coordinadores indicaron que, a partir de los estudios de concentración de riqueza en el país, es necesario contar con instrumentos que permitan verificar y otorguen transparencia de la información de la concentración de recursos.</p> <p>Considerando las discusiones planteadas por los distintos Honorables Congresistas se fijó una subcomisión para revisar y presentar un artículo que recoja las inquietudes y propuestas de los ponentes y coordinadores.</p> <p>Artículo 64. -Impuesto de timbre. Se procedió a dar lectura y explicar las modificaciones al artículo, consistentes en crear un nuevo umbral y una tarifa del 3% a transacciones sobre inmuebles que superen las 50.000 UVT. Lo anterior, retomando proposiciones de algunos Honorables Congresistas.</p> <p>Artículo 10. -Tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas – ecoturismo y agroturismo. Se indicó que el texto modificado busca precisar que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo certificará la prestación de los servicios hoteleros y no el beneficio tributario. En este mismo sentido se indicó que se modificaba la tarifa reducida del 9% al 15% atendiendo a lo planteado en el impuesto mínimo global.</p>	<p>Una vez escuchadas todas las intervenciones de los Honorables Congresistas, el presidente de las Comisiones Económicas Conjuntas levantó la sesión e indicó que sería citada nueva reunión para continuar con el análisis.</p> <p>2. Reunión del 24 de octubre de 2022 – Subcomisión</p> <p>El señor Presidente de las Comisiones Económicas Conjuntas indicó a coordinadores y ponentes la creación de una subcomisión que estudiase en detalle el algunos temas de discusión sobre el impuesto al patrimonio.</p> <p>Esta subcomisión fue debidamente designada y se reunió el día 24 de octubre, siendo conformada por los siguientes congresistas: H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, y el H.R. Oscar Darío Pérez Pineda.</p> <p>Se inicia la sesión de la subcomisión en compañía del señor Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y su equipo, explicando que el propósito es el estudio de los aspectos relacionados con la base del impuesto al patrimonio que fueron objeto de discusión en la anterior reunión.</p> <p>Tomo la palabra el H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, para indicar que es el entendimiento de varios Honorables Congresistas que, en el año 2006, se eliminó la obligación de actualizar por ajustes de inflación las acciones poseídas por los contribuyentes, siendo un punto relevante para determinar la obligación de actualización con el Índice a Precios al Consumidor – IPC debate en el numeral primero del parágrafo 3 del artículo 30 del texto aprobado en primer debate.</p> <p>Otros ponentes y coordinadores subcomisionados manifestamos que, en la medida en que los contribuyentes, de manera voluntaria, haya realizado actualizaciones del costo fiscal con ajustes por inflación en periodos posteriores al 2006, su obligación de actualización con el IPC será a partir del último periodo en el cual se realizó el correspondiente ajuste.</p> <p>Concluidas las intervenciones y los argumentos expuestos por los ponentes y coordinadores subcomisionados, se estimó prudente mantener la opción continuar con el instrumento de actualización de IPC, siguiendo un criterio de justicia, pero mitigando posibles efectos negativos.</p> <p>En este sentido, se consideró conservar la regla de actualización del IPC a partir del año 2006, salvo que el contribuyente hubiese realizado ajustes por inflación en periodos</p>

<p>posteriores, en cuyo caso, el ajuste será a partir de este último período donde se llevó a cabo el ajuste. Lo anterior, sin perjuicio de revisarse la viabilidad de dicha medida por la DIAN.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores subcomisionados propusieron que el impuesto al patrimonio se estableciera como un gravamen temporal y no permanente como se encontraba en el texto aprobado en primer debate. Al respecto, otros ponentes y coordinadores subcomisionados manifestaron que esta alternativa no correspondía a las finalidades y objetivos de tributación justa de las personas naturales, por lo cual, se estimaba pertinente mantener la redacción actual del articulado siendo un aspecto indispensable de la estructura del impuesto. Luego de un breve debate, los ponentes y coordinadores subcomisionados decidimos conservar el carácter permanente del impuesto al patrimonio.</p> <p>En estos mismos términos, los ponentes y coordinadores subcomisionados solicitaron confirmar el estado actual de la tarifa del impuesto al patrimonio. Una vez leído y explicado que las tarifas del impuesto no habían sido sometidas a ajustes o cambios, los ponentes y coordinadores subcomisionados aceptamos la mencionada tarifa.</p> <p>Concluidas las discusiones sobre la tarifa del impuesto, se dio lectura y se explicaron, por parte de la DIAN, las reglas de valoración que se habían establecido para los vehículos o instrumentos de inversión como las fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, que en el texto aprobado correspondía al patrimonio líquido del subyacente, aclarando el alcance y tributación de este tipo de vehículos en Colombia y en el exterior.</p> <p>Una vez concluida la explicación de la DIAN, los ponentes y coordinadores subcomisionados procedimos a plantear interrogantes relacionados con los métodos de valoración de las participaciones en estos vehículos o instrumentos con la normatividad vigente y las cargas operativas en cabeza de los contribuyentes. Una vez resueltos estos interrogantes, los ponentes y coordinadores subcomisionados estimamos pertinente que la regla para estas participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, fuera la regla de valoración patrimonial establecida para los negocios fiduciarios en el artículo 271-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>En esta misma medida, los ponentes y coordinadores subcomisionados estimamos pertinente la eliminación de la propuesta de fijar el mismo valor patrimonial de las</p>	<p>acciones para las participaciones en estos vehículos o instrumentos de inversión, cuando sus activos subyacentes sean exclusivamente acciones o participaciones en sociedades.</p> <p>Continuando con el análisis detallado del artículo, los ponentes y coordinadores subcomisionados procedimos a analizar la pertinencia de eliminar o ajustar el parágrafo 4 del artículo 30 del texto aprobado en primer debate, relacionado con las reglas de valoración patrimonial de las acciones de las sociedades emergentes innovadoras.</p> <p>Para algunos ponentes y coordinadores subcomisionados era indispensable modificar los requisitos para acceder a este método de valoración especial, con el propósito de que se flexibilizaran. Por otra parte, la mayoría de ponentes y coordinadores subcomisionados concluimos que en la medida en que fue modificado el método de valoración de las acciones que no cotizaban en la BVC del valor intrínseco al costo fiscal actualizado con el IPC, no era necesario mantener su contenido.</p> <p>Finalmente, los ponentes y coordinadores subcomisionados solicitamos explicación sobre la propuesta de incluir un nuevo parágrafo donde se fijara una obligación de información en relación con el valor de las acciones y/o participaciones poseídas por los contribuyentes del impuesto al patrimonio.</p> <p>Al respecto, el Director de la DIAN procedió a explicar que esta propuesta pretende recibir información de carácter relevante y que la misma no afecta los criterios de valoración para efectos fiscales de los bienes declarados por los contribuyentes. Concluyó que la información tiene como objetivo ser una herramienta para mejorar los datos estadísticos con los que cuentan las entidades del Gobierno nacional.</p> <p>Concluida su intervención los ponentes y coordinadores indicamos que la propuesta debía someterse a consideración como proposición en la reunión de ponentes y coordinadores y ser sometida a aprobación.</p> <p>Una vez concluidos los aspectos a discutir, los ponentes y coordinadores subcomisionados levantamos la sesión.</p> <p>3. Reunión del 26 de octubre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Conjuntas dio inicio a la sesión, en compañía del Director de la DIAN. Con posterioridad, se unieron a la reunión el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y su Viceministro Técnico. La Presidente indicó que la reunión iniciaría revisando los asuntos penales, considerando que ya se cuenta con concepto del Consejo</p>
<p>Superior de Política Criminal, para continuar posteriormente, con una revisión de los ajustes propuestos al articulado y la explicación de las modificaciones correspondientes.</p> <p>Artículos Nuevos - Delitos. La Presidenta solicitó a algunos ponentes y coordinadores presentar la proposición relacionada con las propuestas de modificación al tema de delitos en materia tributaria.</p> <p>Al efecto, indicaron que la propuesta original comprende 3 tipos penales, a saber, i) omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, ii) defraudación tributaria y iii) apropiación de recursos del Sistema de Seguridad Social Integral, frente a los cuales el Consejo Superior de Política Criminal realizó unas recomendaciones que se somete a consideración de los Honorables Congresistas.</p> <p>Se procedió entonces a dar lectura y a revisar cada uno de los ajustes al texto a partir de las proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas, incluyendo: i) precisiones de las conductas dolosas penalizadas y los casos en que no podre la iniciación de la acción, ii) eliminación de la referencia a la iniciación de la acción penal por petición del Director de la DIAN, iii) circunstancias de agravación y extinción de la acción penal según reincidencia.</p> <p>Así mismo, se explicó que, por recomendación del Consejo Superior de Política Criminal se somete a consideración la eliminación del delito que penaliza la apropiación de recursos del Sistema de Seguridad Social Integral y las circunstancias de agravación punitiva.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones de los ponentes y coordinadores y acordados los cambios a los artículos discutidos, estos fueron aprobados para ser incluidos en la ponencia.</p> <p>Artículo Nuevo – Destinación específica del impuesto al carbono. Se dio la palabra al Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, quien, como invitado a la reunión, procedió a exponer los aspectos relevantes en relación con la destinación específica del impuesto al carbono. Al respecto, indicó que actualmente los recursos obtenidos por el recaudo del impuesto están atados a las reglas de anualidad y que existe una alta dispersión de los recursos de cooperación internacional. En este sentido, comentó que los recursos son manejados a través del Fondo Nacional Ambiental – FONAM por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que hace difícil su manejo.</p>	<p>Explicó que el sector ambiental necesita un vehículo eficiente para la administración de los recursos destinados al medio ambiente para poder llegar a los distintos territorios del país. Para el año 2022 se utilizaron recursos por un valor de \$264.000 millones y se aprobaron 28 proyectos para la protección del medio ambiente.</p> <p>El objetivo es que la destinación del impuesto al carbono se mantenga para la protección del medio ambiente, puntualmente para el manejo de la erosión costera, la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas, la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas, entre otros, para lo cual se propone la creación del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC.</p> <p>Concluida la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los ponentes y coordinadores manifestamos que continúa el estudio de su eliminación, puesto que, si bien para el Gobierno nacional es importante la protección del medio ambiente, también debe darse prioridad a la inversión para la agricultura, vías terciarias y para mitigar el sobrecosto de las tarifas de energía.</p> <p>Los ponentes y coordinadores indicaron que existe una preocupación por la propuesta presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en particular con el principio de anualidad del presupuesto, la administración de los recursos obtenidos con el impuesto al carbono y la ejecución de estos rubros, proponiendo que esta última se encuentre en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Sin embargo, planteamos estar de acuerdo en eliminar la derogatoria de la destinación específica del impuesto.</p> <p>Artículo 2. – Rentas exentas de pensiones y de trabajo. Se procedió a presentar el ajuste a este artículo en el sentido de eliminar la modificación realizada a las rentas exentas de pensiones en el proyecto de ley, frente a lo cual los congresistas no presentaron mayores comentarios.</p> <p>Por su parte, algunos ponentes y coordinadores manifestaron sus preocupaciones en relación con el impacto en la tributación de las personas naturales debido a la reducción del límite de la renta exenta por pagos laborales y solicitaron su revisión por parte del Gobierno nacional. Los ponentes y coordinadores reconocieron que la propuesta radicada efectivamente gravaba a los asalariados con ingresos altos y esta norma debería observarse en conjunto con los beneficios contemplados para dependientes y la deducción especial de pagos por adquisición de bienes y/o servicios soportados en facturas electrónicas.</p>

<p>Artículo 15. – No contribuyentes. En relación con este artículo, ponentes y coordinadores solicitaron acoger la redacción propuesta por uno de los Honorables Congressistas para precisar que cuando los excedentes originados en actividades comerciales sean reinvertidos en el objeto social de las entidades no contribuyentes declarantes, no estarán sometidos a tributación.</p> <p>Artículos Nuevos. – Descuento y crédito fiscal para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Se dio lectura a los mismos y se indicó que los cambios propuestos consisten principalmente en establecer la facultad de definir y aprobar el cupo de los beneficios en materia de ciencia y tecnología en cabeza del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, acompañado de la derogatoria de la deducción en lugar del descuento.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones los ponentes y coordinadores acordamos incluir estos artículos en la ponencia.</p> <p>Artículo Nuevo. – Sanción por no enviar información o enviarla con errores. Posterior a su lectura y explicación, por parte de la DIAN, se indicó que la propuesta consiste en reducir los porcentajes de las sanciones por no enviar información, enviarla con errores o de forma extemporánea, considerando que son muy altas en la actualidad.</p> <p>Los ponentes y coordinadores estimamos que este cambio es positivo y beneficia a los contribuyentes que son sancionados por montos muy altos por errores operativos o que no son cuantiosos. En consecuencia, decidimos incorporar este nuevo artículo la ponencia, aclarando que el principio de favorabilidad deberá aplicar a esta sanción.</p> <p>Artículo 73. – Vigencias y derogatorias. En relación con este artículo se indicó que los cambios que se plantean corresponden a i) la inclusión de la derogatoria del artículo 158-1 del Estatuto Tributario (deducción por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación) y correlativamente la eliminación de la derogatoria del artículo 256 del Estatuto Tributario (descuento por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), conforme lo explicado anteriormente, ii) la eliminación de la derogatoria del literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario (no causación de IVA por importación de bienes objeto de tráfico postal o envíos urgentes de menos de USD200), iii) la eliminación de la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (destinación específica del impuesto al carbono), iv) la eliminación de la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (deducción por inversiones en proyectos de economía creativa) y v) la eliminación de la derogatoria del artículo 268 de la Ley 1955 de</p>	<p>2019 y las Leyes 2238 y 2240 de 2022 (régimen de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE), para establecer una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024 para acceder al mismo en el marco de las Leyes 2238 y 2240 de 2022.</p> <p>En este punto se llamó la atención sobre la importancia de establecer y/o fortalecer los instrumentos de fiscalización de las importaciones de bienes de menos de USD200 objeto del beneficio de no causación de IVA. Al respecto, el Director de la DIAN insistió en las dificultades operativas que dicho control conlleva y aclaró que solicitar certificados de origen resulta contradictorio con tratados de libre comercio (TLC). Sin embargo, indicó que se están evaluando instrumentos para el mejoramiento de las labores de fiscalización sobre estos envíos.</p> <p>Artículo 62. – No responsables de IVA en el SIMPLE. Frente a este artículo se plantea que hubo un error que se está corrigiendo, relacionado con que la expresión correcta corresponde a "ingresos brutos" y no "ingresos netos".</p> <p>Artículo 48. – Presencia Económica Significativa En relación con este artículo, se procedió a dar lectura del párrafo que se adiciona y se explicó que la modificación propuesta obedece a la importancia de precisar que las entidades del exterior que operen en Colombia a través de subsidiarias, establecimientos permanentes u otro vehículo, será este último quien deberá reconocer fiscalmente estos ingresos en el país y tributar sobre los mismos.</p> <p>Artículo 11. – Zonas francas. Posterior a la lectura del artículo con sus modificaciones, se precisó que las mismas se dirigen a que los beneficios en la tarifa del impuesto sobre la renta para zonas francas apliquen en función del origen de los ingresos, según corresponda.</p> <p>Así mismo, se exonera de los requisitos para obtener los beneficios en la tarifa del impuesto sobre la renta algunas industrias por imposibilidad de lograr los objetivos planteados en los requisitos o considerarlos estratégicos para el desarrollo del régimen franco.</p> <p>Así mismo, se elimina la pérdida del régimen franco por el incumplimiento de los requisitos. En ese sentido el efecto en los cambios en el régimen supondrá una modificación a las tarifas a las cuales están gravadas ciertas rentas (algunas quedarán al 20% y otras al 35%) pero no una pérdida total de los beneficios del régimen de zona franca.</p>
<p>Finalmente, se incluye una obligación de fijar metas de ventas máximas al territorio aduanero nacional, en desarrollo del plan de internacionalización y anual de ventas, de manera que, en caso de no cumplir con esta obligación, los usuarios de las zonas francas estarán sometidos a la tarifa general del impuesto sobre la renta.</p> <p>Al respecto, algunos congresistas plantearon ciertos interrogantes y preocupaciones en relación con la situación de los puertos, frente a lo cual se aclaró la redacción en cuestión.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones, los ponentes y coordinadores decidimos aprobar el texto propuesto.</p> <p>Artículo 30. – Base gravable impuesto al patrimonio. Se dio lectura al artículo con sus modificaciones y se indicó que la principal modificación consiste en determinar que el valor de las acciones que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia será el costo fiscal actualizado con el Índice de Precios al Consumidor - IPC desde el año 2006.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores planteamos interrogantes y preocupaciones, particularmente con la validación patrimonial de sociedades cuyo valor intrínseco sea inferior al valor de adquisición. Para lo cual, se propone que se fije una regla que establezca el límite a la valoración patrimonial de acciones /o participaciones que no cotizan en bolsa al valor intrínseco, esto quiere decir, se conserva que el valor patrimonial de estas acciones y/o participaciones por el costo fiscal actualizado con el IPC desde el año 2006 pero en caso que el valor intrínseco sea inferior, será este último el que será aplicable para efectos del impuesto al patrimonio.</p> <p>Así mismo, se indicó que para participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, serán las reglas establecidas en el artículo 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.</p> <p>Finalmente, se indica que el párrafo que establecía una regla especial de valoración para las sociedades innovadoras emergentes fue eliminado. Sin embargo, posterior a la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y algunos ponentes y coordinadores, se solicita reevaluar la incorporación nuevamente de esta regla de valoración para apoyar a los emprendedores.</p> <p>Una vez concluida la participación de los ponentes y coordinadores, el Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión y citó para el día siguiente.</p>	<p>4. Reunión del 27 de octubre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Conjuntas dio inicio a la sesión, en compañía del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director de la DIAN. El Presidente indicó que la reunión iniciaría escuchando a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con la destinación específica del impuesto al carbono, para luego continuar con la revisión y ajustes que se requieran en el texto de los articulados para elaborar la ponencia correspondiente.</p> <p>Inició su exposición la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicando que la destinación específica del impuesto al carbono ya existe, por lo que no se busca crear una nueva destinación, sino mantener la existente. Continuó señalando que el impuesto al carbono pretende reducir las emisiones de gas con efecto invernadero y desincentivar el uso de estos combustibles. Aclaró que el impuesto no tiene una finalidad recaudatoria, sino de desincentivar el uso de estos bienes que perjudican el medio ambiente.</p> <p>Así mismo, recordó que la norma prevé que aquellos sujetos sometidos al impuesto puedan compensar el gravamen por medio de inversiones en proyectos ambientales. Explicó que se requiere un instrumento de fomento y protección ambiental para lo cual se propone la creación de un fondo que acumule y administre los recursos de forma eficiente, y permita la dispersión adecuada de los mismos a los territorios y proyectos ambientales, haciendo posible que los proyectos avancen y se surtan los procesos de recuperación ambiental.</p> <p>Artículo Nuevo. – Destinación específica del impuesto nacional al carbono. Concluida la intervención de la Ministra, ponentes y coordinadores se refirieron a su intervención y a la propuesta normativa asociada a la misma, manifestando algunas preocupaciones relacionadas con los costos que implica la inversión en este mejoramiento ambiental, que los asumen todos los ciudadanos.</p> <p>Así mismo, expresaron la importancia de que la destinación específica del impuesto al carbono continúe siendo dirigida a temas ambientales; sin embargo, se refirieron a la problemática que entienden existe en la ejecución de los respectivos recursos. En este mismo sentido, se llamó la atención sobre la asignación y ejecución de recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR.</p> <p>Advertido lo anterior, ponentes y coordinadores solicitaron el retiro de la derogatoria de la destinación específica del impuesto al carbono, pero haciendo un llamado a revisar los puntos planteados.</p>

<p>Finalizadas las intervenciones en relación con este asunto, se solicitó conservar la destinación del impuesto nacional al carbono para asuntos ambientales, condicionado a que los recursos del fondo sean materialmente ejecutados. Al respecto, se indicó que el asunto se revisaría por el Ministerio de Hacienda y Crédito Pública para estudiar en detalle la propuesta.</p> <p>Artículo 3. – Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. Previa explicación de los ajustes propuestos, se dio lectura a las modificaciones al texto del artículo planteadas, dirigidas a precisar la retención en la fuente aplicable por concepto de dividendos y participaciones percibidos por las personas naturales residentes, de manera que sea consistente con la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable en los casos en que se perciban ingresos inferiores o iguales 1.090 UVT, cuya tarifa es del 0%.</p> <p>Frente a ese artículo se aceptaron las modificaciones.</p> <p>Artículo 10. – Tarifa del impuesto sobre la renta. Se procedió a dar lectura a la disposición, y se explicó que el primer ajuste planteado tiene que ver con la sobretasa a ciertas actividades de la industria extractiva. Al respecto, se aclaró que serían incluidas únicamente las actividades de extracción de petróleo crudo y carbón.</p> <p>Por su parte, se recordó que el impuesto busca internalizar la externalidad negativa que genera en el medio ambiente la explotación de estos productos en las regiones productoras en el país, y por otro lado, internalizar los efectos que el posterior uso que estos combustibles fósiles y sus derivados tiene en la contaminación ambiental.</p> <p>Se excluyo del gravamen la explotación de gas natural, en la medida en la que este combustible cumple un rol clave en la transición energética que el país debe adelantar en los próximos años.</p> <p>Finalmente, con el fin de reconocer que los precios internacionales del petróleo y carbón tienen una incidencia importante sobre los ingresos y, por consiguiente, sobre las utilidades y la capacidad contributiva de las compañías que extraen estos recursos naturales, se propone la inclusión de una sobretasa con umbrales que dependen del nivel de precio internacional del petróleo crudo y el carbón.</p>	<p>Preciso lo anterior, los coordinadores y ponentes planteamos interrogantes relacionados con el alcance y contenido de esta sobretasa y su relación con la deducibilidad de regalías, los cuales fueron aclarados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Continuó la lectura y explicación de las modificaciones al artículo, indicando que, en segunda medida, se precisó el contenido y alcance del impuesto mínimo global, dadas sus particularidades técnicas. Para el efecto, se incorporó el concepto de tasa de tributación depurada para determinar el impuesto mínimo que una empresa debe asumir, sin considerar los beneficios tributarios que tienen lugar. En este sentido, la DIAN procedió a explicar en detalle cada uno de los elementos que componen las fórmulas planteadas para el cálculo de esta tasa de tributación depurada. En este mismo sentido, se establecieron reglas para evitar gravar de manera acumulada a los grupos empresariales.</p> <p>Algunos congresistas manifestaron inquietudes frente al beneficio tributario de renta exenta asociado a vivienda de interés social – VIS y prioritario -VIP, de cara al impuesto mínimo, considerando pertinente su exclusión de dicha regla.</p> <p>Finalmente, se presentó una tercera propuesta de ajuste dirigida a mantener el beneficio de tarifa reducida para las empresas editoriales colombianas cuya actividad sea exclusivamente la edición de libros, al 15%.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones relacionadas con las modificaciones planteadas al referido artículo, este fue aceptado, siempre que se incluya una precisión para aclarar su contenido, dado su alto contenido técnico.</p> <p>Artículo 11. – Zonas francas. Frente a este artículo, luego de dar lectura al mismo, se indicó que no presentaba modificaciones en relación con el texto discutido y explicado en reunión del 26 de octubre de 2022.</p> <p>Los ponentes y coordinadores solicitamos aclaraciones en relación con los servicios portuarios y de salud, indicando que los usuarios que realizan estas actividades deberían continuar gravados con la tarifa del 20%.</p> <p>Al respecto, se explicó que la regla aplicable a estos sujetos es la misma que se está estableciendo de manera general, precisando que los ingresos provenientes de servicios que presten a no residentes se consideran ingresos de exportación. En tal sentido, se procedió a precisar que los demás servicios prestados a no residentes por parte de los</p>
<p>usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios sumarán como ingresos por exportación.</p> <p>Por su parte, algunos congresistas solicitaron evaluar la posibilidad de equiparar el tratamiento de las pequeñas empresas que se encuentran ubicadas en zona franca, con las pequeñas empresas que no se encuentran en dichas zonas y se encuentren exportando.</p> <p>Ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y decidimos aprobar el artículo con las respectivas modificaciones.</p> <p>Artículo 14. – Límite a los beneficios y estímulos tributarios para personas jurídicas. Frente a este artículo, luego de dar lectura al mismo, se indicó que no presentaba modificaciones en relación con el texto discutido y explicado en reunión del 26 de octubre de 2022.</p> <p>Considerando lo anterior, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, aprobando el texto puesto a consideración.</p> <p>Artículo 15. – No contribuyentes. Frente a este artículo, luego de dar lectura al mismo, se indicó que no presentaba modificaciones en relación con el texto discutido y explicado en reunión del 26 de octubre de 2022.</p> <p>Considerando lo anterior, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, aprobando el texto puesto a consideración.</p> <p>Artículo 17. – No deducibilidad de las regalías. Luego de dar lectura al aparte normativo respectivo, se explicó que la modificación planteada consistía en precisar la forma en la que debe determinarse el monto no deducible de las regalías pagadas en especie.</p> <p>En relación con este artículo, los ponentes y coordinadores no manifestamos ningún reparo, aprobando la modificación para ser incorporada en el texto de la ponencia.</p> <p>Artículo 27. – Tarifa de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. A partir de algunas proposiciones presentadas, se dispuso mantener la tarifa de las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares en el 20%. En este sentido, se decidió eliminar este artículo del texto aprobado en primer debate.</p>	<p>Artículo 30. – Base gravable del impuesto al patrimonio. Se dio lectura a los ajustes propuestos recordando que las modificaciones acordadas consisten en incluir como regla de valoración el valor intrínseco como límite al valor patrimonial de las acciones que no cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia, cuando de la actualización con el IPC resulte un valor mayor.</p> <p>Algunos ponentes y coordinadores consultamos sobre la tributación frente a las compañías de aviación en el país, a lo cual se respondió que frente a estas entidades no se habían cambiado las reglas que ya se venían aplicando en impuestos al patrimonio anteriores, y que no existían justificaciones técnicas para presentar modificaciones en este sentido.</p> <p>Considerando lo anterior, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios y decidimos aceptar las modificaciones propuestas.</p> <p>Artículo 36. – Tarifas régimen simplificado de tributación – SIMPLE. En relación con este artículo, se procedió a leer los ajustes planteados, explicando que correspondían a la inclusión del grupo de "servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales" con umbrales y tarifas específicas; y de quienes realicen actividades de reciclaje, recuperación de materiales y recolección de desechos.</p> <p>En relación con las modificaciones anteriores, los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios y decidimos aprobar las modificaciones.</p> <p>Artículo 39. – Impuesto nacional al carbono. Una vez leído el artículo, se explicó que la modificación consiste en la eliminación de un inciso que establece que la certificación de carbono neutro que da lugar a la no causación del impuesto, cuando fuere obtenida por sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del impuesto únicamente, solo otorga el 50% de compensación. Lo anterior, por considerarse incomprensible y de difícil aplicación práctica.</p> <p>Frente a ese artículo, la modificación es aceptada.</p> <p>Artículo 45. – Impuestos saludables. Se explicaron los ajustes al artículo consistentes en gravar los alimentos o bebidas con "edulcorantes", teniendo en cuenta los efectos en la salud del consumo de este tipo de aditivos; y en modificar las tarifas del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas.</p>

<p>Algunos ponentes y coordinadores manifestamos nuestra preocupación relacionada con el impacto de estos cambios en los gastos que deben asumir los hogares y se reiteraron los consensos a los cuales se habían llegado en relación con estos impuestos.</p> <p>Por otra parte, algunos ponentes y coordinadores consideraron que es preciso ampliar el hecho generador a los edulcorantes, en la medida que también afecta la salud humana y en su mayoría corresponde a edulcorantes artificiales.</p> <p>Así mismo, se planteó que, con el objetivo de promover la seguridad alimentaria del país, se fijara una excepción para las donaciones que realicen los contribuyentes a los bancos de alimentos.</p> <p>Finalizada la discusión, los ponentes y coordinadores consideraron que se debía mantener la redacción actual del texto aprobado en las Comisiones Económicas Conjuntas.</p> <p>Artículo 48. – Presencia económica significativa. Se dio lectura al párrafo que se propone adicionar al artículo, por medio del cual se pretende establecer que en el caso de las entidades del exterior que controlen directa o indirectamente una subsidiaria, establecimiento permanente u otro vehículo de inversión en el país, estos últimos reconocerán fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto.</p> <p>El ajuste fue aceptado para su inclusión en el texto de ponencia.</p> <p>En este punto, el Presidente hace un recuento de la discusión sostenida y de los principales cambios que se plantea incorporar en el articulado, dejando constancia que los artículos que no presentan modificaciones frente al texto aprobado de primer debate, según lo expuesto, han sido aceptados por los ponentes y coordinadores para ser incluidos en el texto de la ponencia, y quedando pendiente el análisis de las propuestas de artículos nuevos y del artículo de vigencias y derogatorias.</p> <p>Procede así a levantar la sesión e indica que se citará nueva reunión para revisar los artículos que quedaron pendientes de revisión.</p> <p>5. Reunión del 31 de octubre de 2022</p> <p>La Presidente de las Comisiones Conjuntas dio inicio a la sesión, en compañía del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro Técnico de esta Cartera y el Director de la DIAN. Indicó que la reunión iniciaría revisando las propuestas de artículos</p>	<p>nuevos, luego los artículos ya revisados en la reunión del 27 de octubre de 2022 anterior, con ajustes adicionales solicitados, y finalmente el artículo de vigencia y derogatorias.</p> <p>Artículos Nuevos. – Descuento y crédito fiscal por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. En relación con estos artículos, se da lectura nuevamente y se indica que los cambios se dirigen a establecer que será el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS quien definirá el cupo de este beneficio, así como a armonizar las disposiciones con la derogatoria de la deducción por inversiones en estos mismos conceptos.</p> <p>Así mismo, se aclara que se aumenta el descuento del 25% al 30%.</p> <p>Por su parte, se establece que, frente al crédito fiscal, las grandes empresas podrán acceder al mismo, siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas y Medianas empresas.</p> <p>Finalmente, se precisa que las inversiones que califican para este beneficio podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, antes Colciencias.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios sobre los artículos.</p> <p>Artículos Nuevos. - Delitos. En relación con estos artículos se indicó que los mismos corresponden a los acuerdos allegados por los ponentes y coordinadores y que fueron socializados y explicados por los mismos.</p> <p>Los ponentes y coordinadores planteamos que es pertinente ajustar el principio de oportunidad comprendido en los delitos, en el sentido de que la reducción de la pena por pago no sea de una tercera parte sino de la mitad y, adicionalmente, crear un comité, dirigido por el Director de la DIAN, para el inicio de la acción penal.</p> <p>Frente a estos artículos se plantearon interrogantes por parte de los ponentes y coordinadores sobre el alcance del mismo y los mecanismos para la suspensión y prescripción de la acción penal, los cuales fueron resueltos por el Director de la DIAN y su equipo.</p> <p>Una vez resueltos los interrogantes planteados y acordados los cambios a los artículos discutidos, las modificaciones fueron aceptadas por los congresistas.</p>
<p>Artículo Nuevo. – Sanción por no enviar información o enviarla con errores. Posterior a su lectura se indicó nuevamente que la propuesta consiste en reducir los porcentajes de las sanciones por no enviar información, suministrarla con errores o de forma extemporánea.</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos aceptar este nuevo artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Incentivo a proyectos de economía creativa. Una vez leído el artículo se explicó que se propone modificar el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 con el fin de excluir de este beneficio las actividades mencionadas en la Ley 1834 del 2017 (ley de economía naranja) y acotarlo a las siguientes actividades: las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros. Por otra parte, se explicó que con la modificación también se propone designar en el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS la competencia de definir el cupo anual de este beneficio tributario. Finalmente, esta modificación pretende establecer en cabeza del Ministerio de Cultura la competencia de reglamentación y definición de los criterios de priorización de las convocatorias.</p> <p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes y decidimos acogerlo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Obras por impuestos Buenaventura. Se dio lectura al artículo propuesto y se precisó que los ajustes planteados se dirigen eliminar algunos requisitos adicionales establecidos para la aplicación del mecanismo de obras por impuestos en el distrito de Buenaventura, a fin de que se pueda acceder al mecanismo, en igualdad de condición, con los demás municipios ZOMAC y PDET (que no deben cumplir con estos requisitos adicionales). Lo anterior, dada la importancia de que se puedan desarrollar proyectos en estos territorios.</p> <p>Los ponentes y coordinadores aceptamos el artículo nuevo sin comentarios adicionales.</p> <p>Artículo Nuevo. – Deducibilidad de condenas de naturaleza punitiva. Luego de la lectura del artículo propuesto, se indicó que la propuesta corresponde a proposiciones de Honorables Congresistas y consiste en establecer que, para efectos del literal c. del numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.</p>	<p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, por ello, aceptamos este nuevo artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – IVA tragamonedas. Una vez leído el artículo, se manifestó que el mismo corresponde a proposiciones de Honorables Congresistas, y consiste en establecer que la base gravable de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar esta constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p>Los ponentes y coordinadores manifestamos estar de acuerdo con la inclusión en la ponencia de este artículo nuevo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Prelación de las obligaciones de la DIAN. Se explicó que el artículo, proveniente de proposiciones de Honorables Congresistas, consiste en establecer que la prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos ajustes al artículo y decidimos aceptarlo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Registro del embargo. Posterior a su lectura, se indicó que el artículo propuesto, que atiende a proposiciones presentadas por los congresistas, busca establecer que cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la DIAN hayan realizado los pagos correspondientes y los pagos sean certificados por la administración de impuestos procederá, de manera inmediata, la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro.</p> <p>Frente a este artículo, los ponentes y coordinadores no presentamos interrogantes y decidimos acogerlo.</p> <p>Artículo 63. – IVA servicios de transporte de valores. Se explicó que la modificación planteada, que encuentra su origen en proposiciones de los Honorables Congresistas, consiste en establecer que el servicio de transporte de valores se encuentre gravado sobre la base gravable especial correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad).</p> <p>Los ponentes y coordinadores aceptamos este cambio.</p>

<p>Artículo Nuevo. – Incentivos de premio inmediato. Leído el artículo, se indicó que el mismo corresponde a proposiciones de Honorables Congressistas, y que el mismo consiste en establecer como bien excluido del impuesto sobre las ventas – IVA los incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.</p> <p>Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales, aceptando este nuevo artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Destinación específica del impuesto al carbono. Se indicó que el texto del artículo coincide con el expuesto en reuniones anteriores, precisando que las preocupaciones e interrogantes de los ponentes y coordinadores se resuelven con una regla presupuestal que esta próxima a entrar en vigencia, sin que sea necesario hacer precisiones adicionales.</p> <p>Una vez concluido lo anterior, los ponentes y coordinadores aceptamos este artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Declaraciones de IVA sin efecto legal. Se explicó que el artículo propuesto establece que si los responsables del impuesto sobre las ventas, que dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un período diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.</p> <p>Una vez concluido lo anterior, los ponentes y coordinadores aceptamos los cambios realizados a este artículo.</p> <p>Artículo Nuevo. – Reducción transitoria de sanciones e intereses para omisos. Se dio lectura al artículo y se explicó que el mismo consiste principalmente en fijar una reducción transitoria de sanciones e intereses para quienes hayan omitido la obligación declarar impuestos nacionales.</p> <p>Una vez concluido lo anterior, los ponentes y coordinadores aceptamos los cambios realizados a este artículo.</p> <p>Artículo 45. – Impuestos saludables. Se procedió a explicar que la presente disposición presenta 2 ajustes, a saber, i) la exclusión del hecho generador de los impuestos saludables, de las donaciones efectuadas a bancos de alimentos y ii) precisiones</p>	<p>al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados para hacerlo consistente con el etiquetado en función de las adiciones de componentes dañinos para la salud humana.</p> <p>Al respecto, algunos coordinadores y ponentes solicitaron eximir a los pequeños negocios del impuesto y precisar que no se gravara los bienes de panadería producidos artesanalmente. Al respecto, se explicó que ya existe una disposición en el texto del articulado según la cual “no serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. (...)” que es consistente con los umbrales máximos para clasificar como responsable de IVA.</p> <p>Precisado lo anterior, se consideró que era pertinente aumentar este umbral a 10.000 UVT a fin de lograr el propósito perseguido.</p> <p>Así mismo, se solicitó la exclusión de algunos productos del impuesto como el cacao, frente a lo cual se aclaró que solo estaban gravados aquellos productos con azúcares, sodio o grasas adicionadas.</p> <p>Frente a estas modificaciones los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos el artículo con los cambios propuestos, incluido el aumento del umbral de 3.500 a 10.000 UVT.</p> <p>Artículo 10. – Tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Se procedió a dar lectura y se explicó que las modificaciones atienden, en primera medida, a la solicitud de los ponentes y coordinadores de fijar una destinación específica de unos puntos de la sobretasa a entidades e instituciones financieras para la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. En segundo lugar, se comentó la precisión incorporada para establecer que la sobretasa no podrá ser trasladada al usuario final.</p> <p>En este punto se aclaró que, en todo caso, existen instrumentos regulatorios que permiten establecer topes.</p> <p>En este mismo orden de ideas, se indicó que se incluyeron precisiones a la Tasa de Tributación Depurada, por requerimiento de los ponentes y coordinadores, para incorporar un párrafo aclaratorio de su contenido y preservar las rentas exentas sociedades a vivienda de interés social -VIP y de interés prioritario -VIP.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones relacionadas con las modificaciones, las mismas fueron aprobadas por los coordinadores y ponentes.</p>
<p>Artículo 11. – Tarifa para usuarios de zona franca. Una vez leído el artículo se precisó que las modificaciones atienden a la extensión por un año más, hasta 2024, para cumplir con el requisito de revisar los planes de internacionalización con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Adicionalmente, se precisó que para los usuarios de zona franca que en el año 2022 tuvieron un incremento de ingresos del 60% y con respecto al 2019, podrán conservar la tarifa del 20% hasta el año 2025.</p> <p>Por su parte, atendiendo a solicitudes de los Honorables Congressistas, se estableció que los usuarios de zona franca que presten servicios portuarios también estarán gravados a la trifa del 20%.</p> <p>Una vez concluidas las intervenciones relacionadas con las modificaciones, las mismas fueron aceptadas por coordinadores y ponentes.</p> <p>Artículo 14. – Límite a los beneficios y estímulos tributarios de las personas jurídicas. Se explicó que la modificación planteada, que encuentra su origen en proposiciones de los Honorables Congressistas, consiste en retirar de este límite a beneficios y estímulos tributarios, el incentivo a la capitalización rural, contenida en el artículo 52 del Estatuto Tributario.</p> <p>Los coordinadores y ponentes aceptamos este cambio.</p> <p>Artículo 27. – Tarifa ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. Se explicó que la modificación planteada proviene de la solicitud de los Honorables Congressistas de mantener la tarifa vigente del 20% para las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. Por lo tanto, la propuesta consiste en la eliminación de este artículo.</p> <p>En relación con esta eliminación los coordinadores y ponentes no presentamos comentarios adicionales.</p> <p>Artículo 30. – Base gravable impuesto al patrimonio. Se indicó que la modificación corresponde a un ajuste solicitado por los Honorables Congressistas relacionado con la posibilidad de actualizar el avalúo de sus bienes por el año 2023 en la declaración del impuesto al patrimonio sin que genere renta por comparación patrimonial en el impuesto sobre la renta.</p>	<p>Frente a ese artículo, los coordinadores y ponentes no realizamos ajustes y aceptamos la adición propuesta.</p> <p>Artículo 39. – Impuesto nacional al carbono. Se dio lectura y se explicó que las medicaciones atienden a la necesidad de hacer algunas precisiones para mejorar el contenido y aplicación del artículo. Así, se explicó que se incluyó la expresión “sólidos” para contemplar al carbón en el impuesto. Así mismo, se incluyó una limitación para la no causación del impuesto para aquellos que certifiquen ser carbono neutro, que no supere el 50% del impuesto, y se estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los mecanismos de control y definirá los criterios técnicos para los resultados de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero - GEI.</p> <p>Los coordinadores y ponentes solicitamos aclaración sobre el alcance de dichas disposiciones, frente a lo cual el Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible explicó que la limitación tiene como objetivo reducir el uso de este mecanismo de no causación, lo anterior, atendiendo a una necesidad de regular este mercado de certificaciones de compensación.</p> <p>Posterior a las intervenciones relacionadas con las modificaciones explicadas sobre este artículo, los ajustes fueron aceptados por los congresistas.</p> <p>Artículo 43. – No causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. Se procedió a leer e indicar que el ajuste atiende a proposiciones de los Honorables Congressistas y consiste en establecer que la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la Certificación de Economía Circular –CEC para la no causación del impuesto, deberá realizarse en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</p> <p>Los ponentes y coordinadores decidimos aprobar el ajuste explicado.</p> <p>Artículo 53. – Intercambio de información. Se dio lectura a la modificación propuesta y se indicó que el ajuste corresponde a la adición del Departamento Nacional de Planeación -DNP, para que también pueda intercambiar información con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales -UGPP, el Ministerio de Salud y Protección Social y las administraciones tributarias departamentales y nacionales con lo que se aporta a el análisis del gasto tributario y la correcta focalización de los beneficios fiscales. Así mismo, se fijó de manera</p>

clara la obligación de los receptores de la información a dar el tratamiento reservado y confidencial de la información recibida.

Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos los cambios planteados.

Artículo 72. – Aporte voluntario. Posterior a la lectura del ajuste propuesto, se explicó que este atiende a la solicitud de ponentes y coordinadores de incorporar como destinación del aporte voluntario, los programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.

Los ponentes y coordinadores no realizamos comentarios adicionales y, en consecuencia, aceptamos la modificación propuesta.

Artículo 73. – Vigencias y derogatorias. En relación con este artículo se indicó que los cambios que se plantean corresponden a: la inclusión de la derogatoria del artículo 158-1 del Estatuto Tributario (deducción por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), la eliminación de la derogatoria del artículo 256 del Estatuto Tributario (descuento por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación), la eliminación de la derogatoria del literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario (no causación de IVA por importación de bienes de menos de USD200), la eliminación de la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (destinación específica del impuesto al carbono), la eliminación de la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (deducción por inversiones en proyectos de economía creativa) y la eliminación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y las Leyes 2238 y 2240 de 2022 (régimen de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE).

Así mismo, se precisó que lo dispuesto en el artículo 2, tanto de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, se aplicara hasta el 31 de diciembre de 2024.

Finalmente, se indicó que se establece la entrada en vigencia de los impuestos saludables a partir del 1 de julio de 2023.

Los ponentes y coordinadores decidimos aceptar los ajustes propuestos.

Una vez concluida la participación de los ponentes y coordinadores, el Presidente de las Comisiones Conjuntas levantó la sesión.

III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el curso de las reuniones celebradas por los ponentes y los coordinadores y la subcomisión, con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN para preparar la presente ponencia, se encontró que se requiere complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se someten a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo.

Se precisa que la justificación de los artículos que se expone a continuación hace referencia al texto aprobado que fue reenumerado y reorganizado de acuerdo con la proposición aprobada en este sentido durante el primer debate.

ARTÍCULO 2

Se eliminan del artículo las modificaciones propuestas al numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, para reducir el monto de la renta exenta por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales y las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, para mantener los términos de la legislación vigente.

ARTÍCULO 3

Se modifica el párrafo del artículo 242 del Estatuto Tributario, con el objetivo de ajustar la tarifa de retención en la fuente aplicable a los pagos por concepto de dividendos y participaciones recibidas por personas naturales residentes, reconociendo el rango gravado a la tarifa del 0%.

Así, los dividendos que una sociedad distribuya a una misma persona natural dentro de un mismo año gravable no estarán sujetos a retención cuando estos no superen 1.090 UVT. Se aclara que este monto se deberá evaluar de forma consolidada en el año gravable, independientemente del fraccionamiento de cuotas en las que se pague o de las veces en que se decreta, para evitar abusos de la disposición. Por eso se indica que cuando una misma sociedad realice pagos fraccionados a un mismo contribuyente, el agente retenedor

deberá consolidarlos para evaluar si el monto supera el límite y así calcular la retención en la fuente si hay lugar a ello.

Lo anterior, con el fin de cumplir con los principios de progresividad, justicia y eficiencia que rigen en materia tributaria, evitando la generación de saldos a favor y los trámites administrativos que ello conlleva tanto para el contribuyente como para la administración tributaria, así como protegiendo al pequeño inversionista.

ARTÍCULO 10

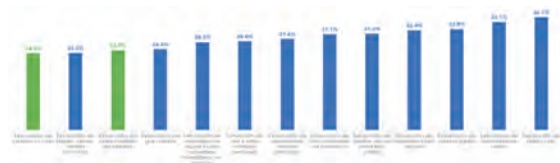
Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, se establece que 3 de los 5 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa a instituciones financieras se destine a la financiación de la Red Vial Terciaria.

Por otra parte, se modifica la sobretasa aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas que desarrollen actividades de la industria extractiva, para establecer que únicamente estarán gravadas las actividades de extracción de petróleo crudo y carbón. Esta sobretasa busca internalizar la externalidad negativa que genera en el medio ambiente la explotación de estos productos en las regiones productoras en el país, así como los efectos que el posterior uso de estos combustibles fósiles y sus derivados tienen en la contaminación ambiental.

En este sentido, se gravan las actividades que presentan la mayor parte de la producción nacional de combustibles fósiles, en términos del valor económico derivado de su explotación, y no se grava la explotación de gas natural, en la medida en la que este combustible cumple un rol clave en la transición energética que el país debe adelantar en los próximos años.

Un análisis de las tarifas efectivas de tributación demuestra que estas dos actividades se encuentran en la parte inferior de la distribución de tasas efectivas para el impuesto sobre la renta del sector de explotación de minas y canteras, con lo cual se justifica la creación de una contribución adicional por parte de estas actividades económicas.

Tasas efectivas de tributación para el impuesto sobre la renta de explotación de minas y canteras*



Fuente: DIAN, Cálculos DGPM – MHCP

Se calcula a partir de los agregados de renta de 2019, aplicando la siguiente fórmula: $TET = \frac{\text{Impuesto a cargo}}{\text{Renta líquida} + INCR}$

Con el fin de reconocer que los precios internacionales del petróleo y carbón tienen una incidencia importante sobre los ingresos y, por consiguiente, sobre las utilidades y la capacidad contributiva de las compañías que extraen estos recursos naturales, se propone la inclusión de una sobretasa con umbrales que dependen del nivel de precio internacional del petróleo crudo y el carbón.

Los umbrales para el sector de extracción de petróleo crudo se definen de acuerdo con la distribución de los precios internacionales en términos reales, deflactados con el IPC de Estados Unidos, para los últimos 10 años, así:

- 0% de sobretasa: precio por debajo del percentil 30.
- 5% de sobretasa: precio entre el percentil 30 y el 45.
- 10% de sobretasa: precio entre el percentil 45 y el 60.
- 15% de sobretasa: precio por encima del percentil 60.

Por su parte, los umbrales para el sector de extracción de carbón se definen de acuerdo con la distribución de los precios internacionales en términos reales, deflactados con el IPC de Estados Unidos, para los últimos 10 años, así:

- 0% de sobretasa: precio por debajo del percentil 45.
- 5% de sobretasa: precio entre el percentil 45 y el 60.
- 10% de sobretasa: precio por encima del percentil 60.

Esta propuesta incorpora una sobretasa más alta para el sector de extracción de petróleo crudo reconociendo principalmente:

- La contribución del sector de extracción de carbón por el pago de regalías es mucho mayor como porcentaje de sus utilidades, que las que realiza el sector de extracción de petróleo crudo.
- Producto de la utilización de beneficios tributarios, el sector de extracción de petróleo crudo tiene una tarifa efectiva de tributación del impuesto sobre la renta más baja que el resto de los sectores, incluyendo la extracción de carbón.
- La naturaleza de la actividad de extracción de petróleo crudo hace que tenga menos costos operacionales, por lo que, ante un incremento sustancial en el precio del petróleo, los márgenes operacionales aumentan considerablemente más, relativo a lo que ocurre en el sector de extracción de carbón en una circunstancia similar.

Con esta definición, es posible aplicar una sobretasa que reconoce el impacto de los ciclos internacionales de precios sobre las compañías de los sectores de extracción de petróleo crudo y de carbón.

A modo de ilustración, se presenta la evolución del precio internacional de ambos productos, lo que permite evidenciar que el ciclo actual permite una contribución mayor del sector, la cual, en todo caso, dependerá de la evolución futura de los precios internacionales de estos bienes.

Evolución precio promedio petróleo Brent y Carbón de referencia API2-BC17 (US\$):



Fuente: Bloomberg.

Buscando reconocer el hecho de que las condiciones de precios son cambiantes a nivel mundial y que los mayores niveles de precio internacional de petróleo crudo y carbón responden, en parte, a cambios del nivel general de precios, la definición de la sobretasa se hace en función del precio internacional del petróleo Brent y el precio de la referencia API2-BC17 de carbón ajustados por el Índice de Precios al Consumidor de EE. UU.

En tercer lugar, se establece que las generadoras de energía no podrán trasladar el costo de la sobretasa del impuesto sobre la renta al usuario final, para el efecto, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (GREG) regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos realizará la inspección y vigilancia.

En cuarto lugar, frente a la tarifa reducida sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo se incluye una precisión para aclarar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio y no la procedencia de este beneficio.

En quinto lugar, se propone modificar el parágrafo 6 del artículo 10, modificatorio del artículo 240 del Estatuto Tributario, con el fin de fijar una tributación mínima para las personas jurídicas, incluidos los contribuyentes usuarios de zonas francas, a partir de la Tasa de Tributación Depurada (TTD), que no podrá ser inferior al 15%.

Así, la propuesta pretende establecer una tributación mínima del 15% de la utilidad contable ajustada, consistente con lo recomendado por la OCDE.

Para tal efecto, se indican las fórmulas, conceptos y cifras para determinar el IA. En esta misma medida, establece los sujetos sobre los cuales no recae esta TTD.

Para calcular si la Tasa de Tributación Depurada (TTD) es menor a 15% y adicionar el valor del impuesto necesario, el porcentaje se encuentra dividiendo el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD) así:

$$TTD = \frac{ID}{UD}$$

1. El numerador: Parte del impuesto neto de renta, sin considerar ganancia ocasional, adicionándose los conceptos asociados a créditos fiscales o descuentos tributarios derivados de la aplicación de convenios para evitar la doble imposición que Colombia tenga vigentes en ese período gravable o el descuento por impuestos pagados en el exterior de que trata el artículo 254 del

Estatuto Tributario diferentes a descuentos por impuestos de ganancia ocasional. A su vez se propone detraer el impuesto que se llegase a generar sobre la renta líquida pasiva, para lo cual se calcula tomando la renta líquida pasiva por la tarifa general del impuesto sobre la renta, esto se fundamenta en que dicha renta líquida no se encuentra incorporada dentro de la utilidad contable del contribuyente que es parte del cálculo de la tasa mínima de tributación. Así se compone el numerador:

$$ID = INR + DTC - IRP$$

2. El denominador: Se toma la utilidad contable o financiera del contribuyente antes de impuestos y se le suma o resta diferentes conceptos que permitan tener una utilidad depurada que elimine posibles efectos adversos en el cálculo de la tasa de tributación y sobre los cuales se busca mantener el statu quo. Para ello se propone los siguientes ajustes:

Sumarle las diferencias permanentes que aumenta la renta líquida. Las diferencias permanentes son las establecidas en el estatuto tributario como por ejemplo las del numeral 2 del artículo 105, los costos y gastos sin soportes legales, entre otros. De igual forma estas diferencias se encuentran consolidadas en la Conciliación Fiscal que deben preparar los contribuyentes en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 772-1 del mismo estatuto.

Detraer de la utilidad contable los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional que se hayan tenido en cuenta al momento de determinar la utilidad contable. La finalidad de esta disminución es no gravar a las sociedades sobre ciertos hechos económicos como son los dividendos y participaciones, las indemnizaciones de seguros por daño emergente, entre otros.

De igual forma se detrae de la utilidad contable, el ingreso que se haya obtenido por el método de participación patrimonial, el cual solo tributa al momento en que efectivamente se distribuya como dividendo.

Se detrae de la utilidad contable, aquellos ingresos que afectan la utilidad contable pero que su tributación es por ganancia ocasional. Esta disminución se justifica en razón a que tiene un régimen tributario propio, que no aplica las mismas reglas del régimen ordinario.

Se restan las rentas exentas, que tenga este tratamiento producto de la aplicación de tratados para evitar la doble imposición, como es el caso de la Decisión 578 – CAN.

Finalmente se detrae la compensación de pérdidas fiscales y/o renta presuntiva, siempre y cuando no se hayan considerado al momento de la determinación de la utilidad contable. La razón para restarla es que estas compensaciones no son producto de beneficios fiscales, sino por lo general de una aminoración estructural producto de costos y gastos mayores a los ingresos de la empresa en el desarrollo de su objeto social. Así se compone el denominador:

$$UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$$

Por último, el impuesto adicional, se calcula multiplicando por 15% y restando el impuesto depurado así:

$$IA = (UD * 15\%) - ID$$

Adicionalmente, para los grupos empresariales que consolidan estados financieros en Colombia, se crean reglas especiales para evaluar la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) a partir de la sumatoria de Impuestos Depurados y Utilidades Depuradas así:

$$TTDG = \frac{\sum ID}{\sum UD}$$

En este escenario, para encontrar el impuesto adicional del grupo se multiplica la sumatoria de la UD del grupo por 15% y a este valor se resta la sumatoria del Impuesto Depurado (ID) así:

$$IAG = (\sum UD * 15\%) - \sum ID$$

Finalmente, se debe asignar el impuesto adicional que cada entidad del grupo, a partir de la participación de la utilidad depurada de cada entidad en la utilidad total del grupo, así:

$$IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$$

Para efectos de la determinación del impuesto a adicionar se tiene cuenta solo aquellos contribuyentes objetos de la consolidación que su resultado de la utilidad contable depurada sea positiva, y sobre la sumatoria de utilidades positivas, esto con el fin de

<p>redistribuir el valor del impuesto a asignar de manera proporcional entre las empresas del grupo.</p> <p>Finalmente, se incluye una tarifa del 15% del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993.</p> <p>ARTÍCULO 11</p> <p>Se establece un esquema ponderado de tarifas en el impuesto sobre la renta para los usuarios industriales de zonas francas, en función de las rentas percibidas, sea que se trate de ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios (20%) o diferentes de estos (35%).</p> <p>Se exonera de dichas reglas ciertas industrias por imposibilidad de aplicar los parámetros planteados o considerarse estratégicos para el desarrollo del régimen franco (zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores), cuya tarifa será del 20%.</p> <p>Así mismo, se establece que los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.</p> <p>Se fija una obligación de establecer objetivos máximos de ingresos por operaciones en el territorio aduanero nacional, en desarrollo del plan de internacionalización y anual de ventas, para mantener la tarifa reducida sobre los ingresos correspondientes; de lo contrario, la tarifa del impuesto sobre la renta será la general.</p> <p>Finalmente, se realizan precisiones en el párrafo transitorio para aclarar que las reglas de tributación de las zonas francas previstas en la norma propuesta aplicarán a partir del año 2024, y se establece que los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de</p>	<p>sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.</p> <p>ARTÍCULO 14</p> <p>Se reduce el porcentaje para aplicar el límite a los beneficios y estímulos tributarios de las personas jurídicas, del 5% al 3%.</p> <p>Se excluye del límite comprendido en el artículo el descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro (artículo 257 del Estatuto Tributario) y el incentivo a la capitalización rural (artículo 52 del Estatuto Tributario).</p> <p>ARTÍCULO 15</p> <p>Se establece que las entidades no contribuyentes declarantes de que trata el artículo 23 del Estatuto Tributario, serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.</p> <p>ARTÍCULO 17</p> <p>Se precisa que el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie corresponderá al costo total de producción de los recursos pagados como regalía, fijando las fórmulas necesarias para realizar el respectivo cálculo.</p> <p>ARTÍCULO 18</p> <p>Se elimina el artículo que contempla modificaciones a la deducción por donaciones e inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, el cual se propone derogar.</p> <p>ARTÍCULO 27</p> <p>Se elimina el artículo que establecía una tarifa del 25% para las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares, con el propósito de mantener vigente la tarifa del 20%.</p> <p>ARTÍCULO 30</p>
<p>Se modifica la regla de valoración de las acciones y/o participaciones que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia, para efectos del impuesto al patrimonio, la cual corresponderá al costo fiscal actualizado con el Índice de Precios al Consumidor - IPC desde el año 2006.</p> <p>Se establece que, si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.</p> <p>Lo anterior, atenúa la base gravable del impuesto al patrimonio cuando la realidad financiera de las sociedades no se compadece con su costo fiscal actualizado.</p> <p>Se precisa que el valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación.</p> <p>Se establece que, para participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, las reglas de valoración patrimonial serán las establecidas en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.</p> <p>Se establece que las personas naturales, podrán ajustar el valor comercial de los bienes inmuebles poseídos a 31 de diciembre de 2022 en la declaración del impuesto al patrimonio del año 2023. El valor correspondiente a la diferencia entre el costo fiscal y el valor comercial puede ser utilizado como mayor valor patrimonial de dichos bienes únicamente en el impuesto sobre la renta del año 2022, y, en consecuencia, no generará renta por comparación patrimonial en ese año.</p> <p>ARTÍCULO 36</p> <p>Se adiciona el grupo de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales al SIMPLE con unos umbrales y tarifas específicas.</p> <p>Así mismo, se establece un nuevo grupo de actividades en el SIMPLE de reciclaje, recuperación de materiales y recolección de desechos, y se fija su correspondiente tarifa.</p> <p>ARTÍCULO 39</p>	<p>Se incluye la expresión "sólidos" para incluir al carbón.</p> <p>Por su parte, se establece que la no causación del impuesto para aquellos que certifiquen ser carbono neutro no podrá exceder el 50% del impuesto causado. Lo anterior, con el fin de limitar el uso del mecanismo, dado que el objetivo último de estos instrumentos es incentivar la mitigación de emisiones de GEI (y no únicamente la compensación), a la vez que se disminuye el efecto de menor recaudo.</p> <p>A su turno, se elimina que la certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.</p> <p>Finalmente, se propone precisar las competencias que tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los proyectos de iniciativas de mitigación de GEI que se usan para el mecanismo de no causación. Se busca que el Ministerio pueda reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para garantizar la alineación de estos proyectos y del mecanismo con los fines ambientales del impuesto como se sabe es reducir la emisión de GEI.</p> <p>ARTÍCULO 43</p> <p>Se establece que la Certificación de Economía Circular -CEC para la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso será reglamentada en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</p> <p>ARTÍCULO 45</p> <p>Se precisan aspectos relacionados con el concepto de productos ultraprocesados para efectos del impuesto a comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.</p> <p>Se establece que no constituye hecho generador de los impuestos saludables, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.</p>

Finalmente, se aumenta el umbral de ingresos brutos por actividades gravadas, de 3.500 UVT a 10.000 UVT, para no ser responsable de estos impuestos saludables.

ARTÍCULO 48

Se establece que no se aplicará lo dispuesto en el presente artículo cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente, una sociedad subsidiaria, subordinada o cualquier otro vehículo de inversión residente fiscal en Colombia. En estos casos, el establecimiento permanente, la entidad subsidiaria, subordinada o el vehículo de inversión residente fiscal en Colombia, reconocerá fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto.

ARTÍCULO 53

Se propone incorporar al Departamento Nacional de Planeación -DNP, para que pueda intercambiar información con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales -UGPP, el Ministerio de Salud y Protección Social y las administraciones tributarias departamentales y nacionales.

El acceso a la información permitirá a estas entidades diseñar políticas tributarias que se adapten y tengan en cuenta el nivel de ingresos de la mayoría de los colombianos.

Por otra parte, esta información le permitirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación -DNP mejorar la selección de los beneficiarios de las devoluciones del impuesto sobre las ventas tipo valor agregado -IVA o de subsidios o gastos tributarios.

Así mismo, se precisa la responsabilidad y manejo del carácter reservado de la información por las entidades receptoras de la misma.

ARTÍCULO 62

Se sustituye la expresión "ingresos brutos" por "ingresos netos", para hacerlo consistente con los parámetros para determinar la calidad de no responsable de IVA en relación con los contribuyentes del régimen simplificado de tributación - SIMPLE.

ARTÍCULO 63

Se modifica elimina el artículo.

ARTÍCULO 64

Con el objetivo de buscar incrementar la progresividad en el impuesto de timbre, se incluye un nuevo umbral con tarifa marginal de 3%, aplicable a los actos que recaigan sobre bienes inmuebles con valores mayores a 50.000 UVT. En promedio, entre 2018 y 2021, se realizaron 271 mil ventas de bienes inmuebles, de las cuales, en promedio, el 1,2% se ubicaron en rango de precios entre 20.000 y 50.000 UVT, y, únicamente el 0,3%, fueron de un valor mayor a 50.000 UVT (Tabla 1). A su vez, es necesario anotar que las personas naturales con un patrimonio bruto mayor a 50.000 UVT hacen parte del 0,5% de personas con mayores ingresos, lo que sugiere una correlación positiva entre el nivel de ingreso y la realización de las transacciones por este monto.

Tabla 1. Participación en el total de bienes inmuebles vendidos por segmento de precio

Año	0 - 20.000 UVT	20.000 - 50.000 UVT	50.000 o más UVT
2018	98,6%	1,1%	0,3%
2019	98,5%	1,3%	0,2%
2020	98,6%	1,2%	0,2%
2021	98,4%	1,3%	0,2%
Promedio	98,5%	1,2%	0,3%

Fuente: Cálculos DGPM con información de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En síntesis, la inclusión de este nuevo umbral marginal mejora la progresividad del esquema propuesta para el impuesto de timbre. Además, la introducción de este umbral reconoce el principio de capacidad de pago del sujeto pasivo, dada la correlación existente entre las transacciones por este monto y el nivel de ingreso de las personas naturales.

ARTÍCULO 72

Con el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida y priorizar a los más vulnerables se amplía la destinación del aporte voluntario a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.

ARTÍCULO NUEVO (DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN)

Con el fin de evitar la concurrencia de los beneficios tributarios por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación, se propone eliminar el beneficio de la deducción por estas inversiones previsto en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, y mantener el descuento del artículo 256, el crédito fiscal del artículo 256-1 y el ingreso no constitutivo de renta del artículo 57-2 del Estatuto Tributario.

En este sentido, se armonizan las disposiciones de este artículo con dicha eliminación.

Lo anterior, con el fin de racionalizar el uso de incentivos tributarios que tienen el mismo objeto, beneficiario o hecho económico y, así, mejorar la transparencia e información disponible sobre el costo fiscal de estos beneficios. Lo anterior, pretendiendo no afectar los incentivos a la inversión en la ciencia y la tecnología en el país.

Adicionalmente, se establece que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, como organismo "responsable de la dirección, coordinación y seguimiento del Sistema Presupuestal" (artículo 1 Decreto 411 de 1990), será el encargado de fijar el cupo anual para este beneficio, con el fin garantizar que este órgano supervise el sistema presupuestal y los impactos generados por estos gastos tributarios.

ARTÍCULO NUEVO (CRÉDITO FISCAL PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN)

En línea con lo anterior, se armonizan las disposiciones de este artículo con las modificaciones efectuadas a los beneficios en materia de ciencia, tecnología e innovación conforme con lo expuesto anteriormente. Así mismo, se precisa que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, será el encargado de fijar el cupo anual para estos beneficios.

Por su parte, se establece que las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas y Medianas empresas.

ARTÍCULO NUEVO (DELITOS FISCALES)

Se ajusta la denominación del Capítulo XII del Título XV del Libro II del Código Penal.

A su vez, se ajusta el delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes: (i) reduciendo el umbral de los activos o pasivos sobre los cuales se activa la acción penal, (ii) incorporando la conducta de defraudación o evasión, (iii) determinando que no se podrá presentar denuncia cuando se encuentre en trámite una reclamación administrativa, o cuando exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas; (iv) precisando los casos en los que se podrá extinguir la acción penal y (v) estableciendo que la DIAN, a través de un comité dirigido por el Director General o su delegado, podrá solicitar el inicio de la acción penal. En igual el mismo sentido se ajusta el delito de defraudación o evasión tributaria.

ARTÍCULO NUEVO (PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL EN LOS DELITOS TRIBUTARIOS)

Se establece la suspensión de la prescripción de la acción penal cuando exista suscripción de acuerdos de pago con la administración tributaria.

ARTÍCULO NUEVO (SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES)

Se modifica el artículo 651 del Estatuto Tributario con la finalidad disminuir la carga sancionatoria por no enviar información o enviarla con errores.

Adicionalmente, con el propósito de permitir que los contribuyentes que se encuentren omisos en los envíos de información o deban corregirlas, se establece una transición de manera que puedan subsanarlos en un plazo perentorio con una sanción reducida.

ARTÍCULO NUEVO (SUJETOS QUE NO PUEDEN OPTAR POR EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN - SIMPLE)

Se establece que no podrán acceder al régimen SIMPLE quienes realicen actividades de reciclaje, recuperación de materiales y recolección de desechos que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.

ARTÍCULO NUEVO (PROYECTOS DE ECONOMÍA CREATIVA)

Se modifica el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 con el fin de: (a) excluir de este beneficio las actividades mencionadas en la Ley 1834 del 2017 (ley de economía naranja) y acotarlo a las siguientes actividades: las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera

<p>genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros. Por otra parte, esta modificación propone también (b) designar en el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS la competencia de definir el cupo anual de este beneficio tributario y (c) establecer en cabeza del Ministerio de Cultura la competencia de reglamentación y definición de los criterios de priorización de la convocatoria.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (OBRAS POR IMPUESTOS DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL, PORTUARIO, BIODIVERSO Y ECOTURÍSTICO DE BUENAVENTURA)</u></p> <p>Se propone eliminar requisitos adicionales (aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y valores máximos) establecidos para la aplicación del mecanismo de obras para el Distrito de Buenaventura, a fin de igualar las condiciones de acceso con los demás municipios ZOMAC y PDET (que no deben cumplir con estos criterios adicionales); exigiéndole que debe cumplir únicamente (como el resto de los municipios ZOMAC y PDET) con los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.</p> <p>Por tratarse de un territorio con presencia de comunidades étnicas, resulta fundamental garantizar la participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los proyectos que hayan sido incluidos en los Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR), y estén siendo priorizados por el mecanismo de obras por impuestos. Para esto, la ley debe exigir el cumplimiento (cuando haya lugar) de las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (DEDUCIBILIDAD DE CONDENAS QUE TIENEN NATURALEZA PUNITIVA, SANCIONATORIA O DE INDEMINIZACIÓN DE PERJUICIOS)</u></p> <p>Se establece la deducibilidad de los valores por concepto de condenas provenientes de procesos administrativos, judiciales o arbitrales que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS – IVA TRAGAMONEDAS)</u></p>	<p>Se establece que en el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable en el impuesto sobre las ventas -IVA está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p>Así mismo, establece que para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (PRELACIÓN CRÉDITOS DE LA DIAN EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN)</u></p> <p>Se establece que la prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. Lo anterior, podría acarrear una sanción disciplinaria en caso de existir una obstaculización injustificada.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (REGISTRO DEL EMBARGO)</u></p> <p>Se establece que cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes y los pagos sean certificados por la administración de impuestos procederá, de manera inmediata, la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (INCENTIVOS DE PREMIO INMEDIATO)</u></p> <p>Se establece como bien excluido del impuesto sobre las ventas – IVA los incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO)</u></p> <p>Se propone modificar la destinación específica del impuesto nacional al carbono a partir del 1 de enero de 2023, destinación que corresponde esencialmente a proyectos ambientales. Para tal efecto se crea el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC para la administración de los recursos para estos proyectos</p>
<p>ambientales, se fijan los recursos que puede recibir el FONSUREC, se autorizan transferencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al mismo y, de forma transitoria, se fija que los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM, para la vigencia fiscal 2023, provenientes del impuesto nacional al carbono recaudados podrán ser transferidos al FONSUREC.</p> <p>Esta destinación se encuentra enmarcada dentro de la autorización prevista en el artículo 359 de la Constitución Política, al admitir que "ciertos ingresos puedan destinarse a ciertos tipos de gastos, como acaee con aquellos que tiene por destino "inversión social" (numeral 2 del artículo 359 de la Constitución)". Así las cosas, el concepto de inversión social se encuentra estrechamente vinculado con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la solución efectiva de sus necesidades básicas, siendo el saneamiento ambiental, uno de los componentes indispensables para la consecución de dichas finalidades sociales.</p> <p>De esta manera, el gasto público orientado al saneamiento ambiental tiene la connotación de gasto público social. Por consiguiente, las rentas nacionales de naturaleza tributaria pueden destinarse para cubrirlo de acuerdo con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política.</p> <p>Finalmente, la necesidad de crear el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyos recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine surge como herramienta para hacer frente a los riesgos potenciales de baja ejecución, dar un direccionamiento estratégico a la inversión de los recursos y poder contar con inversiones que superen los límites de la anualidad y que respondan de mejor forma a los requerimientos técnicos y necesidades en los territorios.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO)</u></p> <p>Establece que los responsables del impuesto sobre las ventas que, dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora. Adicionalmente, se establece que los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados</p>	<p>como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN)</u></p> <p>Los contribuyentes omisos en la presentación de las declaraciones tributarias administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN de periodos anteriores al 31 de diciembre de 2022, y que presenten las declaraciones correspondientes antes del 31 de mayo de 2023 con pago o con acuerdo de pagos tendrán derecho a aplicar una reducción de las sanciones e intereses adeudados a la administración tributaria.</p> <p><u>ARTÍCULO NUEVO (IVA TRANSPORTE DE VALORES)</u></p> <p>Se establece que el servicio de transporte de valores corresponderá a un servicio gravado bajo la base gravable especial contenida en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><u>ARTÍCULO 73</u></p> <p>Se eliminan de las derogatorias las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 256 del Estatuto Tributario que consagra un descuento tributario del 25% por inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. • El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario que establece la no causación de IVA en la importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes de menos de USD200. • El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 que establece la destinación específica del impuesto al carbono. • El artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 que establece una deducción por las inversiones en los proyectos de economía creativa. • El artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 mediante el cual se creó la Zona Económica Social y Especial -ZESE para los departamentos de la Guajira, Norte de Santander y Arauca. • La Ley 2238 de 2022 mediante la cual se creó la Zona Económica Social y Especial de Buenaventura.

- La Ley 2240 de 2022 mediante la cual se creó la Zona Económica Social y Especial de Barrancabermeja.

Adicionalmente, se incluye en las derogatorias el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, que establece la deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

Finalmente, se establece que el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024, y que el Título V "Impuestos Saludables" rige a partir del 1 de julio de 2023.

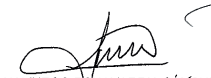
PROPOSICIÓN


Dése segundo debate al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", incluyendo el pliego de modificaciones propuesto en esta ponencia.

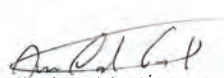
De Los Honorables Congresistas,

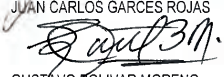
Comisión III Senado

Coordinadores:


JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ


CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN


JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO

Ponentes:


JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
SERRANO


EFRAÍN JOSÉ CEZEDA SARABIA


ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ


MIGUEL URIBE TURBAY

ARTURO CHAR CHALJUB


IMEILDA DAZA COTES

JUAN PABLO GALLO MAYA

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley N°118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado:

"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 2°. Modifíquense el numeral 10 y los párrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se deduzca del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente
0	1.090	0%	0%
> 1.090	En adelante	20%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) x 20%

El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo período, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de	Renta líquida cedular de		

dividendos y participaciones desde	dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del período gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8º. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 9º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

**CAPÍTULO II
IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS**

ARTÍCULO 10º. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 45 y 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

2. El precio promedio del carbón y petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

<p>3. El precio promedio del carbón y petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</p> <p>Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>La sobretasa establecida en el presente parágrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica.</p>	<p>La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.
<p>3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.</p> <p>4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario.</p> <p>5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El presente parágrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:</p>	$TTD = \frac{ID}{UD}$ <p>Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:</p> $ID = INR + DTC - IRP$ <p>ID: Impuesto Depurado. INR: Impuesto neto de renta. DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario. IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).</p> $UD = UC + DPARR - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$ <p>UD: Utilidad Depurada. UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos. DPARR: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida. INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera. VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable. VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario. C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.</p>

<p>Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA). $IA = (UD * 15\%) - ID$ Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados (ΣID) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así: $TTDG = \frac{\Sigma ID}{\Sigma UD}$ Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado (ΣID) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así: $IAG = (\Sigma UD * 15\%) - \Sigma ID$ Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades 	<p>Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\Sigma UD\beta$), así:</p> $IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\Sigma UD\beta} \right)$ <p>Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los párrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario. Las sociedades de que trata el párrafo 1 del presente artículo. <p>De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) sea igual o menor a cero.</p> <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los
<p>ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta.</p> <ol style="list-style-type: none"> A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta. <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.</p>	<p>PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.</p> <p>Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.</p> <p>En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.</p> <p>Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.</p>

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO'$$

Donde:

- VAA : corresponde al valor a adicionar.
- DE : corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- RE : corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- INCRNGO : corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- TRPJ : corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT : corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.

- RLO' : corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 126-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

CAPÍTULO III

OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el inciso primero y adiciónense dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.

Para tal fin, sobre las rentas que se gravan se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo ($\sum CP$), así:

$$CTP = \sum CP$$

El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalías de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así:

$$CP = VR \times CU$$

Donde:

VR = Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.

CU = El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:

$$CU = \frac{CT}{VT}$$

Para tal fin, el Costo Total (CT) anual del pozo, corresponde a la sumatoria de todos los costos asociados al pozo entre los que se encuentran, sin limitarse, aquellos relacionados en el artículo 143-1 del Estatuto Tributario, los costos incurridos en el proceso de extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

ARTÍCULO 18°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 19°. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o

algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

**CAPÍTULO IV
GANANCIAS OCASIONALES**

ARTÍCULO 20°. Adiciónese un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o partícipes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 22°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 23°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o

apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 24°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 25°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 27°. ELIMINADO.

**TÍTULO II
IMPUESTO AL PATRIMONIO**

ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en

debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de

cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, sólo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

PARÁGRAFO 5. Las personas naturales podrán, en la declaración del impuesto al patrimonio del año 2023, ajustar al valor comercial los bienes inmuebles poseídos a 31 de diciembre de 2022. El valor correspondiente a la diferencia entre el costo fiscal y el valor comercial en la fecha antes mencionada puede ser utilizado como mayor valor patrimonial de dichos bienes en el impuesto sobre la renta del año 2022 y no generará renta por comparación patrimonial.

ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33°. Adiciónese los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobrestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 35°. Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 36°. Modifíquese el inciso primero y el párrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales	

Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa SIMPLE consolidada
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37°. Adiciónense un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación – SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

ARTÍCULO 38°. Adiciónense un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 39°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂e) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el 50% del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

PARÁGRAFO 5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

ARTÍCULO 40º. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 41º. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente

acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20,500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluídas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 42º. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes.

ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular -CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03
Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09

TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES

ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES

CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel

Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como lactobacillus bulgáricus, streptococcus termóphilus, streptococcus lactis o cremoris, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.
2. Las fórmulas infantiles.
3. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
4. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
5. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
6. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el

Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos

componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
----------	-----------------------

Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100.

Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05

Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

- Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio o edulcorantes, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.

ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.

<p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, grasas saturadas o sodio, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción</p>
<p>del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 46°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto. <p style="text-align: center;">TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA</p> <p>ARTÍCULO 47°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.</p> <p>ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando: <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y 1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional. 2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Los servicios de publicidad online. 2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas. 2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia -"podcasts" y cualquier forma de contenido digital. 2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales. 2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación. 2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo. 2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de

<p>intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p> <p>2.9 Los servicios de educación online.</p> <p>2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p>	<p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 6. No se aplicará lo dispuesto en el presente artículo cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente, una sociedad subsidiaria, subordinada o cualquier otro vehículo de inversión residente fiscal en Colombia. En estos casos, el establecimiento permanente, la entidad subsidiaria, subordinada o el vehículo de inversión residente fiscal en Colombia, reconocerá fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 49°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse</p>
<p>como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas del trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá estimar tope indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p>	<p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 52°. Adiciónense un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 53°. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales</p>

y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.

Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.

Será responsabilidad de las entidades receptoras de la información intercambiada usarla para el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales y guardar la reserva en los mismos términos que lo hace la entidad que la suministra. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones de acceso a la información que prevea este Estatuto y, en general, el ordenamiento vigente.

ARTÍCULO 54°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:

1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.
3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.
4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.
5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

ARTÍCULO 55°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.

La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.

En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.

En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:

1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o
2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario.

Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.

Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.

ARTÍCULO 56°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 57°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y

la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 58°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 59°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCIAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

ARTÍCULO 63°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 64°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un párrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
>20.000	50.000	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%
>50.000	En adelante	3%	(Valor de la enajenación en UVT menos 50.000 UVT) x 3% + 450 UVT

ARTÍCULO 65°. Adiciónese un párrafo 3 y un párrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 60°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 61°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el párrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos brutos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 66°. Modifíquese los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro

<p>respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la proferió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.</p> <p>ARTÍCULO 67°. Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.</p> <p>ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.</p> <p>La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.</p> <p>Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:</p>	<p>a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;</p> <p>b) Los descuentos tributarios;</p> <p>c) Las rentas exentas;</p> <p>d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o</p> <p>e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.</p> <p>PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.</p> <p>PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.</p> <p>ARTÍCULO 69°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral,</p>
<p>sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.</p> <p>No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.</p> <p>ARTÍCULO 70°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.</p> <p>ARTÍCULO 71°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para</p>	<p>el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.</p> <p>Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 72°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.</p> <p>Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.</p> <p>Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.</p> <p>El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema al igual que a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.</p> <p>El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.</p> <p>El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.</p> <p>ARTÍCULO 73° (NUEVO). Modifíquese el artículo 256 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 256. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN. Las</p>

<p>personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología e Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 30% del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión.</p> <p>Las inversiones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para que proceda el descuento de que trata el presente artículo, al calificar el proyecto se deberán tener en cuenta criterios de impacto ambiental.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación, y iv) a las donaciones recibidas por intermedio del Icetex, dirigidas a programas de becas que financien la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos</p>	<p>1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa.</p> <p>De igual manera, el tratamiento previsto en este artículo será también aplicable a las donaciones a iNNpulsa que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Los recursos que así reciba iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a la generación de nuevos programas o instrumentos, o el fortalecimiento de la oferta existente que beneficien a los emprendedores del país. Estos recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpulsa Colombia o quien haga sus veces. Estas donaciones no podrán ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará el tratamiento previsto en este inciso.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El descuento previsto por la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención el presente artículo en su primer inciso.</p> <p>PARÁGRAFO 4. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Micro, Pequeñas y medianas empresas (Mipymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).</p> <p>Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido de acuerdo con lo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.</p>
<p>PARÁGRAFO 5. Los costos y gastos que dan lugar al descuento de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.</p> <p>ARTÍCULO 74° (NUEVO). Modifíquense los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un párrafo 6 al artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas y Medianas empresas.</p> <p>ARTÍCULO 75° (NUEVO). Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES</p> <p>ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.</p> <p>El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.</p>	<p>Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad anteriormente, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas</p>

<p>previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad anteriormente, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 76° (NUEVO). Adiciónese el inciso 9 al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:</p> <p>En los delitos previstos en los artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador), 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de 5 años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos se reanuda el término de prescripción de la acción penal.</p> <p>ARTÍCULO 77° (NUEVO). Modifíquese el artículo 651 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>	<p>ARTÍCULO 651. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:</p> <p>1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;</p> <p>b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;</p> <p>c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;</p> <p>d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero coma cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT.</p> <p>2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.</p> <p>Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.</p> <p>La sanción a que se refiere el presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.</p>
<p>En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente artículo reducida al diez por ciento (10%).</p> <p>Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando un dato omiso o inexacto se reporte en diferentes formatos o este comprendido en otro reporte para el cálculo de la sanción de que trata este artículo, se sancionará la omisión o el error tomando el dato de mayor cuantía.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los contribuyentes que hayan incurrido en las infracciones señaladas en este artículo y no les hayan notificado pliego de cargos, podrán corregir o subsanar la información, presentándola hasta el 1 de abril de 2023, aplicando la sanción del parágrafo 2 reducida al cinco por ciento (5%).</p> <p>ARTÍCULO 78° (NUEVO). Adiciónese un numeral 11 al artículo 906 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>11. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.</p> <p>ARTÍCULO 79° (NUEVO). Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 180. El Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros, así como planes especiales de salvaguardia de</p>	<p>manifestaciones culturales incorporadas a listas representativas de patrimonio cultural inmaterial acordes con la Ley 1185 de 2008, e infraestructura de espectáculos públicos de artes escénicas previstos en el artículo 4 de la Ley 1493 de 2011, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Los certificados de inversión que se generen para emparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.</p> <p>El Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS establecerá un cupo anual máximo para estos efectos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Cultura podrá definir, de considerarlo necesario, que la convocatoria se realice por intermedio de una entidad sin ánimo de lucro adscrita a esa entidad, para lo cual celebrará de manera directa el respectivo convenio. Las inversiones o donaciones que se canalicen mediante el mecanismo previsto en este artículo deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas y Patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que pueden ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de las empresas que pueden presentar proyectos.</p> <p>ARTÍCULO 80° (NUEVO). Adiciónese un parágrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así:</p> <p>PARÁGRAFO 8. El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el presente artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente parágrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondientes al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.</p>


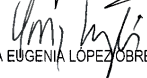
<p>ARTÍCULO 81° (NUEVO). Adiciónese un párrafo al numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO. Para efectos del literal c. del numeral 2 de presente artículo se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.</p> <p>ARTÍCULO 82° (NUEVO). Modifíquese el inciso 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).</p> <p>ARTÍCULO 83° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 3 al artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. La obstaculización injustificada del acuerdo de reorganización por parte de la administración tributaria o fiscal constituirá falta disciplinaria.</p>	<p>ARTÍCULO 84° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 2 al artículo 839 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes, certificados por la administración de impuestos, inmediatamente el funcionario competente, so pena de incurrir en falta disciplinaria, expedirá la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro correspondiente de manera inmediata. El desahogado podrá continuar con las operaciones comerciales que correspondan a su actividad económica y objeto social.</p> <p>ARTÍCULO 85° (NUEVO). Adiciónese un numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>19. Incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.</p> <p>ARTÍCULO 86° (NUEVO). Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1° de enero de 2023, destinará el recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>
<p>PARÁGRAFO 1. Para tal efecto, créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 87° (NUEVO). DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO. Los responsables del impuesto sobre las ventas que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.</p>	<p>Los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 88° (NUEVO). REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sanción de extemporaneidad se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario. 2. La tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. <p>ARTÍCULO 89° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 2 al artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. El servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada, cambia su tratamiento de excluido a gravado, siguiendo el tratamiento dispuesto en el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 90° VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021 y los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021.</p> <p>Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.</p>

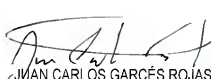
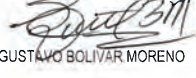
El "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de julio de 2023.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.


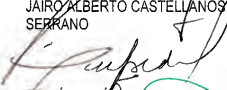
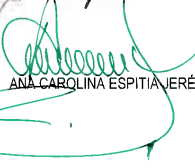

Comisión III Senado


Coordinadores:


 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ

 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN


 JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS

 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO

Ponentes:


 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO

 EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

 ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ

 MIGUEL URIBE TURBAY

ARTURO CHAR CHALJUB

 IMELDA DAZA COTES
 JUAN PABLO GALLO MAYA

ANEXO

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Yamil Hernando Arana Padua; H.R. Cristian Munir Garcés Aljure; H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño; H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y otros.	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	65	N/A	Elimina el artículo 65 del PL (Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Karina Espinosa Oliver; H.S. Juan Pablo Gallo Maya; H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar y H.S. Ana María Castañeda Gomez	Patrimonio.	N/A	20	N/A	Determina que la posesión de aeronaves para aviación civil comercial por parte de sociedades o entidades extranjeras no debe ser considerada para efectos de la aplicación del numeral 5 del artículo 20 del PL, que determina quienes estarán sometidos al impuesto al patrimonio.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta y otros.	Renta.	N/A	12	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 12 del PL, en el que se determina que la contraprestación económica a título de regalía de la que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, no será deducible en el impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	1. Adiciona un parágrafo al artículo 240 del ET que regula la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas, en donde determina que, en la medida en que los costos asociados al pago de las regalías mineras mantengan el mismo tratamiento fiscal previsto hasta diciembre de 2022, las empresas que se dedican a la explotación de carbon térmico y minería metalífera, con excepción de los minerales necesarios para la transición energética, deberán liquidar 3 puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto durante los años 2023, 2024 y 2025. 2. Establece que durante los años 2023, 2024 y 2025 las empresas que se dedican a la explotación de carbon térmico y minería metalífera, con excepción de los minerales necesarios para la transición energética, deberán liquidar un punto adicional sobre la tarifa del impuesto sobre la renta cuando el precio API2 - BC17 del año fiscal para el que se calcula la sobretasa del año anterior, sea superior a 164 USD/ton e inferior o igual a 200 USD/ton, o de dos puntos sobre la tarifa del impuesto sobre la renta cuando el precio API2 - BC17 promedio del año fiscal para el que se calcula la sobretasa sea

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					superior a 200 USD/ton, así: - 0 a 164 USD sobretasa 0% - Mayor a 164 y menor a 200 USD 1% - Mayor a 200 USD 2% 3. Indica que los precios serán ajustados conforme a la variación del IPC. 4. Señala que la sobretasa estará sujeta por los 3 periodos a un anticipo del 100% calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta. 5. Determina que el anticipo deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento. 6. Establece que, para la determinación del cálculo del anticipo de la sobretasa y el porcentaje aplicable, se tomará como referencia el promedio del precio API2 - BC17 del año anterior.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	35	N/A	Elimina el artículo 35 del PL (Hecho generador del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	36	N/A	Elimina el artículo 36 del PL (Sujeto pasivo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica las tarifas aplicables en el impuesto al patrimonio y adiciona dos umbrales nuevos, así: - 0 - 72.000 0,00% - 72.001 - 136.000 0,25% - 136.001 - 200.000 0,50% - 200.001 - 264.000 0,75% - 264.001 - en adelante 1,00% 2. Elimina la temporalidad en la aplicación de la tarifa del 1,5%.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Carbono.	Base gravable y tarifa	30	Art. 222 L1819/2016	1. Determina que el impuesto al carbono no se causará cuando los combustibles sean simplemente exportados. 2. Estableció que la venta para reaprovisionamiento de buques o "aeronaves" tanto con Diesel marino, combustibles como con "jet fuel" también se considerará como una actividad de exportación, y, en consecuencia, no será objeto del cobro del impuesto al carbono. 3. Señala que el procedimiento previsto en el artículo también aplicará para el caso de venta de combustible en zonas francas.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Plásticos de un solo uso.	Definiciones	31	N/A	Modifica los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo en donde se define el concepto de productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso, así: 1. Fabrique, ensamble o remanufacture productos plásticos de un solo uso.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	37	N/A	Elimina el artículo 37 del PL (Base gravable del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	38	N/A	Elimina el artículo 38 del PL (Tarifa del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	39	N/A	Elimina el artículo 39 del PL (Causación del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	40	N/A	Elimina el artículo 40 del PL (Exigibilidad y declaración del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	41	N/A	Elimina el artículo 41 del PL (Sujeto activo del impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez; H.R. Mauricio Parodi Díaz; H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta; H.S. Didier Lobo Chinchilla; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau; H.R. Hernando González y otros.	Exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro.	N/A	42	N/A	Elimina el artículo 42 del PL (Sanción por no declarar el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro) (que ya se encuentra eliminado).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					para su comercialización en el territorio colombiano, para ser utilizados como envases, embalajes o empaques. 2. Importe productos plásticos de un solo uso para su comercialización en el territorio colombiano, para ser utilizados como envases, embalajes o empaques.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L1819 de 2016	Elimina el último inciso del párrafo 1 del artículo, en donde se establece que la certificación de ser carbono neutro, obtenida a través del consumidor o usuario final, proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo, solo otorgará derecho al 50% de compensación.
H.R. Julián Peinado Ramírez; H.R. Sandra Bibiana Ariztizabal Saleg; H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández	Otras disposiciones	Importaciones que no causan IVA	Nuevo	428	Modifica el literal j) del artículo 428 del ET a efectos de cambiar la referencia a que los bienes objeto de importación sean "procedentes" de países con los cuales Colombia tenga suscrito TLC, para establecer que los bienes deben ser "originarios" de estos países.
H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Milene Jarava Díaz; H.R. Oscar Darío Pérez Pineda; H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otro.	Otro.	Deducción para los obligados a llevar contabilidad	Nuevo	105	Establece que en virtud del numeral 1 del artículo 150 de la CP, se debe interpretar que la deducción por condempnas en fallos judiciales, arbitrales o administrativos solo opera respecto de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Saray Elena Robayo Bechara: H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera: y otros	Otro.	Deducción para los obligados a llevar contabilidad	Nuevo	N/A	condenas de naturaleza punitiva o sancionatoria sin perjuicio del cumplimiento, en los demás casos, de los requisitos para la deducción de las expensas previstas en el artículo 107 del Estatuto Tributario.
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza: H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett: H.R. Saray Elena Robayo Bechara: H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera: H.R. Juliana Aray Franco: H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el parágrafo 5 del artículo 10 del PL (tarifa para usuarios de zona franca) que establece que los usuarios industriales que no cumplan con los requisitos previstos en el inciso 1 de la norma, durante 3 años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca, sin perjuicio que puedan mantener su ubicación física dentro de la zona franca.
H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo: H.S. Fabio Raúl Amin Salem: H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa: H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño: H.S. Jonathan Ferney Pulido Hernández y otros	Otro.	Tarifa IVA	Nuevo	Art 468, D.624 de 1989	Modifica el artículo 468 del ET para determinar que: 1. El impuesto al consumo será de 8% salvo las excepciones contempladas. 2. A partir del año 2023 del recaudo del impuesto 1 punto se destinará así: - 0.5 para financiación del sistema general de seguridad social en salud. - 0.5 para la financiación de la educación y el 40% para la financiación de la educación superior pública. 3. Elimina las referencias al IVA para que en adelante se entienda que se tratará del impuesto al consumo sin posibilidad de descuentos, devoluciones ni compensaciones.
H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo: H.S. Fabio Raúl Amin Salem: H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa: H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño: H.S. Jonathan Ferney Pulido Hernández y otros	Otro.	Impuestos descontables IVA	Nuevo	485	Elimina el artículo 485 del ET referente a los impuestos descontables.
H.R. José Alejandro Martínez Sánchez	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Adiciona un inciso a efectos de establecer que los beneficios previstos en los artículos 40 y 45 de la Ley 2068 de 2020 (sector hotelero y turístico) sigan vigentes hasta el 31 de diciembre de 2023.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	Otro.	Base gravable especial servicio transporte de valores	95	462-1	Adiciona el parágrafo 2 al artículo 462-1 del ET para incluir en la base gravable especial de IVA el servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia Privada, cambiando su tratamiento de excluido a
H.R. Fernando David Niño Mendoza, H.R. Dorina Hernández Palomino, H.R. Juliana Aray Franco, H.S. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón, H.S. Nadya Georgette Biel Scaff y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	No causación	33	N/A	1. Adición en el artículo de no causación, productos de vidrio o multimaterial. 2. Incluye que la Certificación de Economía Circular se entregará a las empresas que formen parte del Plan de Gestión de Residuos de envases, empaques o embalajes y demuestren el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento establecidas de acuerdo con el sistema de responsabilidad extendida del productor.
H.R. Fernando David Niño Mendoza, H.R. Dorina Hernández Palomino, H.R. Juliana Aray Franco, H.S. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón, H.S. Nadya Georgette Biel Scaff y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	Definiciones	31	N/A	1. Modifica los literales a) y b) de las definiciones y los reemplaza por: a) Embalaje o empaque de nivel medio-secundario y b) Envase o empaque primario. Por lo anterior a y b serán ahora c y d y se aumentan hasta el f. 2. Elimina de la definición de "Productor" y/o importador de productos la referencia a plásticos y en las características (1 y 2) también elimina la referencia a plásticos. 3. Elimina de la definición de producto la referencia a plástico, e incluye "no reciclable", "vidrio o multimaterial" y que son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo esta última como el tiempo promedio
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Esteban Quintero Cardona	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona un parágrafo 6 nuevo para establecer una excepción frente a las zonas francas especiales de servicios de salud.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2 (otras rentas exentas servicios hoteleros, servicios ecoturismo).
H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Renta.	Rentas exentas servicios hoteleros servicios ecoturismo	Nuevo	207-2	Modifica los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207 del ET para establecer que los servicios hoteleros estarán gravados a la tarifa del 9% bajo el cumplimiento de determinadas condiciones: - Construcción de hoteles nuevos dentro de los 10 años (en lugar de 15 años) siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por un término de 20 años (en lugar de 30 años), para empresas que registren ingresos brutos inferiores a 100.000 UVT. - Remodelación y/o ampliación dentro de los 10 años (en lugar de 15 años) siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por un término de 20 años (en lugar de 30 años), para empresas que registren ingresos brutos inferiores a 100.000 UVT. - Servicio de ecoturismo por un término de 20 años, limitada para empresas que registren ingresos brutos inferiores a 100.000 UVT.
H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao	Otro.	Exención prestados de servicios turísticos	Nuevo	Ley 2155/21. Art 65	Amplia por dos años a partir de la entrada en vigencia de la ley lo dispuesto en los artículos 40 (exención transitoria para los prestadores de servicios turísticos del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. María José Pizarro Rodríguez; H.S. Clara Eugenia López Obregon	Renta personas Jurídicas.	N/A	9	240	1. Adiciona un paragrafo nuevo para que las personas jurídicas que tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT deban liquidar una sobretasa de 3 puntos adicionales a la tarifa general del impuesto sobre la renta, sujeta a un anticipo del 100% del valor de esta, calculado sobre la base gravable sobre la cual el contribuyente liquidó el impuesto el año inmediatamente anterior. 2. El anticipo deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales. 3. El recaudo será destinado a programas para promover la equidad de género, apoyar la economía del cuidado y las víctimas de la violencia física y sexual. El Gobierno determinará las condiciones y forma de asignación.
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones seguros de vida).
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Otras disposiciones	Obras por impuestos	84	800-1	Adiciona al inciso primero del artículo 84 del PL. Incluidos proyectos que de acuerdo con el Manual Operativo se enmarquen en los sectores enuncianados en este artículo y estén

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	ubicados en municipios con población menor a 30.000 habitantes que sean limitrofos con las Zomac"
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Incluye un Capítulo para crear el impuesto a las exportaciones de oro.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece que el hecho generador del impuesto a las exportaciones de oro se genera por la exportación de los bienes identificados con la partida 71.08.10 Oro (incluido oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo. Para uso no monetario.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Determina el sujeto pasivo del impuesto a las exportaciones de oro (personas naturales y jurídicas que exporten oro).
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	1. Establece que el impuesto a las exportaciones de oro se aplicará sobre un porcentaje del valor total en dólares Free on Board (FOB) de las exportaciones de oro realizadas en cada mes calendario, definido por una fórmula. 2. Establece que el precio umbral es igual a USD 400 onza troy. 3. Establece que el Ministerio de Minas publicará mediante resolución mensual el POBS para el oro que será usado para la liquidación del impuesto.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece la tarifa del impuesto a las exportaciones de oro del 10,0%.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece que la causación del impuesto que se da por la exportación de oro.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece que la exigibilidad de pagar el impuesto es mensual y la obligación de declarar será los primeros cinco días hábiles de cada mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en el mes anterior.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Establece como sujeto activo del impuesto a la DIAN como recaudador y administrador del impuesto, para lo cual tendrá las facultades del ET para investigar, determinar, controlar, etc., así como aplicar sanciones.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López; H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Impuesto a las exportaciones de oro	Nuevo	N/A	Adiciona el numeral 12 al artículo 643 del ET (sanción por no declarar) para establecer que en el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto a las exportaciones del oro, la sanción corresponderá al 20% del valor del impuesto que ha debido pagarse.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí y otros	Otro.	Bienes de capital	Nuevo	N/A	Establece que los vehículos destinados al servicio público de transporte terrestre automotivo se considerarán para los efectos tributarios como

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					activos o bienes de capital.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango y otros	Otro.	Sistema tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	N/A	Incluye un Capítulo nuevo al Título IV de Impuestos Ambientales "Sistema tributario para la cadena de reciclaje según las actividades 4565, 3830 y 3811."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	904	Adiciona un parágrafo al artículo 904 del ET (hecho generador y base gravable del SIMPLE) que señala "La base gravable para las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 corresponderá al 30% del ingreso bruto."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	906	Adiciona un numeral nuevo al artículo 906 del ET (sujetos que no pueden optar por el impuesto unificado bajo el SIMPLE), que señala "Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas 4565, 3830 y 3811 que obtengan utilidades superiores al 3% del ingreso bruto."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	908	Adiciona un parágrafo al artículo 908 del ET (tarifa SIMPLE), que señala "La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen de tributación Simple para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas 4565, 3830 y 3811, corresponderá al 5,4% la misma será aplicada para el pago bimestral

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					anticipado que deberá declarar.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	911	Adiciona un parágrafo al artículo 911 del ET (retenciones y autorretenciones SIMPLE), que señala: "Los ingresos por las actividades económicas 4565, 3830 y 3811, serán sujetas a la retención en la fuente del 1%."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	437-4	1. Adiciona un parágrafo al artículo 437-4 del ET (retención de IVA para la venta de chatarra y otros bienes), que señala: "Habrá lugar a retener el 100% del IVA facturado por parte del comprador que realice una de las actividades código 17.01, 17.02, 20.11, 20.12, 20.13, 20.14, 20.21, 20.22, 22.12, 22.19, 22.21, 22.29, 24.10, 24.29, 24.31, 24.32, 27.31, 27.32, 27.50, cuando el vendedor o proveedor sea contribuyente registrado en el RUT bajo los códigos 4565, 3830 y 3811 de la Resolución 139 de 2012 expedida por la DIAN". 2. Establece que la retención se causará independientemente de la materia prima vendida y sin tener en cuenta la presentación de la misma o su clasificación arancelaria andina.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	19-4	Adiciona un parágrafo al artículo 19-4 del ET (tributación sobre la renta de cooperativas), que señala: "Los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		de reciclaje			beneficios del presente artículo y siguientes, no son aplicables a las personas Jurídicas dedicadas a las actividades CIU 4565, 3830 y 3811, aplicará el régimen de renta y complementario."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	art. 268, Ley 1955/19	Agrega un parágrafo nuevo al artículo 268 de la Ley 1955/19 (Zese La Guajira, Norte de Santander y Arauca), que señala: "El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a las actividades CIU 4565, 3830 y 3811."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Sistema Tributari o para la cadena de reciclaje	Nuevo	art. 237, Ley 1819/16	Agrega un parágrafo nuevo al artículo 237 de la Ley 1819/16 (régimen de tributación Zomac), que señala: "El artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a las actividades CIU 4565, 3830 y 3811."
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al Título de Impuestos Saludables
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95 Art. 207	Modifica el artículo 207 de la Ley 223/95 e incluye dentro del hecho generador del impuesto los derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95 Art. 211	1. Modifica el artículo 211 de la Ley 223/95 (tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado), en los numerales: 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos de \$8.400 en 2023 por cada cajetilla de veinte (20)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rape o chimu será de \$669 en 2023. 2. Establece que las tarifas se actualizarán anualmente a partir de 2024 en un % equivalente al IPC.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino y otros	Otro.	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95	1. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 223/95 para establecer la base gravable (precio de venta al público certificado por el DANE) y la tarifa (150% de la base gravable) del impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco. 2. Establece que la destilación de este componente ad valorem será del 60% para la creación y puesta en marcha de un sistema único de información, seguimiento y localización de todos los productos de tabaco y el 40% restante se destinará conforme lo estipula la Ley 1393 de 2010.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Excluidos IVA	Nuevo	424	Aumenta el valor de las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y patinetas eléctricas excluidas de IVA, de hasta 50 a 100 UVT.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro.	Impuesto sobre la renta PN	Nuevo	387	Agrega un parágrafo al artículo 387 del ET de las deducciones que se restarán de la base de retención, para incluir las personas que se dediquen

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					al trabajo del cuidado en actividades directas y definidas en la Ley 1413 de 2010, tanto remuneradas como no remuneradas.
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto sobre la renta PN	Nuevo	387	1. Incluye un inciso tercero que indica que cuando los dependientes del inciso 2 sean hijos menores de dos años, el contribuyente también podrá restar los pagos realizados a los cuidadores sin exceder 16 UVT mensuales. 2. Agrega un parágrafo 3 que establece que para que proceda la deducción de los pagos realizados a los cuidadores de los hijos menores de dos años, el cuidador debe estar afiliado al sistema de seguridad social bajo la dependencia del contribuyente que va a gocear el beneficio.
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Impuesto sobre la renta PJ	Nuevo	N/A	Dispones que las personas jurídicas contribuyentes que estén obligadas a presentar declaración de renta, tienen derecho a deducir el 120% de los pagos que realicen por concepto de salarios o por honorarios a las mujeres o personas LGTBIQ+ que se contraten para ejercer cargos directivos.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Julian Peinado Ramirez	Renta personas naturales.	N/A	32	N/A	1. Modifica el inciso 7 del art. 32 del P1-P3 para establecer el impuesto se declarará y pagará de forma anualizada (en lugar de conforme lo determine el GN). 2. Incluye dentro de productos excluidos, los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado	Nuevo	N/A	1. Establece los elementos del hecho generador del impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, fijando una tarifa del 35% sobre el precio de venta. 2. Establece como destinación específica del impuesto financiar la implementación de programas de prevención del tabaquismo en instituciones educativas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el inciso 3 del artículo 2 del PL, con el objetivo de eliminar el cambio propuesto al límite de la renta exenta sobre indemnizaciones sustitutivas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	N/A	Establece una destinación específica del impuesto nacional a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a programas que tengan como objetivo garantizar la seguridad alimentaria del país y con priorización de las regiones con los indicadores más bajos en esta materia.
H.R. Julián Peinado Ramirez	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	387	Modifica los numerales 2 y 3 del par. 2 del artículo 387 del ET con el objetivo de realizar ajustes a ciertos dependientes así: 1. Incrementar la edad de los hijos que se encuentran realizando estudios, de 23 años a 25 años. 2. Reducir la edad de los hijos que se encuentran

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					previstos en el artículo 17 de la Ley 2232 de 2022.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarrain D Arce y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Elimina de la sobretasa en el impuesto sobre la renta para actividades extractivas la actividad de extracción de gas natural.
H.S. Mauricio Gomez Amin	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Aumenta el monto de renta exenta sobre los ingresos provenientes de pensiones e indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o devoluciones de saldos de ahorro pensonal, de 1790 UVT a 2500 UVT.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendano, H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Renta.	N/A	72	23	Modifica el parágrafo 1 del artículo propuesto para establecer que la tarifa del 20% (sobre los ingresos por actividades comerciales) aplicará cuando no se reinviertan en el objeto social de la entidad.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendano, H.R. Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica el artículo 33 del PL para establecer que el Certificado de economía Circular será el que se entregue a las empresas que formen parte del Plan de Gestión Ambiental de Residuos y certifiquen el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento de residuos establecidas en la legislación vigente.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos, de 23 años a 18 años.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y otro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica la tarifa de la sobretasa a las actividades extractivas, fijando los puntos adicionales, así: i) para el año 2023 serán 3pp, ii) para el año 2024 serán 2pp y para el año 2025 y siguientes será 1pp. 2. Establece que estos puntos adicionales aplicarán únicamente cuando la referencia del petróleo BRENT en el año fiscal supere un promedio de 71 dólares por barril. 3. Elimina el inciso donde se indica que la sobretasa aplicará únicamente a los contribuyentes que tengan una renta líquida gravable igual o superior a 50.000 UVT.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y otro	Renta.	N/A	12	115	Elimina la prohibición de deducir las regalías.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y otro	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	256	Elimina la derogatoria del artículo 256 del ET (descuento por inversiones en proyectos calificados como de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación).
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Juan Pablo Gallo Maya, H.R. José Alberto Tejada Echeverri y H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	art. 260 L1955/19, L2238/22 y L2240/22	Elimina la derogatoria las leyes que establecen los beneficios de las Zonas Económicas y Sociales Especiales y ZESE.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljuro, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes y otro	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	N/A	Elimina la partida 16.02 del hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos (demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos)
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica la sobretasa a las instituciones y entidades del sector financiero estableciendo que las mismas deberán liquidar 10 puntos adicionales y no 5 puntos adicionales
H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	1. Elimina la definición del plan de internacionalización y anual de ventas, indicando que únicamente será un plan anual de ventas. 2. Establece que los contribuyentes no usuarios de zonas francas que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 240-1 del ET tendrán derecho al mismo tratamiento de las zonas francas, particularmente de la tarifa reducida del impuesto sobre la renta.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Elimina del artículo 6 del PL la referencia a dividendos del numeral 1 con el objetivo de aclarar que en la determinación de la renta líquida gravable de la cédula general se sumará la renta líquida gravable derivada de los dividendos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					pagos, entidades adquirentes o pagadoras.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas estableciendo lo siguiente: - Menor a 4g - 0% - Mayor a 4g y menor a 8g - 6,9% - Mayor a 8g - 13,5%
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece que las personas jurídicas cuya renta líquida gravable sea superior a 120.000 UVT deberán liquidar una sobretasa de 3 puntos adicionales en el impuesto sobre la renta. 2. Establece que la sobretasa estará sometida a un anticipo. 3. Establece una destinación específica para la promoción de la igualdad de género, el apoyo a la economía del cuidado y apoyo a las víctimas de violencia física y sexual.
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	387	1. Establece una deducción adicional de 16 UVT mensuales por pagos a cuidadores de dependientes que sean hijos menores de 2 años. 2. Establece que para aplicar la deducción indicada anteriormente es necesario que el cuidador o cuidadora se encuentre afiliado al Sistema de Seguridad Social Integral por el contribuyente en calidad de dependiente.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	num. 8, del art. 235-2 y 180 L1955/19	Elimina la derogatoria del numeral 8 del artículo 235-2 del ET (creaciones literarias de la economía naranja) y el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (proyectos de economía creativa).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. Gabriel Becorra Yañez, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.S. Clara Eugenia López Obregón y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Establece una tarifa reducida del 9% en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas cuya actividad exclusiva sea la edición de libros, folletos o coleccionables de carácter científico o cultural.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.S. Wilson Neber Arias Castillo y H.R. Alfredo Mondragón Garzón	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Deroga los artículos 894 al 898 del ET (Regimen de Compañías Holding Colombianas-CHC).
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. María del Mar Pizarro García y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Registro Único de Beneficiarios Finales	Nuevo	13 L2144/21	Modifica el artículo 13 de la Ley 2155 de 2021, para establecer que se permite el acceso al registro único de beneficiarios finales a todas las entidades públicas y los particulares.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina del artículo 10 del PL la referencia a "anual de ventas" y el parágrafo 5 (exclusión del régimen de zonas francas por incumplir 3 años el requisito del plan de internacionalización y anual de ventas).
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Otro.	Retención en la fuente Mipymes por pagos electrónicos	Nuevo	N/A	Establece que no estarán sometidas a retención en la fuente por concepto de impuesto sobre la renta e ICA los pagos o abonos en cuenta de las Mipymes por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de pasarelas de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. María José Pizarro Rodríguez y H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Establece una deducción del 120% sobre los pagos por concepto de salarios o honorarios de mujeres y miembros de la comunidad LGTBIQ+ que sean contratados para desempeñar cargos directivos.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya y H.S. Antonio Luis Zabarain Guevara	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	N/A	Modifica la transitoriedad del impuesto a los alimentos ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos del 0% en el año 2023, del 5% en el año 2024 y del 10% en el año 2025.
H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas eliminando la transitoriedad de las tarifas y fijando las tarifas así: - Menor a 4g - \$0 - Mayor a 4g y menor a 8g - \$18 - Mayor a 8g - \$35
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Modifica el Capítulo 12 del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434A L.599/00	Modifica el artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	434B L.599/00	Modifica el artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Elimina del capítulo el artículo 434C. Omisión de agente retenedor al código penal.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Adiciona el artículo 434E. Circunstancias de agravación punitiva
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Delitos	Nuevo	83 L599/00	Establece que cuando existan acuerdos de pago con la administración tributaria se suspenderán los términos de prescripción de la acción penal de los delitos tributarios.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Otro.	Impuesto a los cigarrillos - tabaco calentado o sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	N/A	Establece que se debe agregar un nuevo capítulo al Título V del proyecto de ley para incluir las disposiciones correspondientes a las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Otro.	Impuesto a los cigarrillos - tabaco calentado o sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	211, L. 223/95	Modifica las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos donde establece que: 1. El impuesto a los cigarrillos será de \$200 pesos por el 2023 y de \$230 pesos por el año 2024. 2. El impuesto a los sistemas de tabaco calentado será de \$170 pesos por el 2023, de \$190 pesos por el año 2024 y de \$220 pesos por el año 2025. 3. El impuesto a los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sin nicotina será de \$500 pesos por el 2023, de \$650 pesos por el año 2024 y de \$800 pesos por el año 2025.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Agneth José Escaf Tijerino, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Renta personas naturales.	N/A	2	206	científicos donde predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales (grupo 3). Modifica la renta exenta de los gastos de representación de Magistrados reduciéndola del 50% al 25%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Otro.	Impuesto a los cigarrillos - tabaco calentado o sistemas electrónicos de administración de nicotina	Nuevo	6, L1393/10	Establece que los consumibles de tabaco calentado y líquido consumidos mediante sistemas electrónicos de administración de nicotina y sin nicotina estarán gravados a la tarifa del 10% ad valorem.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón	Ganancia ocasional.	N/A	14	306	1. Establece que la tarifa de retención en la fuente por ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares será del 25% cuando la misma sea superior a 48 UVT. 2. Establece que esta misma retención en la fuente aplicará a los premios de las modalidades online y juegos localizados. 3. Establece que Coljuegos y la DIAN establecerán los lineamientos y controles de esta retención en la fuente.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R. David Alejandro Toro Ramírez	Simple	N/A	27	908	1. Modifica las tarifas del régimen SIMPLE de los grupos 1 y 4, incluyendo una tarifa del 0% para los contribuyentes de estos grupos cuyos ingresos sean inferiores a 3.000 UVT y una tarifa del 0% en el anticipo bimestral para los contribuyentes de estos grupos cuyos ingresos sean inferiores a 150 UVT. 2. Se mantiene el grupo de tarifas correspondiente a los servicios profesionales, de consultoría y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) eliminando la derogatoria de los artículos 235-2, num. 8 (renta exenta creaciones literarias), artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993 (Derechos de autor y literarios), el inc. 5 del artículo 46 de la Ley 397 de 1997 (cine), artículo 16 de la Ley 814 de 2003 (cine), inc.2 del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012 (cine), artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (cine) y artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (proyectos de economía creativa).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovanly Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimanco López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) incluyendo la derogatoria del literal e) del numeral 4 del artículo 235-2 del ET (Los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Retención tarjetas débito y crédito	Nuevo	N/A	Adiciona un nuevo artículo al ET para establecer que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales no responsables de IVA por actividades

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ordinarias provenientes de transferencias en o a través de proveedores de servicios de pago, agregadores, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio.
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderon, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovany Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimance López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) con el fin de incluir dentro de las disposiciones que se propone derogar los artículos 894, 895, 896, 897 y 898 del ET (Regimen de Compañías Holding Colombianas - CHC).
H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Etna Tamara Argote Calderon, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Eduard Giovany Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Andrés Cancimance López, H.R. Luz María Munera Medina, H.R. Gabriel Becerra Yáñez, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica el párrafo segundo del artículo 9 del PL (Modificación del artículo 240 del ET) con el fin de que las instituciones financieras deban liquidar 5 puntos sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios. 2. Elimina del párrafo la referencia a que las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los

176

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					3. Establece que la tarifa del impuesto sobre la renta por las actividades desarrolladas de las empresas beneficiarias en las zonas para la Promoción de Empleo será del 15% durante los 5 primeros años. A partir del año siguiente se tendrá 5 años en los que se nivelará con la tarifa general para las personas jurídicas de manera gradual. 4. Establece que las empresas que tengan domicilio principal fuera de la Zona para la Promoción de Empleo y registren una sede en la Zona para la Promoción de Empleo tendrán una disminución de la tarifa del impuesto sobre la renta de dos puntos por las actividades desarrolladas fuera de la Zona. 5. Establece que las PJ podrán acceder a los beneficios propuestos luego de cumplir con una inversión por lo menos de 1000 SMLMV y el incremento de por lo menos el 30% de sus empleos directos y formales. 6. Establece que si las empresas que en su actividad económica aporten a la construcción de bienes de capital fijo tendrán un beneficio de 2 puntos porcentuales de reducción en el impuesto de renta durante la vigencia de dichas obras

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					proveedores de infraestructura del mercado de valores deban liquidar los 5 puntos adicionales al impuesto sobre la renta. 3. Elimina la gradualidad que se encontraba contemplada dentro del artículo correspondiente a los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027 y la referencia total de la tarifa del 40%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y otros	Otro.	Zonas para la promoción de infraestructura logística especializada ZPILE	Nuevo	N/A	1. Crea un régimen especial en materia tributaria para la infraestructura logística especializada de que trata la Ley 1682 de 2013, ubicada en las zonas de frontera, con la finalidad de generar empleo, fortalecer las pequeñas y medianas empresas, fortalecer el comercio binacional y atraer inversión nacional y extranjera. 2. Establece que el régimen especial que se pretende crear aplicara a las sociedades comerciales que se constituyan en la zona para la promoción de empleo y/o registren una sede en dicha zona dentro de la infraestructura logística especializada de que trata la Ley 1682 de 2013 dentro de los 5 años a la entrada en vigencia de la presente ley.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Antonio Luis Zabarain Guevara y H.R. Luví Katherine Miranda Peña	Otro.	Exportación de bienes por comercializadoras internacionales	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo un nuevo al PL en donde establece que los bienes con partida arancelaria 74.04.0000, 76.02.0000, 72.04.21.00 y 72.04.30000 solo podrán ser exportados de forma exclusiva por las comercializadoras internacionales conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 2. Establece que el GN a través del MINCIT y la DIAN unificará en un término no mayor a 6 meses a la entrada en vigencia de la presente ley, la forma de acreditar la condición de comercializador/exportador de los bienes relacionados en las partidas arancelarias mencionadas dentro del artículo.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara y H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Tarifa	43	N/A	Modifica las tarifas en el impuesto a las bebidas ultraprocesadas así: Para 2023 y 2024: - Disminuye primer umbral de 6gr a 4gr. - Crea un umbral de 4gr a 6 gr con tarifas de \$10 y \$20, respectivamente. Para 2025: - Disminuye primer umbral de 5gr a 4gr. - Crea un umbral de 4gr a 6gr con tarifa de \$30. - Aumenta tercer umbral de 5gr a 6gr.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	64	N/A	Modifica el artículo 64 del PL (control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros) con el fin de: - Modifica los sujetos que deben implementar el sistema de información (instituciones agentes de retención en la fuente del Gravamen a los Movimientos Financieros). - Establece que el sistema de información que adopten estas instituciones deberá permitir la verificación digital. - Establece que se le permita al usuario agilmente el libre cambio de la cuenta exenta.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez, H.R. Andres Eduardo Forero Molina, H.S. José Alirio Barrera Rodriguez, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Camilo Esteban Avila Morales, H.R. Hugo Alfonso Archila Suarez	Otro.	Comisión Interinstitucional diseño e implementación impuestos saludables	43	N/A	Sustituye el Título V del PL referente a impuestos saludables.
H.R. Olga Lucia Velázquez Nieto	Renta.	N/A	72	23	Modifica el parágrafo primero del artículo 72 del PL con el fin de incluir a los fondos de empleados como parte de los sujetos que estarían excluidos de ser contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9 del PL (artículo 240 del ET) con el fin de establecer que las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura de mercado de valores, deberán liquidar 7 puntos adicionales (en lugar de 5) al impuesto sobre la renta, con una tarifa total del 42% (en lugar de 40%).
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Patrimonio.	N/A	23	N/A	1. Modifica el artículo 23 del PL con el fin de que para el rango mayor a 239.000 UVT en adelante la tarifa marginal sea del 3% y no del 1,5%. 2. Elimina la temporalidad del último umbral.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez, H.R. Andres Eduardo Forero Molina, H.S. José Alirio Barrera Rodriguez, H.S. Ciro Alejandro Ramirez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Camilo Esteban Avila Morales, H.R. Hugo Alfonso Archila Suarez	Otro.	Comisión Interinstitucional diseño e implementación impuestos saludables	Nuevo	N/A	1. Crea una Comisión Interinstitucional para estudiar de manera técnica, integral y adecuada al contexto colombiano, el diseño y la eventual implementación de impuestos saludables a alimentos y bebidas en Colombia. 2. Establece que la Comisión será de carácter ad honorem y se encargará del seguimiento a los impuestos saludables, alimentos y bebidas en Colombia. 3. Establece que la Comisión estará conformada por MINHACIENDA quien la presidirá, DIAN (Secretaría Técnica), Minsalud, Mincomercio, dos Congresistas de las Comisiones Terceras y Séptimas del Congreso, un delegado de la sociedad civil, un delegado de agrupaciones médicas, un delegado de la industria, un delegado de las universidades y un delegado de los comerciantes. 4. Establece que la Comisión podrá invitar expertos en la materia y realizar las propuestas en materia de diseño e implementación de impuestos saludables a alimentos y bebidas en el contexto colombiano y el GN reglamentará los mecanismos para la elección de los delegados.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Plásticos de un solo uso.	Elementos del impuesto	32	N/A	1. Modifica el artículo 32 del PL con el fin de que la tarifa del impuesto nacional de plásticos de un solo uso sea de 0.0000625 en lugar de 0.00005 por cada 1 gramo del envase embalaje o empaque. 2. Adiciona un parágrafo 2 con el fin de que se encuentren excluidos del impuesto los productos plásticos de un solo uso que se utilicen para envasar, embalar o empacar bienes de la canasta familiar a excepción de frutas y huevos.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Hecho generador	43	N/A	1. Modifica el artículo 43 del PL con el fin de que se incluya las bebidas lácteas dentro de la definición de bebida ultraprocesada azucarada. 2. Elimina de los bienes exentos los derivados lácteos.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine de las disposiciones derogadas el numeral 1 (renta exenta economía naranja) y 8 (renta exenta creaciones literarias) del artículo 235-2 del ET y el artículo 180 (deducción inversiones o donaciones en economía creativa) de la Ley 1955 de 2019.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Otro.	Impuesto a la disposición final en relleno sanitario o botadero municipal	Nuevo	N/A	1. Crea el Impuesto nacional a la disposición final en relleno sanitario o botadero municipal, el cual se causará sobre toda la entrega para eliminación y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, comerciales e industriales a los rellenos sanitarios o botaderos municipales autorizados en el país. 2. Establece que la base gravable del impuesto es el peso de los residuos a la entrada de los rellenos sanitarios, expresada en toneladas. 3. Establece que la tarifa del impuesto es de 1 UVT por tonelada entregada para la disposición final en relleno sanitario o botadero municipal. 4. Establece que el sujeto pasivo del impuesto es el prestador del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos en relleno sanitario botadero municipal. 5. Establece que son responsables del impuesto las entidades prestadoras del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos en relleno sanitario o botadero municipal. El impuesto se causará al momento de la entrega para disposición final de los residuos. 6. Establece que el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					impuesto no se causará sobre los residuos que sean tratados o aprovechados. 7. Establece que la entrada en vigencia del impuesto será a partir del 1 de enero de 2030 para los municipios de segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta categoría. 8. Establece una gradualidad para la aplicación de la tarifa del impuesto así: (i) para los años 2023 y 2024 será el 25% del valor de la tarifa plena; (ii) para el año 2025 será del 50% del valor de la tarifa plena; (iii) para el año 2026 será el 75% del valor de la tarifa plena; (iv) a partir del año 2027 será la tarifa plena.
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas	Otro.	Exclusión de IVA a productos veganos	Nuevo	424	Adiciona el numeral 19 al artículo 424 del ET (Bienes que no causan el impuesto de IVA) todos los alimentos veganos producidos por empresas que no incluyan en su proceso de producción, distribución o comercialización alimentos o insumos de origen animal.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Tasa por congestión vehicular	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en el que faculta a las entidades territoriales distritales o municipales para que puedan implementar como una tasa el cobro por congestión en algunas áreas de congestión en las que sea necesario condicionar o restringir el tránsito vehicular o en toda su jurisdicción de ser necesario. El acceso a estas áreas podrá generar contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial quien definirá su tarifa y condiciones con base en estudios técnicos. 2. Establece que el cobro de esta tarifa deberá ser compensado del impuesto de vehículos automotores que conserva todos los elementos señalados en el artículo 138 de la L. 488 de 1998. El mayor valor derivado del cobro por congestión se abonará a la entidad territorial distrital o municipal correspondiente.
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones	Nuevo	N/A	1. Establece que los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas o contribuciones del nivel nacional que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					periodos gravables 2020 y anteriores tendrán derecho a solicitar únicamente con relación a las obligaciones causadas durante dichos periodos gravables las siguientes condiciones especiales de pago: 1. Si el pago se produce durante los 4 primeros meses de la entrada en vigencia de la presente ley podrán establecer el pago del 80% del capital sin intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. A. Si el pago se produce entre el quinto y el octavo mes podrá establecer el pago del 90% del capital sin intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. B. Si el pago se produce entre el noveno y doceavo mes podrá establecer el pago del 100% del capital sin intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. C. Si se suscribe un acuerdo de pago sobre el total de la obligación principal mas los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y periodo se reducirán al 50% del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					generadas. Lo anterior deberá realizarse dentro de los 18 meses siguientes a la vigencia de la presente ley. 2. Establece que a los responsables del impuesto sobre las ventas y agentes de retención en la fuente que se acojan a lo dispuesto en el artículo se les extinguirá la acción penal, para lo cual deberán acreditar ante la autoridad judicial competente el pago o la suscripción del acuerdo de pago. 3. Establece que el beneficio propuesto en el artículo también será aplicable a los contribuyentes que hayan omitido el deber de declarar los impuestos administrados por la DIAN por los años gravables 2020 y anteriores quienes podrán presentar dichas declaraciones liquidando la sanción por extemporaneidad reducida al 20% siempre que acrediten el pago del impuesto a cargo sin intereses y el valor de la sanción reducida y presenten la declaración con pago hasta la vigencia de la condición especial de pago prevista.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Servicios de telefonía, datos y navegación móvil	Nuevo	512-2	Añade un artículo nuevo al PL con el fin de que se modifique el artículo 512-2 del ET con el fin de que la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación
					movil se gravará solo el monto que exceda dos UVT mensuales (en la norma vigente se establece 1.5 UVT).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Modifica el artículo 240 del PL con el fin de establecer que el recaudo por concepto de la sobretasa a instituciones financieras de que trata este parágrafo se destine así: (i) 50% a la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria; (ii) 25% para la financiación de proyectos y programas de acceso y mejoramiento de la vivienda urbana y rural en condiciones dignas; (iii) 25% para la financiación de proyectos dirigidos a ampliar la cobertura de acceso a internet fijo. 2. Establece que el GN determinará las condiciones y forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Importación de vehículos eléctricos o híbridos	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en donde establece que todas las empresas importadoras de vehículos eléctricos o híbridos deben garantizar el importe de autopartes y repuestos para los vehículos de estas características, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1984 de 2019. Para ese propósito la importación de estos elementos tendrá una tasa arancelaria del 0% hasta el año 2030. 2. Establece que las
					empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia dedicadas a la fabricación y ensamble de vehículos terrestres eléctricos, tendrán derecho a la devolución del 100% del pago sobre el impuesto IVA en el año gravable hasta el año 2030. 3. Establece que el GN reglamentará los porcentajes autorizados de importación, requerimientos de calidad y demás cuestiones necesarias para la aplicación de la medida.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Simple	Tarifa	27	908	1. Modifica el numeral 2 del artículo 27 del PL con el fin de eliminar la expresión "(...)" con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales". 2. Incluye dentro de la tarifa del SIMPLE la actividad empresarial de: servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales (grupo 3), así: (i) Ingresos brutos anuales entre 0 a 6.000 UVT la tarifa SIMPLE consolidada será del 5,9%; (ii) de ingresos brutos anuales entre 6.000 a 15.000 UVT una
					tarifa consolidada del 7,3%; (iii) Ingresos brutos anuales entre 15.000 a 30.000 la tarifa SIMPLE consolidada será del 7,8%; (iv) los ingresos brutos anuales entre 30.000 a 100.000 UVT la tarifa SIMPLE consolidada será del 8,3%.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el artículo 9 del PL con el fin de que se incluya el siguiente inciso en el artículo 240 del ET: "Se exceptúan de esta tarifa a las micros, pequeñas y medianas empresas, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, cuya tarifa se fija para microempresas y pequeñas empresas en 20% y medianas empresas en 25%" con el fin de exceptuarlas de la tarifa general y fijarles una tarifa diferencial menor.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención del IVA de bienes e insumos para el sector agropecuario.	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL para que las semillas y frutos para la siembra, los abonos de origen animal, vegetal, mineral y/o químicos, insecticidas, raticidas y demás antirrodedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, sistemas de riego, aspersores y goteros para sistemas de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					riego, guardianas, cosechadoras, trilladoras, partes de maquina, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, concentrados y/o medicamentos para animales, alambres de púas, cercas y los demás que reglamente el GN, estarán exentos del impuesto sobre las ventas-IVA
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención de IVA productos colombianos	Nuevo	477	Adiciona el numeral 8 al artículo 477 del ET (bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución) que establece: "8. Los productos colombianos con denominación de origen de productos colombianos que cuenten con la declaratoria de protección por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio" para incluir como exentos dichos bienes.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención de IVA partes de bicicleta	Nuevo	477	Modifica el numeral 6 del artículo 477 del ET (bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución) con el fin de que se incluyan como exentos los "repuestos, partes para marcos, elementos de seguridad y protección como cascos, pedales, luces, focos, reflectivos, guayas, llantas, timbres que son destinados como insumos y complementarios fabricados en Colombia o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					importadas para la fabricación, ensamblaje y uso en producción nacional de bicicletas, patines, monopatines y patinetas que se fabriquen, ensamben o reparen en Colombia, siempre que no superen 80 LVT.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Exención IVA elementos deportivos	Nuevo	477	Adiciona un numeral nuevo al artículo 477 del ET con el fin de que queden exentos del impuesto sobre las ventas los elementos deportivos, cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a 80 LVT sin incluir el impuesto sobre las ventas (IVA).
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Obras por impuesto infraestructura en transporte	Nuevo	N/A	1. Adiciona un nuevo artículo al PL en el que establece que las PN y PJ que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 800-1 del ET podrán acceder a este mecanismo (obras por impuesto) aun cuando no sean proyectos de infraestructura vital en las ZOMAC, siempre y cuando estén destinados a la construcción, mejoramiento, rehabilitación o mantenimiento de las vías terciarias y secundarias del país especialmente de aquellos municipios que requieran vías para la comercialización de productos del sector agropecuario. 2. Establece que el GN reglamentará dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ley los temas necesarios para la aplicación de esta disposición.
H.R. Héctor David Chaparro Chaparro	Otro.	Bienes exentos con derecho a devolución bimestral	Nuevo	481	Modifica el literal h) del artículo 481 del ET con el fin de que se incluya como servicio exento con derecho a devolución bimestral "(...) los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere 2 LVT".
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otro	Otro.	Obras por impuestos	Nuevos	Art. 238 L. 1819/16	Adiciona el parágrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 (referente a obras por impuestos) con el fin de que el mecanismo de pago de obras por impuestos sea aplicable a los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico y de Buenaventura siempre y cuando se cumplan las provisiones de que trata el capítulo II del Decreto 893 de 2017.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y H.R. Armando Antonio Zabarrán D Arce	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL con el fin de que se elimine dentro de las disposiciones derogadas el artículo 256 del ET (descuento por inversiones en investigación, desarrollo o innovación).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y H.R. Armando Antonio Zabarrán D Arce	Otras disposiciones	Deducción investigación, desarrollo o innovación.	74	158-1	1. Modifica el artículo 74 del PL (deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación) con el fin de que en la parte final del primer inciso del artículo se incluya la siguiente expresión: "(...) Lo anterior, no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos". 2. Modifica los parágrafos 1 y 2 del artículo 74 del PL para que sea aplicable el descuento establecido en el artículo 256 del ET.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Luvil Katherine Miranda Peña	Otro.	Ganancias ocasionales loterías, rifas, apuestas y similares	76	317	Fija en un 25% la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares (la norma vigente establece una tarifa del 20%).
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se incorpore dentro de las disposiciones derogadas los incisos 2 y 4 del artículo 36-1, 66-1, literal e) del numeral 4 del artículo 235-2, y el artículo 317 del Estatuto Tributario, los artículos 28 y 30 de la Ley 98 de 1993, la expresión "los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM" contenida en el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Inciso 1 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 16 de la Ley 814 de 2003, el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1556 de 2012, artículo 195 de la Ley 1607 de 2012.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine dentro de las disposiciones derogadas el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Renta.	Rentas exentas	Nuevo	235-2	Modifica el numeral 4 del artículo 235-2 del ET (Rentas exentas a partir del año 2019) con el fin de: - Eliminar la referencia a VIS. - Eliminar los literales d) y e) referentes a las rentas exentas por concepto de las rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 y a los rendimientos financieros provenientes de crédito para la adquisición de vivienda de interés social y/o de interés prioritario, respectivamente. - Establecer que determinados requisitos aplicables a los literales a) y b) del numeral 4 del artículo, también serán aplicables a la exención a que se refiere el literal c) (utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Sujetos pasivos de los impuestos territoriales	Nuevo	Art. 54 L. 1430/2010	Añade el parágrafo 4 al artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 (sujeto pasivo impuestos territoriales) el cual establece " Frente al impuesto a cargo de los predios adquiridos en virtud de un contrato de leasing, los locatarios son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto en calidad de sujetos pasivos".
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Impuesto Nacional Ambiental a Vehículos	Nuevo	N/A	Crea el impuesto nacional ambiental a vehículos, el cual sustituirá el impuesto sobre vehículos, automotores del que trata la Ley 488 de 1998 y el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público.
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Impuesto sobre vehículos automotores	Nuevo	Art. 142 L. 488/98	Modifica el artículo 142 de la Ley 488 de 1998 (normas tributarias y disposiciones fiscales para las entidades territoriales) referente al sujeto pasivo de los vehículos automotores con el fin de adicionar el siguiente inciso: "Tratándose de vehículos adquiridos en virtud de un contrato de leasing, los locatarios son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en calidad de sujetos pasivos".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Santiago Osorio Marín	Otro.	No deducibilidad de los costos originados en pagos realizados a su vinculación económica o no contribuyentes	Nuevo	85	Modifica el artículo 85 del ET (no deducibilidad de costos originados a pagos realizados a vinculación económica) con el fin de que se adicione el siguiente inciso: "Lo dispuesto en este artículo no se aplicará cuando el beneficiario del pago o abono sea una entidad oficial o de derecho público".
H.R. Santiago Osorio Marín	Otro.	Exclusión IVA	Nuevo	428	Añade a las importaciones que no causan el impuesto sobre las ventas los modos de transporte público colectivo ciento por ciento eléctricos tales como buses, sistemas metro y cables aéreos.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Plan de desarrollo 2018 - 2022) mediante el cual se creó un incentivo tributario para quienes aporten recursos en dinero para apoyar la financiación de proyectos culturales y creativos en Colombia.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Mauricio Gómez Amin	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias la Ley 2238 de 2022 por medio de la cual se incluye a Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Añade un inciso al parágrafo 4 del artículo 10° del PL para establecer que la tarifa reducida del 20% del impuesto sobre la renta también será aplicable a los prestadores de servicios logísticos, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinerías, generadores de biocombustibles, proyectos agroindustriales, prestadores de servicios de salud y data center.
H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Saray Elena Robayo Bechara y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Modifica los incisos 1 y 2 del artículo 10° del PL, con el fin de establecer que la tarifa reducida del 20% del impuesto sobre la renta aplicará a las zonas francas permanentes o especiales que cuenten con un plan de internacionalización de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. En caso de que los usuarios de zona franca incumplan con el requisito anterior, deberán aplicar la tarifa general del artículo 240 del ET, y estarán sujetos al régimen de comercio exterior vigente.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabaraín D'Arce, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Saray Elena Robayo Bechara y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Modifica el parágrafo transitorio del artículo 10 del PL, para establecer una gradualidad en la aplicación de la tarifa general del impuesto sobre la renta en caso de incumplimiento del plan de internacionalización.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					así: 1. El primer año gravable tendrán una tarifa del 25% del impuesto sobre la renta, 2. El segundo año tendrán una tarifa del 30% del impuesto sobre la renta, 3. A partir del tercer año deberán aplicar la tarifa general del impuesto sobre la renta.
H.R. Mauricio Parodi Diaz	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un párrafo al artículo 11 del PL, para establecer que el límite a los beneficios y estímulos tributarios no será aplicable a las inversiones, aportes, donaciones y/o patrocinios para los sectores Deporte y Cultura.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Juan Carlos Garcés, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que el valor de las acciones o cuotas de interés social de las sociedades o entidades nacionales que no cotizan en bolsa corresponde al costo de adquisición de las mismas ajustado con el incremento porcentual del índice de precios al consumidor que se haya registrado entre el periodo comprendido entre el 1 de enero del año en el cual se hayan adquirido las respectivas acciones y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Juan Carlos Garcés, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce, y otros	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el párrafo 4 del artículo 22 del texto de la ponencia de primer debate (regla de valoración de acciones en el caso de sociedades).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					emergentes innovadoras).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux	Renta.	N/A	12	115	Elimina el párrafo 1 del artículo 115 del ET (Artículo 12 del PL- deducción de impuestos pagados) sobre la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalía de que trata los artículos 360 y 361 de la C.P en el impuesto sobre la renta.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Elimina la siguiente expresión del numeral 2 del artículo 908 del ET: "con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales".
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Adiciona el numeral 5 al artículo 908 del ET, mediante el cual establece las tarifas que aplican a las actividades de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Elimina la siguiente expresión del numeral 2 del artículo 908 del ET: "con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomina el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales".
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Simple	N/A	27	908	Adiciona el numeral 5 al párrafo 4 del artículo 908 del ET, mediante el cual establece las tarifas que aplican a las actividades de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otros	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Elimina la referencia a la Resolución 810 de 2021 y a las normas que la modifiquen, adicionen o reformen, contenida en el párrafo 2 del artículo 513-1, que se propone adicionar mediante el artículo 43 del PL del texto de ponencia para primer debate.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y otros	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Elimina las partidas arancelarias 04.03 y 04.04 (yogures y lacteos) del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y las partidas 04.04.90.00.00 (quesos) del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos (productos lácteos).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y otro	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Plan de desarrollo 2018 - 2022) mediante el cual se creó un incentivo tributario para quienes

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					aporten recursos en dinero para apoyar la financiación de proyectos culturales y creativos.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y otro	Otro.	Días sin IVA	N/A	Art. 37 L.2155/21	Modifica el artículo 37 de la Ley 2155 de 2021 para establecer que deberán ser tres días al año sin IVA, para tal efecto, el Gobierno nacional definirá mediante decreto las fechas de los tres (3) días del año en las que aplicará la exención. Adicionalmente establece que el Gobierno nacional elaborará y publicará un balance sobre el impacto de esta medida.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta personas naturales.	N/A	2	242-1	Elimina el artículo 2 del texto propuesto para primer debate (Renta exenta para pensiones de jubilación, invalidez, vejez, sobrevivientes, y riesgos profesionales, indemnizaciones sustitutivas de pensiones, Renta exenta del 25% de pagos laborales).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Elimina el artículo 3 del texto propuesto para primer debate (Artículo 242 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta.	N/A	4	245	Elimina el artículo 4 del texto propuesto para primer debate (Artículo 245 del E.T. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta personas naturales.	N/A	5	331	Elimina el artículo 5 del texto propuesto para primer debate (Artículo 331 del E.T Renta Líquida Gravable).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Renta.	N/A	12	115	Elimina el artículo 12 del texto propuesto para primer debate (Impuestos deducibles).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure	Ganancia ocasional.	N/A	13	303-1	Elimina el artículo 13 del texto propuesto para primer debate (Ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida).
H.R. Etna Támara Argote Calderón, H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Incentivos a las actividades de reciclaje, valorización agronomica	Nuevo	N/A	Establece que las actividades de reciclaje, valorización agronomica y valorización energética de residuos sólidos gozarán del régimen de depreciación acelerada, que se podrá aplicar a las maquinarias, equipos y obras civiles necesarias para la preinversión, inversión y operación de sistemas de tratamiento de residuos sólidos que sean adquiridos para este fin. La tasa de depreciación será hasta el 20% como tasa global anual.
H.R. Etna Támara Argote Calderón, H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Incentivos a las actividades de reciclaje, valorización agronomica	Nuevo	N/A	Establece que las personas jurídicas o naturales que sean titulares de nuevas inversiones en infraestructura para proyectos de reciclaje, valorización agronomica y valorización energética de residuos sólidos, gozarán de la exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano, H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Determinación del costo de obra de obra en cultivos de agricultura campesina	Nuevo	66-1	1. Modifica el artículo 66-1 del Estatuto Tributario para extender la aplicación del costo presunto de mano de obra a cultivos de café a productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la agricultura campesina, familiar y comunitaria. 2. Adiciona dos parágrafos para establecer que los costos deberán coincidir con lo establecido en el artículo 616-1 del E.T. y que para identificar a los productores agrícolas se utilizarán las definiciones establecidas en la Ley 2046 de 2020.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Bienes exentos de IVA	Nuevo	477	Adiciona a los bienes exentos de IVA las toallas higiénicas ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadilla reutilizable, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, compresas reutilizables, disco menstrual, esponjas marinas para la gestión menstrual y productores similares.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 57-1 del Estatuto Tributario (ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					subsidios y ayudas por el Gobierno nacional en el programa de Agro Ingreso Seguro, AIS y los provenientes del incentivo de capitalización rural) y el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (Destinación específica del impuesto al carbono).
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Reducción transitoria de intereses y sanciones	Nuevo	N/A	Establece una reducción de sanciones e intereses en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Carbono.	N/A	30	Art. 222, L.1819/16	Modifica el artículo 30 del PL (art. 222 del E.T base gravable y tarifa del impuesto al Carbono) con el fin de establecer que la declaración y pago del impuesto se hará semestralmente y modifica la gradualidad de la tarifa del impuesto para el carbono que iría hasta el año 2033 (en lugar de 2028).
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Elimina las cuajadas de la partida arancelaria 04.03 del impuesto a las bebidas ultraprocesadas y adiciona un parágrafo para excluir a los productos comestibles artesanales con denominación de origen y productos embotellados y similares de origen artesanal del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Comisión de expertos sistema tributario	Nuevo	N/A	Establece que el MHCP deberá conformar un equipo de expertos en impuestos, finanzas públicas y administración tributaria para elaborar la estrategia y plan de trabajo para atender las recomendaciones señaladas en el Informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas Jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el artículo 240 del E.T. con el fin de reducir la sobretasa aplicable a algunas actividades del sector de minería e hidrocarburos en los siguientes términos: 1. Para el año gravable 2023, se adicionarán 7 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 2. Para el año gravable 2024, se adicionarán 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. 3. Para el año gravable 2025 y siguientes se adicionarán 3 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto. De otro lado, elimina el anticipo de la sobretasa.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	Establece que los usuarios industriales de zona franca aplicarán la autorretención en la fuente a título de impuesto sobre la renta sobre la proporción del pago o abono en cuenta que corresponda al margen de comercialización.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	Establece que los ingresos provenientes de la exportación de platino estarán sujetos a la retención en la fuente de que trata el artículo 1.2.4.10.12 del Decreto 1625 de 2016 (1%). Excepción de lo dispuesto en el artículo en comento a los usuarios industriales de zona franca.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Otro.	Retención en la fuente	Nuevo	N/A	Modifica el artículo 1.2.4.6.9 del Decreto 1625 de 2016 para adicionar que las compras de platino efectuadas por usuarios industriales de zona franca se encuentran sometidas a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta a la tarifa del 1% sobre el valor total del pago o abono en cuenta.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Renta.	N/A	74	158-1	Modifica el artículo para establecer que lo dispuesto en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario aplicará sin perjuicio de lo establecido en el artículo 256 del E.T.
H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas	Vigencia y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina de las derogatorias el artículo 256 del Estatuto Tributario (Descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación).
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Otras disposiciones.	N/A	92	240	Elimina el artículo 92 (tasa efectiva de tributación) del texto para primer debate.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					que no serán responsables las personas naturales que en el año gravable anterior o en el año gravable en curso hubieran obtenido una renta líquida gravable (en lugar de ingresos brutos) proveniente de actividades gravadas inferiores a 3.500 UVT.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano y otro.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Modifica el requisito de constitución y el plazo para la aplicación de la regla especial de valoración de las acciones que no cotizan en bolsa en el caso de sociedades emergentes innovadoras, de 4 años a 7 años.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta la deducción adicional por dependientes de 72 UVT a 160 UVT.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Retención en la fuente en pagos de tarjetas débito y crédito	Nuevo	N/A	Establece que los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las MIPymes por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de pasarelas de pago, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta o de industria y comercio.
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	GMF	Nuevo	879	Añade un numeral al artículo 879 del E.T. con el fin que se establezca como exento de GMF los retiros efectuados por las microempresas que se encuentren inscritas en el régimen SIMPLE.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Cristian Munir Garcés Ajure, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece que la tasa nominal combinada sociedad-socio del impuesto sobre la renta y complementarios de la sociedad y el impuesto a los dividendos no podrá exceder del 48% de la renta líquida del contribuyente. De otro lado, establece que el tratamiento tributario de los dividendos provenientes de utilidades generadas hasta el año 2022, corresponderá al aplicable al respectivo año en el que se generó dicha utilidad.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano.	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	513-2	Modifica la condición para no ser considerado responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas para pequeños productores, en el sentido de establecer que no serán responsables las personas naturales que en el año gravable anterior o en el año gravable en curso hubieran obtenido una renta líquida gravable (en lugar de ingresos brutos) proveniente de actividades gravadas inferiores a 3.500 UVT.
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano.	Comestibles ultraprocesados.	N/A	43	513-7	Modifica la condición para no ser considerado responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos para pequeños productores, en el sentido de establecer

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Reconocimiento de costos, deducciones e impuestos descontables			1. Establece que se podrán realizar transacciones por cualquier otro tipo de medio de pago electrónico o digital para efectos del reconocimiento fiscal de costos, deducciones e impuestos descontables. 2. Establece que, a partir del año 2023, podrán tener reconocimiento fiscal el menor valor entre el 10% de lo pagado sin superar 10.000 UVT o el 10% de los costos y deducciones totales. 3. Establece que, en cualquier caso para la procedencia de costos, deberán efectuarse por medio del sistema financiero.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Predial	Nuevo	N/A	1. Establece que los concejos municipales y distritales, deberán fijar las tarifas del impuesto predial unificado de manera diferencial y progresiva de conformidad con el uso predominante de cada predio. 2. Establece una tabla progresiva en la que se indica que la tarifa aplicable en cada predio será la que corresponda a su valor catastral o autoavaliado y en su uso predominante.
H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Sobretas a al ACPM	Nuevo	N/A	1. Establece una distribución de la sobretasa al ACPM a partir de enero de 2023, en proporción al consumo de combustibles de cada departamento, en un 100% para las ciudades capitales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					2. Establece una destinación específica del recaudo a la financiación de los sistemas integrados de transporte masivo.
H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	GMF	Nuevo	N/A	Establece que a partir del 1 de enero de 2023, el 50% del recaudo del GMF será cedido a las ciudades capitales para financiar el sistema de transporte masivo, los sistemas estratégicos de transporte público y al mantenimiento de la red vial.
H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Impocon sumo	Nuevo	N/A	Establece que, a partir del 1 de enero de 2023, el 50% del recaudo del impuesto al consumo será cedido a las ciudades capitales para financiar el sistema de transporte masivo, los sistemas estratégicos de transporte público y al mantenimiento de la red vial.
H.R. Milene Jarava Diaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres	Otro.	Sobretas a con destino a la financiación de la infraestructura carcelaria	Nuevo	N/A	Autoriza a los departamentos, municipios y distritos para establecer sobretas de hasta un 10% de los impuestos de su propiedad, con excepción del ICA, Sobretasa a la gasolina, e impuesto al consumo.
H.R. Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Armando Antonio Zabarrin D Arce, H.R. Julian Peinado Ramirez, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Establece dentro de la tarifa especial del impuesto sobre la renta para usuarios de zonas francas, que los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina, se consideraran sector estratégico nacional y estarán

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					patrimonio - Inexactitud sancionable)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	26	298-8	Elimina el artículo 26 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Remisión)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	70	242-1	Elimina el artículo 70 del Proyecto de Ley (Tarifa especial para dividendos y participaciones recibidas por sociedades nacionales)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	73	36-1	Elimina el artículo 73 del Proyecto de Ley (Utilidad en la enajenación de acciones)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Elimina el artículo 10 del Proyecto de Ley (Tarifa especial para usuarios de zona franca)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del Proyecto de Ley (Limite a los beneficios para sociedades nacionales, establecimientos permanentes de entidades del exterior y personas jurídicas extranjeras con o sin residencia)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Elimina el artículo 6 del Proyecto de Ley (renta líquida gravable de la cédula general)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Elimina el artículo 22 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio-Base gravable)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	3	242	Establece una tarifa progresiva en el impuesto sobre la renta para dividendos de personas naturales (de 0% a 16%)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	61	408	Elimina el artículo 61 del Proyecto de Ley (Tarifa para rentas de Capital y de trabajo - Presencia económica significativa)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					exceptuados del plan de internacionalización.
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Otro.	Día sin IVA.	Nuevo.	Art. 38 L. 2155 de 2022	1. Establece dentro de la lista de bienes cubiertos por la exención de IVA muebles y decoración cuyo precio de venta no excede 80 UVT. 2. Elimina de la lista los bienes e insumos para el sector agropecuario cuyo precio de venta por unidades igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Renta personas naturales.	N/A	7	383	Elimina el artículo 7 del Proyecto de Ley (Tarifa de retención en la fuente para ingresos laborales)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Ganancia ocasional.	N/A	15	307	Elimina el artículo 15 del Proyecto de Ley (Ganancias ocasionales exentas)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	20	N/A	Elimina el artículo 20 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Sujetos pasivos)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	21	N/A	Elimina el artículo 21 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Hecho generador)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	23	N/A	Elimina el artículo 23 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Tarifa)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	24	N/A	Elimina el artículo 24 del Proyecto de Ley (Impuesto al patrimonio - Causación)
H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Cristian Munir Garcés Aljure.	Patrimonio.	N/A	25	N/A	Elimina el artículo 25 del Proyecto de Ley (Administración y control del impuesto al

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	58	24	Elimina el artículo 24 del Proyecto de Ley (Ingresos de fuente nacional- Presencia económica significativa)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Elimina el artículo 9 del Proyecto de Ley (tarifa general para personas jurídicas)
H.S. Miguel Uribe Turbay	Renta.	N/A	57	20.-3	Elimina el artículo 57 del Proyecto de Ley (Tributación económica significativa)
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Renta.	N/A	11	N/A	Elimina el limite a los beneficios tributarios establecido para el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008 (deducción de 200% de los salarios y prestaciones sociales de mujeres víctimas de la violencia comprobada).
H.S. Liliana Esther Bitar Castilla	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Establece tarifa diferencial del 9%, para: (i) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta 200 mil habitantes certificados a 31 de diciembre de 2022, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (ii) Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o se amplíen en municipios de hasta 100 mil habitantes dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; (iii) Rentas exentas a las que tengas derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros no estarán sujetas a las limitaciones previstas en el numeral 3

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					del art. 336 del ET (iv) Nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y muelles náuticos que se construyan en municipios hasta de 100 mil habitantes, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por 20 años; 2. Establece que la tarifa no será aplicable a moteles y residencias.
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Renta.	N/A	Nuevo	N/A	Establece que las personas jurídicas que realicen una inversión adicional en el territorio nacional y que generen nuevos empleos tendrán una reducción en la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas, así: i) 100 empleos = 3%, ii) 50 empleos = 1.5%, iii) 25 empleos = 0.75%
H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arco, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.S. Clara Eugenia López Obregón	Otro.	Sanción por no enviar información	Nuevo	651	Disminuye el porcentaje de la sanción por no enviar información o enviarla con errores, así: i) Una multa que no supere 7.500 UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) El 1% de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida; b) El 0.7% de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea; c) El 0.5% de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea; d) Cuando no sea posible

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0.5%) del dato no suministrado sin que supere las 7.500UVT.
H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. José Alberto Tejada Echeverri y otro.	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Establece que, para efectos informativos, en la declaración del impuesto al patrimonio se deberá informar: el valor intrínseco de las acciones; el valor de cotización al último día de cierre de mercado, el valor de su participación o derechos en fundaciones de interés privado.
H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. José Alberto Tejada Echeverri, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	43	N/A	Modifica las tarifas del impuesto, así: - Para los años 2023 y 2024: Menor que 4gr, \$0. Entre 4gr y 8gr, \$30 y \$47, respectivamente. Mayor a 8 gr, \$47 y \$62, respectivamente. - Para el año 2025: Menor que 4gr, \$0. Entre 4gr y 8gr, \$62. Mayor a 8gr, \$75.
H.R. Nicolas Antonio Barguil Cubillos	Otro.	Tasa compensatoria	Nuevo	N/A	1. Establece que se impondrá una tasa compensatoria equivalente al 3% del precio por kilogramo de los siguientes productos importados: i) Abonos de origen animal o vegetal; ii) Abonos minerales o químicos nitrogenados; iii) Abonos minerales o químicos potásicos; iv)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Abonos minerales o químicos con dos o tres de los elementos fertilizantes; v) Que contengan nitratos y fosfatos; vi) Sales dobles y mezclas entre sí de nitrato de calcio y nitrato de amonio; vii) los demás fungicidas e insecticidas. 2. Establece una destinación específica para la asistencia técnica, construcción de infraestructura, tecnología e innovación del sector agropecuario.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Elimina la derogatoria de los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2 (rentas exentas a partir del 2019 - Economía naranja, incentivos para el campo colombiano, utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana; rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, incentivo forestal, prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, y creaciones literarias de la economía naranja); el artículo 97 de la Ley 633 de 2000 (Deducción por nuevas inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país), el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (destinación específica impuesto al carbono), los artículos 180 y 268 de la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Ley 1955 de 2019 (Proyectos de industrias creativas y ZESE), y las Leyes 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura) y 2240 de 2022 (ZESE Barrancabermeja).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón	Renta personas jurídicas.	Zonas Francas	10	240-1	Elimina el parágrafo 5 del artículo 240-1 el cual establece que los usuarios industriales que no cumplan con el plan de internacionalización y anual de ventas durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón	Renta personas jurídicas.	Zonas Francas	10	240-1	1. Establece que el GN establecerá un plazo de transición para aquellos usuarios de ZF ya calificados que estén cumpliendo con los planes de inversión, empleo e internacionalización durante el cual aplicará la tarifa del 20%. 2. Establece que para aquellos usuarios que no

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Se acogan al plan de internacionalización quedarán sujetos a la tarifa del impuesto sobre la renta prevista en el artículo 240 del ET (35%) con la siguiente transitoriedad: primer año 25%; segundo año 30% y a partir del tercer año la tarifa general (35%).
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabon, H.S. Manuel Antonio Virquez Piraquive	Otro.	Impuesto al consumo de vehículos	Nuevo	512-5	Excluye del Impuesto nacional al consumo los vehículos ensamblados en Colombia de las partidas 87.02, 87.03, 87.04 y 87.06.
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Otro.	Acceso a la información reservada	Nuevo	583	Adiciona un parágrafo al artículo 583 del ET (Reserva de la declaración) para establecer que la DIAN deberá poner a disposición de la ciudadanía información estadística anonimizada que obtiene a partir de las declaraciones tributarias y reglamentar la materia dentro de los 6 meses siguientes a la aprobación de la ley.
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, H.S. Alexander López Maya y otros	Vigencias y derogatorias.	ZESE	96	N/A	Elimina de las derogatorias relacionadas con ZESE. (art. 268 de la Ley 1955 de 2019 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022).
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado	Otro.	Beneficios turismo	Nuevo	num. 4, art. 65, Ley 2155/21	Extiende los beneficios de exención de la sobretasa en el sector eléctrico a los prestadores de servicios turísticos y de exención de IVA para servicios de hotelería y turismo, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado	Otro.	IVA	Nuevo	N/A	Establece que estará excluida del IVA la comercialización de los productos elaborados, preparados, confeccionados y producidos al interior de establecimientos de reclusión y que el GN reglamentará la materia.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	RUT	Nuevo	555-2	Establece que el RUT incluirá una casilla para registrar el sexo y la edad de las personas naturales.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Anonimización de datos declaración renta	Nuevo	583	Establece la obligación en cabeza de la DIAN, en coordinación con el MHCP, de garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de impuestos de manera periódica.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	Renta exenta pensiones	2	206	Incluye las asignaciones de retiro dentro del tratamiento de renta exenta quedando gravado el pago anual que exceda de 1.790 UVT y modifica la regla para determinar el monto exento de las indemnizaciones sustitutas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	Tarifa	Nuevo	240	Establece tarifas diferenciales del impuesto sobre la renta para personas jurídicas en función del tamaño de la empresa (15% Micro, 20% Pequeñas, 25% Medianas y 35% Grandes).
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	Zonas Francas	10	240-1	Establece que la tarifa del 20% también aplicará a las zonas francas portuarias (excluyendo a dichos sujetos del cumplimiento del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					requisito del plan de internacionalización y anual de ventas para mantener dicha tarifa reducida).
HR. Julia Miranda Londoño	Vigencias y derogatorias.	Destinación impuesto al carbono	96	223, L1819/2016	Elimina la derogatoria de la destinación específica del impuesto al carbono.
HR. Julia Miranda Londoño	Otro.	Destinación impuesto al carbono	Nuevo	223, L1819/2016	Modifica la destinación del recaudo del impuesto al carbono para establecer que se destinará a la inversión ambiental en conservación, restauración y uso sostenible de la naturaleza, a las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y a las inversiones ambientales necesarias para la implementación del acuerdo de paz, cuyos recursos serán administrados por el Fondo Colombia en Paz, bajo los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo cual se crea la subcuenta denominada "Medio Ambiente". También establece que los saldos no ejecutados de las vigencias 2021 y 2022 se transferirán a dicha subcuenta.
HR. Julia Miranda Londoño	Renta personas jurídicas.	Límite beneficios tributarios	11	N/A	Elimina del límite de beneficios tributarios para personas jurídicas el artículo 255 del Estatuto Tributario que estableció un descuento del 25% por inversiones realizadas en control, conservación y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					mejoramiento del medio ambiente.
H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Hecho generador	43	N/A	Precisa que el impuesto se genera en la producción, con la primera venta u operación que el productor efectúe.
H.R. Milene Jarava Diaz	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	Causación	43	N/A	Precisa que el impuesto se causa en la producción, con la primera venta u operación que el productor efectúe.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Otro.	Exenciones GMF	Nuevo	879	Incluye como exentas del GMF las transacciones financieras que realice el ICETEX para garantizar su funcionamiento y el cumplimiento de su objeto social.
H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos, H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Renta personas jurídicas.	Tarifa	9	240	Excluye de la sobretasa en el impuesto sobre la renta a las industrias extractivas, la actividad económica relacionada con la extracción de gas natural.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	Capítulo 12, Título XV, Libro II, Ley 599 de 2000	Se modifica el nombre del Capítulo 12 del Título XV del Libro II del Código Penal, para denominarlo "De la defraudación y la evasión tributaria, omisión de activos, inclusión de pasivos inexistentes, omisión de agente retenedor y apropiación indebida de los recursos del sistema de Seguridad Social Integral" para contemplar la reubicación e inclusión de unos delitos en este Capítulo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	434A, L599/00	Se modifica el artículo 434A del Código Penal sobre defraudación o evasión tributaria para: i) reducir el monto a partir del cual se configura la conducta punible, de 5.000 a 1.000 SMLMV, así como los montos a partir de los cuales la pena se incrementa (entre 2.500 y 5.000 SMLMV, en lugar de 8.500 SMLMV, a la mitad); ii) establecer que la acción penal se extinguirá por pago siempre que no haya reincidencia.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	434B, L599/00	Se modifica el artículo 434B del Código Penal sobre el delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, para: i) reducir el monto a partir del cual se configura la conducta punible, de 250 a 100 SMLMV así como los montos a partir de los cuales la pena se incrementa (entre 2.500 y 5.000 SMLMV, en lugar de 2.500 a 8.500 SMLMV, a una tercera parte, y a partir de 5.000, en lugar de 8.500 SMLMV, a la mitad); ii) establecer que la acción penal se extinguirá por pago siempre que no haya reincidencia.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Se incluye un nuevo delito (apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral), según el cual, el que realice maniobras fraudulentas con miras a apropiarse de los recursos destinados al SSSI en un monto superior a 100 SMLMV incurrirá en prisión de 36 a 60 meses, y la acción penal podrá extinguirse con pago y diligenciamiento de la planilla de aportes.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Se establecen circunstancias de agravación punitiva para los anteriores delitos, consistentes en: i) si el delito se realiza utilizando los sistemas informáticos de la DIAN, y ii) hubieren intervenido sujetos o vehículos localizados en jurisdicciones no cooperantes.
H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otro.	Delitos	Nuevo	83, L599/00	Se establece como causal de suspensión de la acción penal la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria.
H.R. Olga Lucía Velázquez Nieto	Otro.	Régimen de transición Ley de Habeas Data	Nuevo	Ley 2157 de 2021	Establece que se incluya un artículo nuevo mediante el cual se prorrogue el artículo 9 (régimen de transición) de la Ley 2157 de 2021 "Ley de borrón y cuenta nueva".
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Fomento a las exportaciones y desarrollo de las Zonas Francas	Nuevo	Art. 1.2.4.10.12 D.1625 de 2016.	1. Determina que la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto de renta sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta en divisas provenientes del exterior por exportación de hidrocarburos y demás productos mineros será del 1% para las exportaciones de platino (lo incluye). 2. Señala que las disposiciones del artículo no aplicarán a los ingresos originados en exportaciones tanto de oro como de platino, que efectúan las sociedades de comercialización internacional y el usuario industrial de ZF, siempre y cuando los ingresos correspondan a oro exportado respecto del cual, la sociedad de comercialización internacional o el usuario industrial de ZF, haya efectuado retención en la fuente a sus proveedores de acuerdo con el parágrafo del artículo 1.2.4.6.9. de la misma norma.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Fomento a las exportaciones y desarrollo de las Zonas Francas	Nuevo	Art. 1.2.6.7 D.1625 de 2016	Modifica el numeral 7 del artículo 1.2.6.7. del Decreto 1627 de 2016 (bases para calcular la autorretención a título de impuesto sobre la renta y complementarios), con el fin de establecer que esta autorretención la podrán aplicar tanto las sociedades de comercialización internacional como los usuarios de industrias de
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Renta	N/A	74	158-1	ZF sobre la proporción de pago o abono en cuenta que corresponda al margen de comercialización.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Renta	N/A	74	158-1	1. Determina que la deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del ET cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos. 2. En consecuencia, establece que el CONFIS aprobará anualmente el monto máximo total del descuento establecido en el artículo 256 del ET. 3. Señala que el GN podrá definir mediante reglamento que un porcentaje del monto de descuento del artículo 256 del ET se invierta a proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas. 4. Dispone que los costos y gastos que dan lugar al descuento del artículo 256 del ET, no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción por el mismo contribuyente.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del artículo 256 del ET (DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACION.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Fomento a las exportaciones y desarrollo de las Zonas Francas	Nuevo	Art. 1.2.4.6.9 D.1625 de 2016	DESARROLLO TECNOLÓGICO (INNOVACION). Establece que las compras de platino efectuadas por las sociedades de comercialización internacional y usuarios Industriales de ZF, también estarán sometidas a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta a tarifa de 1% sobre el valor total de pago o abono en cuenta.
H.R. Olga Lucia Velázquez Nieto	Simple	N/A	27	908	1. Elimina la excepción prevista en el numeral 2 del artículo 908 del ET (tanto en tarifa como en base de anticipo), referente a los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales. 2. Suprime el siguiente enunciado: "La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así".
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Luvi Katherine Miranda Peña; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y otros.	Otro.	Bienes que no causan el IVA	Nuevo	424	Incluye la partida 23.09 Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de animales, dentro del listado de bienes que no causan el impuesto de IVA.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Luvi Katherine Miranda Peña; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y otros.	Otro.	Bienes gravados con tarifa del 5% IVA	Nuevo	468-1	Elimina las siguientes partidas y subpartidas del listado de bienes gravados con la tarifa del 5% para el IVA: 82.01 Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo, tijeras de podar de cualquier tipo, hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás. 82.08.40.00.00 Cuchillas y hojas cortantes para máquinas agrícolas, horticolas o forestales. 84.19.31.00.00 Secadores para productos agrícolas 84.24.82.90.00 Fumigadoras para uso agrícola 84.32 Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, horticolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo. 84.34 Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes. 84.36.21.00.00 Incubadoras y criadoras. 84.36.29 Las demás máquinas y aparatos para la avicultura. 84.36.91.00.00 Partes de máquinas o aparatos para la avicultura. 84.38.80.10.00 Descascarillador as y despulpadoras de café.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Otro.	Bienes que no causan el IVA	Nuevo	424	Incluye las siguientes partidas y subpartidas dentro del listado de bienes que no causan IVA: 82.01 Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo, tijeras de podar de cualquier tipo, hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás. 82.08.40.00.00 Cuchillas y hojas cortantes para máquinas agrícolas, horticolas o forestales. 84.19.31.00.00 Secadores para productos agrícolas 84.24.82.90.00 Fumigadoras para uso agrícola 84.32 Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, horticolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo. 84.34 Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes. 84.36.21.00.00 Incubadoras y criadoras. 84.36.29 Las demás máquinas y aparatos para la avicultura. 84.36.91.00.00 Partes de máquinas o aparatos para la avicultura. 84.38.80.10.00 Descascarillador as y despulpadoras de café.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz y otro.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Establece que en la exclusión del impuesto a productos plásticos de un solo uso, se tendrá en

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					cuenta los alimentos de la canasta familiar, y que para el efecto, el DANE certificará el 1 de enero de cada vigencia, los alimentos que hacen parte de esta.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz y otro.	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin que se elimine la derogatoria de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 (Días sin IVA).
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	N/A	Crea un capítulo nuevo en el PL denominado "Incentivos para los pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional".
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	Art. 37 Ley 2155 de 2021	Establece que los días sin IVA serán 3 al año, quitando la posibilidad que brinda la norma, que lo determina como potestativo con el verbo "podrán ser hasta" de 3 días al año.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	Art. 38 Ley 2155 de 2021	1. Adiciona en cada uno de los bienes cubiertos por la exención del IVA, que deberán estar registrados, debidamente como bienes o productos objeto de fabricación nacional por parte del productor de bienes nacionales, ante el

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		producción nacional.			Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2. Tratándose de los bienes e insumos para el sector agropecuario, establece que la exención aplicará para aquellos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a 100 UVT.
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz.	Otro.	Incentivos para pequeños y medianos productores agropecuarios y la producción nacional.	Nuevo	Art. 39 Ley 2155 de 2021	Modifica el numeral 2 que trata sobre la factura y entrega de los bienes cubiertos, para determinar que los bienes cubiertos se deben entregar al consumidor final o ser recogidos por este último dentro de los 10 días siguientes (actualmente 2 semanas) contados a partir de la fecha en la que se emitió la factura o documento equivalente.
H.R. Daniel Carvalho Mejía; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.S. Humberto de la Calle Lombana; H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón; H.S. Esteban Quintero Cardona; H.R. Julián Peinado Ramírez y otros.	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	1. Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que no se deroguen las siguientes normas: - Numeral 1 del artículo 235-2 del ET (Incentivo tributario para empresas de economía naranja). - Artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (proyectos de economía creativa). 2. Adiciona la derogatoria del literal g) del numeral 1 del artículo 235-2 del ET (aplicación del incentivo de economía naranja para los usuarios de zona franca).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Distribución de combustibles en municipios PDET	Nuevo	N/A	1. Establece que en los municipios en los que se desarrollen programas de desarrollo con enfoque territorial, el Ministerio de Minas deberá distribuir combustibles líquidos que estarán excluidos de IVA, exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, hasta el 2031. 2. Determina que el Ministerio de Minas deberá establecer el volumen máximo a distribuir. 3. Señala que la entrega del combustible será exclusivamente a las estaciones de servicio y comercializadoras ubicadas en los municipios reconocidos como PDET. 4. Dispone que el combustible distribuido a grandes consumidores en municipios PDET, no gozará de las exenciones previstas en el inciso primero. 5. Fija la prohibición de producción, importación, comercialización, distribución, venta y consumo de gasolina automotriz con plomo. 6. Indica que el Ministerio de Minas establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de la iniciativa, así como programas de reconversión laboral para las personas que ejercen la distribución sin la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					observancia de las normas legales.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Deducción por donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros	Nuevo	126-2	Adiciona un inciso al artículo, en donde determina que los contribuyentes que hagan donaciones a organizaciones de víctimas, ex combatientes, ex cultivadores ilícitos, organizaciones de mujeres y etnias en municipios PDET, que sean personas jurídicas, sin ánimo de lucro, tendrán derecho a deducir de la renta el 125% de valor de la donación, siempre que se cumplan los requisitos del ET.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Ingresos no consultivos de renta o ganancia ocasional	Nuevo	57-1	Determina que los subsidios entregados para la implementación de los acuerdos de paz que benefician a víctimas, ex combatientes y familias que hayan sustituido cultivos, serán ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Pedro Baracetao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez; H.R. Hector Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Deducción Impuesto sobre la renta	Nuevo	N/A	1. Establece que las PN y PJ contribuyentes del impuesto sobre la renta, podrán deducir el 30% del valor de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos agropecuarios adquiridos, aun bajo la modalidad de leasing financiero con opción

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					irrevocable de compra 2. Determina que la deducción solo podrá utilizarse por los 3 años gravables siguientes a la entrada en vigencia de la ley, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 2 del artículo 235 del ET. 3. Señala que los contribuyentes que hagan uso de esta deducción no podrán acogerse al beneficio previsto en el artículo 689-1 del ET.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Pedro Baracutao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Perez; H.R. Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Importación de insumos agropecuarios	Nuevo	Art. 23 L.2183 de 2022	Elimina el límite temporal para la aplicación de la tasa del 0% de arancel, en la importación de insumos agropecuarios. La norma vigente señala que será por 1 año desde el 6 de enero de 2022.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Pedro Baracutao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Perez; H.R. Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Destinación de los recursos de la RT	Nuevo	N/A	Señala que el 10% de los recursos recaudados, se deberán destinar al Instituto Nacional de Vías, con destinación específica para el mantenimiento de las vías terciarias rurales.
H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos; H.R. Pedro Baracutao García Ospina; H.S. Alejandro Alberto Vega Perez; H.R. Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otros	Otro.	Destinación de los recursos de la RT	Nuevo	N/A	Señala que el 10% de los recursos recaudados, se deberán destinar al Instituto Nacional de Vías, con destinación específica para el mantenimiento de las vías terciarias rurales.
H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Esteban Quintana Cardona; H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive; H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón y otros	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819 de 2016	Adiciona un parágrafo a efectos de establecer que el impuesto nacional al carbono se destinará para impulsar proyectos de eficiencia energética, movilidad eléctrica de transporte público y generación mediante fuentes renovables no

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					convencionales, a través del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de Energía.
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Modifica el parágrafo 2 del artículo 9, con el fin establecer que la sobretasa sobre el impuesto a la renta y complementarios será nuevamente de 3 puntos, y aplicará para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país -no solo a instituciones financieras-.
H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez; H.R. Luví Katherine Miranda Peña; H.R. Cristian Munir Garcés Aljure; H.R. Marelen Castillo Torres y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo que establece el límite a los beneficios tributarios, en donde determina que el límite de 5% fijado para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 (donaciones corporación Gustavo Matamoros) y 257 (descuento tributario donaciones a fundaciones o asociaciones) no será aplicable, cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Juan Fernando Espinal Ramirez; H.R. Luví Katherine Miranda Peña; H.R. Cristian Munir Garcés Aljure; H.R. Marelen Castillo Torres y otros	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.S. Karina Espinosa Oliver	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la producción, la venta, retiro de inventario o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.S. Karina Espinosa Oliver	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo que establece el límite a los beneficios tributarios, en donde determina que el límite de 5% fijado para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 (donaciones Gustavo Matamoros) y 257 (descuento tributario donaciones fundaciones o asociaciones) no será aplicable, cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Alejandro García Ríos	Patrimonio.	N/A	22	N/A	En el numeral 2. Determina que el valor de las acciones o cuotas de interés social corresponderá al valor de cotización promedio de las acciones desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.
H.R. Alejandro García Ríos	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias (anterior PUB) con el fin de que se incluya la derogatoria de los numerales 7 y 9 del

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas - rentas de trabajo exentas de magistrados, fiscales y procuradores y de rectoros y profesores de universidades públicas).
H.R. Alejandro García Ríos	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un párrafo al artículo que establece el límite a los beneficios tributarios, en donde determina que el límite de 5% fijado para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 (donaciones corporación Gustavo Matamoros) y 257 (descuento tributario donaciones fundaciones o asociaciones) no será aplicable, cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Alejandro García Ríos	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.R. Juliana Aray Franco y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	31	N/A	1. Incluye las siguientes definiciones: - Embalaje o empaque de nivel medio secundario. - Envase o empaque primario. 2. Elimina de la definición de productor y/o importador la referencia a "plásticos". 3. Modifica la definición de producto plástico de un solo uso, en el siguiente sentido: Elimina la referencia a "plástico". Establece que serán productos no reciclables fabricados total o parcialmente con plástico, vidrio o multimaterial. Determina que estos productos son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo por vida útil como el tiempo promedio en que ejerce su función. Señala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el listado de productos de un solo uso.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.R. Juliana Aray Franco y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Adiciona en el título los productos de "vidrio o multimaterial". 2. Elimina la referencia de productos "plásticos", en el inciso 1 de la creación del impuesto, en el inciso 2 del hecho generador, en el inciso 5 de la base gravable. 3. Modifica la tarifa de 0,00005 UVT a 0,00002 UVT. 4. Adiciona los numerales 2 a 4 en el párrafo (productos excluidos). En el numeral 2 incluye los productos destinados para contener y conservar alimentos de origen animal y los de contacto directo con los alimentos. En el numeral 3 incluye los alimentos tomados por el DANE en consideración para determinar el IPC o la canasta familiar. En el numeral 4 incluye los que estén contenidos en envases, embalajes o empaques que sean exportados.
H.R. Fernando David Niño Mendoza; H.R. Dorina Hernández Palomino; H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón; H.R. Juliana Aray Franco y otros.	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Adiciona en el artículo de no causación, la referencia a productos de vidrio o multimaterial. 2. Incluye que la Certificación de Economía Circular se entregará a las empresas que formen parte del Plan de Gestión de Residuos de empaques, envases o embalajes y demuestran el cumplimiento de las metas de reciclaje o aprovechamiento establecidas de acuerdo con el sistema de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					responsabilidad extendida del productor. 3. Determina que el impuesto sobre productos de plástico, vidrio o multimaterial de un solo uso, utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes, no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	N/A	Nuevo	N/A	1. Determina que las PN y P.J. propietarias o poseedoras de bienes inmuebles no incorporados o registrados en la base catastral del municipio o distrito, tendrán la obligación de cumplir con el literal c) del artículo 2.2.2.2.2 del Decreto 148 de 2020 (proceso de conservación catastral), para que las autoridades puedan incorporar los ajustes correspondientes para cumplir aspectos fiscales de la vigencia respectiva. 2. Establece que los impuestos nacionales que para la determinación de las bases gravables, aceptación de costos y deducciones, determinación del costo fiscal del inmueble o cualquier otro beneficio tributario, que utilicen e valor vigente del avalúo catastral, y respecto de los cuales el contribuyente omita la obligación de proceso de conservación catastral en detrimento de la base gravable del impuesto predial unificado, será sujeto a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					sancciones por inexactitud y omisión de activos, según sea el caso.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Patrimonio.	N/A	22	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 22 del PL (base gravable del impuesto al patrimonio), en donde determina que los contribuyentes que incumplan en la vigencia fiscal respectiva las obligaciones del proceso de conservación catastral, en los cambios que sufra la información del inmueble, los cuales generen un detrimento en la determinación de la base gravable del impuesto predial unificado en la vigencia fiscal respectiva, no podrá excluir el valor del bien raíz en la determinación de la base gravable del impuesto al patrimonio.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Renta.	N/A	12	115	Determina que no se podrán deducir del impuesto a la renta, los pagos realizados del impuesto predial, cuando el contribuyente en la vigencia respectiva haya incumplido las obligaciones del proceso de conservación catastral de los cambios de información del inmueble, generando un detrimento en la determinación de la base gravable del impuesto

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					predial unificado para la vigencia fiscal respectiva.
H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	Otro.	Tributación sobre la renta de cooperativas	Nuevo	19-4	1. Elimina la parte del inciso primero que determina que las cooperativas, sus asociaciones, entre otras, tributan sobre los beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%) y que el impuesto será tomado del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. 2. Determina que el beneficio neto será el excedente objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad de la cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla las siguientes condiciones: - Se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 (Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa). - El 20% se destine de manera autónoma al financiamiento de cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. Recursos deberán ser apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. - En el evento que no se efectúe la destinación en la forma descrita, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta a la tarifa del 20% sin que sea posible afectarlo con egreso ni con descuentos. - Elimina los parágrafos 2, 4, transitorio 1 y transitorio 2.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	Otras disposiciones	No contribuyentes del impuesto sobre la renta	72	23	Determina que los sujetos inicialmente declarantes, pero no contribuyentes del impuesto a la renta, lo serán, respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.
H.R. Luis Ramiro Ricardo Buelvas; H.R. Juan Carlos Vargas Soler; H.R. John Jairo González Agudelo y H.R. Juan Pablo Salazar Rivera	Otro.	Obras por impuestos	Nuevo	N/A	Solicita que el CONFIS autorice un incremento en el cupo máximo de aprobación de proyectos en cuantía equivalente a 1 billón de pesos, para permitir la financiación de las iniciativas PDET y a contribuir en la consolidación de la paz total.
HR. Julia Miranda Londoño; H.S. Humberto de la Calle Lombana; H.R. Daniel Carvalho Mejía y otros	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de que se elimine la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					(Destinación específica del impuesto al carbono)
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	1. Adiciona un parágrafo transitorio al artículo que regula la no causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, a efectos de establecer que durante el tiempo que se demore el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en reglamentar la Certificación de Economía Circular CEC, las empresas de transformación establecidas en la Resolución 1407 de 2018 (Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones del MADS) deberán certificar a la empresa compradora el total de plástico vendido. 2. Determina que esta certificación servirá temporalmente como sustento suficiente para justificar la no causación del impuesto.
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Carbono.	N/A	29	Art. 221 L.1819 de 2016	Elimina el párrafo 2 del parágrafo 1 del artículo 29 del PL (impuesto nacional al carbono), en el que se establece que la certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Elimina el artículo 11 del PL (Limite a los beneficios y estímulos tributarios).
H.S. Clara Eugenia López Obregón	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Adiciona lo siguiente al artículo de vigencias y derogatorias: Los Decretos Legislativos 540 y 772 de 2020 (medidas especiales y transitorias en procesos de insolvencia) y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2025, con excepción del párrafo 3 del artículo 5 (rebajas de la DIAN en sanciones, intereses y capital), el Título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto 560 de 2020, y el título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto Legislativo 772 de 2020.
H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona al párrafo 4 un inciso segundo para que la tarifa del 20% sobre la renta aplicable a zonas francas sea aplicable a los usuarios que prestan servicios al comercio exterior o que sean definidos como de importancia estratégica para Colombia, tales como: prestadores de servicios logísticos, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinerías, generadores biocombustibles, proyectos agroindustriales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					prestadores de servicios de salud y data centers.
H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona al párrafo 4 de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a "zonas francas portuarias".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Bienes que no causan IVA	Nuevo	424	Adiciona un numeral al artículo 424 del ET que determina los bienes que no causan IVA, con el fin de incluir los siguientes: Las bicicletas, bicicletas eléctricas, patines, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas y patinetas eléctricas.
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Bienes gravados con tarifa del 5% IVA	Nuevo	468-1	Elimina las siguientes partidas del artículo que determina los bienes que se encuentran gravados con la tarifa del 5% IVA: - 87.11 Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT). - 87.12 Bicycletas y bicycletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda de 50 UVT).
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Elimina de los artículos 513-1 (hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-4 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas) 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados) 513-10 (causación del impuesto a

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					los productos comestibles ultraprocesados) la referencia a "la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso". 2. Suprime del artículo 513-8 (base gravable del impuesto a los productos comestibles) la referencia a "en caso de donación".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	11	N/A	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 11 del PL, en el que se establece lo siguiente "El límite del 5% en el presente artículo para los descuentos tributarios establecidos en los artículos 126-2 y 257 no será aplicable cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan adicionalmente con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019".
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otras disposiciones	No contribuyentes declarantes	72	23	Modifica el párrafo 1 del artículo 23 del ET (artículo 72 del PL) con el fin de que se incluya la expresión "salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, así como las asociaciones gremiales, los sindicatos y los fondos de empleados (...)", al inicio de dicho párrafo 1.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240-1	Adiciona un párrafo nuevo al artículo 240-1 del ET el cual establece: "Los usuarios del sector agroindustrial dedicados a la producción de Alcohol Carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores; el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM, se consideran sector estratégico nacional y estarán exceptuados del plan de Internacionalización y mantendrán las condiciones de inversión y generación de empleo asociados a los compromisos vigentes".
H.S. Miguel Uribe Turbay, H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Otro.	Fomento a la inversión por empleos	Nuevo	N/A	1. Establece que se otorgará una exoneración parcial de los pagos de seguridad social, a las personas jurídicas que ejecuten una inversión en el territorio nacional que dé lugar a la generación de empleo. 2. Determina que la exoneración se aplicará de acuerdo con el número de empleos generados, y siempre que los nuevos empleos se mantengan por lo menos por 1 año. 3. Señala que el beneficio se mantendrá por 5 años. 4. Establece una tabla en donde discrimina el porcentaje de exoneración en concordancia con el número de empleos generados, así:

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					100 empleos - 50% exoneración 50 empleos - 25% exoneración. 25 empleos - 12% exoneración. 5. Dispone que el concepto de seguridad social incluirá las tasas pagadas por empleos formales tales como pensión, salud, caja de compensación, SENA e ICBF.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	1. Modifica el título del Capítulo II del Título X del Libro III del ET, que se pretende incluir con el artículo 43 del PL, para denominarlo "Impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles en salud pública". 2. Modifica el artículo 513-6 (hecho generador del impuesto). 3. Establece que estará sujeta al impuesto, la producción y consecuente primera venta o la importación o primera venta del producto importado, de los alimentos para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional y que se les haya adicionado, sodio, azúcares o grasas saturadas. 4. Presenta una relación de productos (identificados con la partida arancelaria) que estarán sujetos al impuesto.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Embutidos, excepto salchichón, mortadela y butifarra. - Papas fritas. - Patacones. - Chicharrones empacados. - Snacks. - Pasabocas empacados. - Galletas dulces. - Barquillos. - Gaufrettes. - Wafers. - Waffles. - Ponques. - Tortas. - Bizcochos y pasteles dulces. - Merengues. - Cacao en polvo. - Confites con o sin chocolate relleno. - Otros. 5. Excluye los productos que sirvan para determinar el IPC o que hagan parte de la Canasta Familiar. 6. Establece que el impuesto no se causará cuando los productos sean exportados por el productor. 7. Determina que las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto, dará lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que se cause derecho a la devolución.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	8. Modifica el artículo 513-7 referente a los responsables del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados con el fin

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de cambiar las referencias a "Responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos" por "responsable del impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles".
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Modifica el nombre del artículo para que se denomine "Base gravable del impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles" en lugar de "base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos".
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Modifica las tarifas del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de nutrientes sensibles de un componente ad valorem a unas tarifas progresivas del 0% al 2%, dependiendo de la cantidad de mg o g de sodio, azúcares añadidos o grasas saturadas en los productos gravados.
H.R. Cristian Munir Garcés Aljure, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Modifica la referencia a la "causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos" por

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					"Causación del impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles".
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Plásticos de un solo uso.	N/A	33	N/A	Modifica el artículo 33 del PL con el fin de que se incluya la expresión "en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022" al final del inciso primero.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	1. Suprime el hecho de que el impuesto se declare y pague en la forma y plazos que establezca el Gobierno Nacional, estableciendo que dicho impuesto se declare y pague de forma anualizada en la forma que establezca el GN para hacerlo compatible con los sistemas de gestión de envases y empaques vigentes. 2. En el párrafo adicional a la referencia al artículo 17 de la L.2232/22 y elimina la expresión "utilizados para envasar, embalar o empacar bienes".
H.R. Luz María Munera Medina	Vigencias y derogatorias.	N/A	96	N/A	Modifica el artículo 96 del PL (referente a las vigencias y derogatorias) con el fin de incluir dentro de las disposiciones que se propone derogar el literal e) del numeral 4 del artículo 235-2 ET (Renta exenta de los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de vivienda de interés social)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					y/o de interés prioritario, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero por un término de 5 años contado a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing).
H.R. Milene Jarava Diaz	Plásticos de un solo uso.	N/A	32	N/A	Adiciona parágrafo que establece que los recursos generados por concepto de impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso serán destinados a la financiación de proyectos y campañas de descontaminación por plásticos de fuentes hídricas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Impuestos saludables	N/A	43	N/A	Establece que los recursos generados por concepto de impuestos saludables serán destinados a la financiación de proyectos y programas que tengan como principal objeto garantizar seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, priorizando regiones con los indicadores más bajos al respecto.
H.R. Milene Jarava Diaz	Otro.	Impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de	Nuevo	N/A	1. Establece los elementos del hecho generador del impuesto nacional al consumo de sistemas de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, fijando una tarifa del 25% sobre el precio de venta. 2. Establece como destinación específica del impuesto financiar la implementación de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		tabaco calentado			programas de prevención del tabaquismo en instituciones educativas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el inciso que determina el tratamiento que tienen las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional como rentas exentas.
H.R. Milene Jarava Diaz	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del PL que propone modificar los numerales 5 (pensiones) y 10 (pagos laborales) y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas).
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	6	336	Aumenta el umbral de la limitación global para rentas exentas y deducciones especiales de 1.340 UVT a 3.125 UVT.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	1. Adiciona un parágrafo al artículo 9 del PL (tarifa general para personas jurídicas) en donde determina que las instituciones financieras deberán liquidar 2 puntos porcentuales adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los periodos 2022 a 2025. 2. Determina que esos puntos porcentuales adicionales solo serán aplicables a las PJ que en el año gravable tengan una renta gravable igual o

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					superior a 150.000 UVT. 3. Señala que la sobretasa estará sujeta a un anticipo del 100% calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta con la que el contribuyente liquidó el impuesto en el año inmediatamente anterior. 4. Dispone que el anticipo se pagará en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina el artículo 2 del PL que modifica los numerales 5 (pensiones) y 10 (pagos laborales) y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del ET (rentas de trabajo exentas).
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Adiciona lo siguiente al artículo de vigencias y derogatorias: Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 (medidas especiales y transitorias en procesos de insolvencia) y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del parágrafo 3 del artículo 5 (rebajas de la DIAN en sanciones, intereses y capital), el Título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto 560 de 2020, y el título III (aspectos tributarios en los procesos de insolvencia) del Decreto Legislativo 772 de 2020.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias con el fin de eliminar la derogatoria del parágrafo 7 del artículo 800-1 del ET (obras por impuestos, aplicación a proyectos declarados de importancia nacional estratégicos para la reactivación económica y/o social).
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otras disposiciones	Estudios con enfoque de género	70	555-2	1. Establece que el formulario de inscripción al RUT deberá incluir una casilla para registrar el sexo y la fecha de nacimiento de las personas naturales. 2. Establece que la DIAN actualizará de oficio los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del sexo y edad apoyándose en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Anonimización de datos en declaraciones tributarias	Nuevo	583	Establece que la DIAN deberá garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la misma.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Otras disposiciones	IBC independientes	69	N/A	Establece que la deducción de la base de la retención en la fuente a título de renta de los pagos efectuados al SGSS, deberá tener en cuenta que los pagos a los independientes y/o contratistas se realiza mes vencido.
H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	240	Establece tarifas diferenciales del impuesto sobre la renta

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					para personas jurídicas en función del tamaño de la empresa (15% Micro, 20% Pequeñas, 25% Medianas y 35% Grandes).
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Renta personas naturales.	Renta exentas pensiones	2	206	Modifica las rentas de trabajo exentas del numeral 5 del art. 206 del Estatuto Tributario con el fin de establecer que las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones estarán gravadas a partir de las 7.000 UVT.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.R. Jennifer Dailey Pedraza Sandoval, H.S. Humberto de la Calle Lombana, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Juan Sebastián Gómez González	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 (Destinación específica del impuesto nacional al carbono)
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	L.599/00	Modifica el Capítulo 12 del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Código penal)
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	434A L599/2000	Modifica el artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	434B L599/2000	Modifica el artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Añade el artículo 434C. Apropiación indebida de los recursos del sistema de seguridad social integral.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	N/A	Añade el artículo 434D. Circunstancia de Agravación punitiva.
H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Delitos	Nuevo	83 L599/2000	Establece que cuando existan acuerdos de pago con la administración tributaria se suspenderán los términos de prescripción de la acción penal de los delitos tributarios.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	Añade un inciso al parágrafo 4 del artículo 11 del PL, estableciendo que la tarifa del 20% será aplicable a los usuarios que presten servicios al comercio exterior o que sean definidos como de importancia estratégica para Colombia, como: prestadores de servicios logísticos, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, generadores de energía, refinerías, generadores de biocombustibles, proyectos agroindustriales, prestadores de servicios de salud y data centers.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Oscar Darío Pérez Pineda y H.S. Juan Carlos Garcés Rojas	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	1. Modifica el criterio establecido de la tarifa del impuesto sobre la renta para usuarios de zona franca, para que esta sea sobre la porción de la renta gravable por exportación de bienes y/o servicios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. 2. Establece que la tarifa será aplicable a los usuarios de zona franca a la proporción de la renta gravable distinta de la generada por exportación de bienes y/o servicios, de acuerdo con la reglamentación que expida el GN. 3. Determina que su vigencia será a partir del 1 de enero de 2026 y para el año gravable 2023, 2024 y 2025, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					usuarios de zona franca será del 20%. 4. Elimina el parágrafo 5 que contempla que los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero durante 3 años consecutivos perderán la calificación, autorización y reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de dichas zonas.
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Elimina la referencia consagrada en el inciso final, al artículo 126-2 (Deducción por donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros D'Costa.)
H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Miguel Uribe Turbay y H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 que establece que cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de dicho artículo, incluida la sobretasa inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada. Así mismo, elimina la excepción consagrada para las sociedades constituidas como ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre renta sea 0%.
H.R. José Ellecer Salazar López, H.R. Diego Fernando Calcedo Navas, H.R. Modesto Enriquez Aguilera Vides, H.R. Milene Jarava Díaz y otros.	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Determina que los puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios aplicados a las empresas que realicen actividad de extracción de Hulla

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					(carbon de piedra), se destinarán a la creación de un Fondo de Inversión que promueva la reconversión productiva en los territorios en donde se realice la actividad.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	1. Elimina la referencia que se hace a los artículos 52 y 257 del ET para que lo allí dispuesto, no este sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios. 2. Añade un parágrafo transitorio en el que determina que para evaluar, actualizar y mejorar los mecanismos de control fiscal, del artículo 159 de la Ley 1819 de 2016, la DIAN creará una comisión de seguimiento y verificación para evaluar la efectividad y el alcance de la capacidad de fiscalización de la entidad con respecto a las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y demás entidades previstas en los artículos 22 y 23 del ET. 3. Señala que la comisión deberá presentar un informe sobre la efectividad y alcance de los mecanismos ante el MINCOP y ante las comisiones terceras constitucionales del Senado y Cámara, para que promuevan las iniciativas tendientes a actualizar y fortalecer los

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					mecanismos. 4. Determina que en el informe se deberá incluir un análisis sobre la aplicabilidad de del descuento tributario previsto en el artículo 257 del ET.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez y H.R. Oscar Dario Perez Pineda	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 4 del artículo 10 (tarifa general para personas jurídicas), que determina la sobretasa aplicable a los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Agrega un parágrafo al artículo 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) que se adiciona con el artículo 45 del PL, en donde establece que no se considerará como parte de la sub partida 18.06. el chocolate real, definido como aquel elaborado con manteca de cacao sin adición de grasas sucedáneas y con un porcentaje de cacao por encima del 70%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta.	N/A	15	23	1. Adiciona un parágrafo al artículo 15 del PL, en donde determina que en el caso de iglesias y confesiones religiosas con personería reconocida, tratándose de donaciones, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el literal o) del artículo 14 de la Ley 133 de 1994 (determina el derecho de las iglesias de solicitar y recibir donaciones financieras o de otra índole de personas naturales o jurídicas y organizar colectas entre sus fieles para el culto) de manera que todas las donaciones destinadas exclusivamente al cumplimiento de los fines propios de su misión, no constituirán ingresos objeto de declaración para el impuesto de renta. 2. Elimina el parágrafo 2, la determinación original de los ingresos de las iglesias que no estarían gravados, para, en su lugar, establecer que serán aquellos provenientes de actividades asociadas al ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 7 de la Ley 133 de 1994.
H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Adiciona dos incisos al artículo de PL que regula la tarifa general para las personas jurídicas en los que determina lo siguiente: 1. Excluye de la tarifa general a las micro, pequeñas y medianas empresas, obligadas a presentar la declaración

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández, H.R. Luis Miguel López Aristizabal; H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar; H.S. Esteban Quintero Cardona; H.S. Miguel Uribe Turbay y otros	Renta.	N/A	15	23	Elimina los parágrafos 1 y 2 del artículo 15 del PL (entidades contribuyentes declarantes), que señalan: Parágrafo 1. Establece que las personas descritas en el inciso primero serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, aplicando las disposiciones generales del ET, y que, sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones, y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del ET. Parágrafo 2. Determina que no estarán gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Interior y por la Ley, respecto de los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso.
H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández, H.R. Luis Miguel López Aristizabal; H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Elimina la referencia que se hace al artículo 257 del ET para que lo allí dispuesto no este sujeto al limite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL.	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					anual del Impuesto sobre la renta y complementarios, cuya tarifa se fija en 30% a partir del año 2023.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Plásticos de un solo uso.	N/A	42	N/A	2. Establece que, para la aplicación del inciso nuevo, se tomará como criterio de clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, lo estipulado en el Decreto 957 de 5 de junio de 2019 del MINCIT.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Otro.	Tarifa impuesto al consumo para actividad es de expendio de comidas y bebidas-SIMPLE	Nuevo	N/A	Determina una aplicación gradual de la tarifa del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, así: - 0,0002 UVT por cada gramo del envase para el 2023. - 0,00005 UVT por cada gramo de envase, embalaje o empaque, a partir del año 2025. Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de crear una tarifa progresiva al impuesto nacional al consumo de que trata el artículo 512-12 del ET aplicado a los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple, cuando únicamente desarrollan actividades de expendio de comidas y bebidas de las que trata el numeral 4 del artículo 908 del ET, así: 1. Para el año 2023 la tarifa del impuesto al consumo será del 4%. 2. Para el año 2024 la tarifa del impuesto al consumo será del 5%. 3. Para el año 2025, la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					tarifa del impuesto al consumo será del 6%. 4. Para el año 2026 en adelante la tarifa de impuesto al consumo será del 8%.
H.S. Juan Pablo Gallo Maya	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Modifica el artículo 73 del PL (vigencias y derogatorias) con el fin de que se elimine dentro de las disposiciones derogadas el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa)
H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Manuel Antonio Virguez Piraquive	Renta personas jurídicas.	N/A	14	240-1	Adiciona un parágrafo al artículo 14 del PL en el que establece que el límite del 5% fijado en el artículo para los descuentos tributarios no será aplicable cuando la donación efectuada sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan adicionalmente con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019.
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Otro.	Exenciones del GMF	Nuevo	879	1.- Adiciona un nuevo artículo al PL en el que se busca modificar el artículo 879 del ET (Exenciones del GMF) para que se incluya el numeral 32 que establece: "La disposición de los recursos provenientes de ingresos recibidos para terceros que no hayan sido recibidos mediante consignación o depósito en efectivo y que sean destinados a ser transferidos a su legítimo

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					dueno". 2. Adiciona un parágrafo 5 al artículo 879 del ET en el que establece que la exención que se estaría proponiendo no aplica para personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la SFC. 3. Adiciona un parágrafo 6 al artículo 879 del ET con el fin de establecer que la exención propuesta no será aplicable para grandes contribuyentes. 4. Adiciona un parágrafo 7 al artículo 879 del ET en el que establece que, para efectos de la exención establecida dentro de la proposición, las personas jurídicas podrán marcar como exentas del GMF hasta 5 cuentas bancarias corrientes o de ahorro, destinadas única y exclusivamente al recaudo de ingresos recibidos para terceros y desembolsarlos para ellos a su legítimo
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Ganancia ocasional.	N/A	24	313	Modifica el artículo 24 del PL (que busca modificar el artículo 313 del ET) con el fin de adicionar un parágrafo nuevo que establece: "Para los contribuyentes obligados a llevar contabilidad el ajuste que con ocasión del reconocimiento del cambio de tarifa deba efectuarse en el impuesto diferido con cargo a los resultados del 2021, podrá no ser considerado para efectos de establecer la utilidad susceptible de

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ser distribuida a los accionistas, sin perjuicio de las normas aplicables a los dividendos".
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Ganancia ocasional.	N/A	20	300	Elimina el artículo 20 del PL, el cual buscaba adicionar un parágrafo al artículo 300 del ET (tratamiento readquisición de acciones).
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el artículo 45 del PL (impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) con el fin de que se exceptúe el pan del pago de este impuesto.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Otro.	Extensión beneficio sector turismo	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de prorrogar por los años 2023 y 2024 lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020 (Ley general del turismo) de la siguiente forma: 1. Establece que para el año 2023 los servicios de alojamiento y hospedaje turísticos indicados en el artículo 45 de la Ley 2068 tendrán un IVA con tarifa diferencial del 5% descontable y/o compensable. 2. Establece que para el año 2024 los servicios de alojamiento y hospedaje y turísticos indicados en el artículo 45 de la Ley 2068 tendrán un IVA con tarifa diferencial del 10% descontable y/o compensable.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Andrea Padilla Villarraga y H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez	Otro.	Fondo por los animales vulnerables	Nuevo	N/A	Crea Fondo por los animales vulnerables, sin hogar y que habiten en hogares de bajos recursos económicos, como medio para la financiación y/o inversión de la política nacional de protección y bienestar animal principalmente de la política de esterilización felina y canina.
H.S. Andrea Padilla Villarraga y H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez	Otro.	Fondo por los animales vulnerables	Nuevo	N/A	1. Establece que a partir del periodo gravable 2023, el Fondo será financiado con 2 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto sobre el valor agregado proveniente de la actividad de las personas naturales y jurídicas que comercializan productos y servicios para animales domésticos. 2. Determina que la contribución no exime a la Nación de los aportes con recursos propios para atender las necesidades de los animales vulnerables sin hogar. 3. Señala que los recursos no ejecutados y aquellos recaudados que excedan la estimación prevista en el presupuesto de cada vigencia, permanecerán a disposición de las entidades ejecutoras de la política de bienestar animal para ser incorporados en la siguiente vigencia. 4. Dispone que la destinación específica implica el giro inmediato de los recursos recaudados, en favor de las entidades encargadas

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de implementar la política nacional de protección y bienestar animal. 5. Establece que la DIAN deberá certificar al MICH el monto del recaudo efectivo.
H.S. Andrea Padilla Villarraga, H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Bienes excluidos IVA	Nuevo	424	1. Establece como excluidos de IVA - los demás animales vivos, excepto los animales domésticos o de compañía. 2. Adiciona dos parágrafos, estableciendo que: - a partir del año 2023, el recaudo sobre las ventas de los animales domésticos de compañía, se destinarán en su totalidad a la financiación de estrategias de esterilización. - se entenderán como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hamster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.
H.S. Andrea Padilla Villarraga, H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Servicios excluidos IVA	Nuevo	476	1. Modifica el servicio excluido de IVA del numeral 25, estableciendo una excepción para los animales domésticos de compañía. 2. Adiciona un párrafo estableciendo que se

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	entenderán como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hamster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Adiciona un Capítulo nuevo al proyecto de ley, denominado "Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie".
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Determina que el impuesto se genera por la exportación de bovinos en pie, identificados con la partida arancelaria No. 0102.29.90.20 (Hecho generador).
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que serán sujetos pasivos del impuesto, las personas naturales y jurídicas que exporten bovinos en pie.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Señala la base gravable del impuesto, fijando que el mismo aplicará sobre cada animal bovino en pie exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la tarifa del impuesto a la exportación de bovinos en pie, la cual será equivalente a 2 UVT por cada animal bovino exportado.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la causación del impuesto a la exportación de bovinos en pie, el cual se causa con la exportación.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece la obligación de declarar y pagar el impuesto a las exportaciones de bovinos en pie con fines de consumo, la cual será

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					trimestral y se declarará dentro de los 5 primeros días del respectivo mes, con base en todas las operaciones gravadas realizadas en los tres meses anteriores.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	1. Establece que el sujeto activo de impuesto a las exportaciones de bovinos en pie será la DIAN, autoridad encargada de hacer el recaudo y administrar el impuesto. 2. Determina que la DIAN tendrá las facultades consagradas en el ET para efecto de investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro del impuesto. Asimismo, que tendrá la competencia para imponer sanciones que sean compatibles con la naturaleza del impuesto.
H.S. Andrea Padilla Villarraga; H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.S. Ariel Fernando Ávila Martínez y H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa	Otro.	Impuesto a las exportaciones de bovinos en pie	Nuevo	N/A	Establece que el GN deberá crear dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, un instrumento técnico que permita controlar la evasión y mejorar los niveles de recaudo del impuesto a las exportaciones de bovinos en pie.
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al Título IV Impuestos ambientales del PL, en el cual se establece el "Sistema tributario para la cadena de reciclaje según las actividades CIU 4665, 3833 y 3811".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	904	Adiciona un párrafo al artículo 904 del ET (Base gravable y hecho generador - SIMPLE) y establece que para las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas CIU 4665, 3833 y 3811, la base gravable corresponderá al 30% del ingreso bruto.
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	906	Adiciona un numeral al artículo 906 del ET (Sujetos que no pueden optar por el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE) estableciendo que no pueden optar por el SIMPLE las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.
H.R. Carolina Giraldo Botero; H.S. Clara Eugenia López Obregón; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Duvalier Sánchez Arango; H.R. Susana Gómez Castaño	Simple	Reciclados	Nuevo	908	Adiciona un párrafo al artículo 908 del ET (Tarifa régimen simple) para las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos). La tarifa corresponderá al 5.4%, la misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	911	Adiciona un parágrafo al artículo 911 del ET (retenciones y autorretenciones régimen simple) para establecer que los ingresos para las actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) serán sujetos de retención en la fuente del 1%.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Otro	IVA	Nuevo	437-4	1. Adiciona un parágrafo al artículo 437-4 del ET (IVA causado en la venta de chatarra) para establecer que habrá lugar a la retención del 100% del IVA facturado por parte del comprador que realice una de las actividades código CIU 17.01, 20.11, 20.12, 20.13, 20.14, 20.21, 20.22, 22.12, 22.19, 22.21, 22.29, 24.10, 24.29, 24.31, 24.32, 27.31, 27.32, 27.50, cuando el vendedor o proveedor sea un contribuyente registrado en el RUT bajo los códigos CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) de la Resolución 139 de 2012 expedida por la DIAN. 2. La retención se causa independientemente de la materia prima vendida y sin tener en cuenta la
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	911	Adiciona un parágrafo al artículo 911 del ET (retenciones y autorretenciones régimen simple) para establecer que los ingresos para las actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) serán sujetos de retención en la fuente del 1%.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Renta personas jurídicas.	Recicladores	Nuevo	19-4	Adiciona un parágrafo al artículo 19-4 del ET (tributación sobre la renta de las cooperativas) para exceptuar de la aplicación del artículo a las empresas dedicadas a las actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos).
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	L1955/19	Establece que los contribuyentes con actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) no podrán aplicar al régimen especial en materia tributaria denominado Zonas Económicas y Sociales Especiales - ZESE.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.S. Clara Eugenia López Obregón: H.S. Gustavo Bolívar Moreno: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Susana Gomez Castaño	Simple	Recicladores	Nuevo	237 L1819/16	Establece que los contribuyentes con actividades económicas CIU 4665 (Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra), 3830 (Recuperación de materiales) y 3811 (Recolección de desechos no peligrosos) no podrán aplicar al régimen especial en materia tributaria denominado ZOMIAC.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	N/A	Adiciona un capítulo nuevo al título de Impuestos saludables al proyecto de ley.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	207, L223/95	Modifica el artículo 207 de la Ley 223 de 1995 con la finalidad de incluir dentro del impuesto al consumo de cigarrillos a los derivados, sucedáneos o imitadores.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	211, Ley 223/95	1. Modifica el artículo 211 de la Ley 223/95 (tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado), en los numerales: 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos de \$8.400 en 2023 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido; 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$669 en 2023. 2. Establece que las tarifas se actualizarán anualmente a partir de 2024 en un % equivalente al IPC más 4 puntos.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Luvi Katherine Miranda Peña: H.R. Duvalier Sánchez Arango: H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández: H.R. Cristian Danilo Avendaño Fandino y otros.	Otro	Impuesto al Tabaco	Nuevo	Ley 223/95	1. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 223/95 para establecer la base gravable (precio de venta al público certificado por el DANE) y la tarifa (150% de la base gravable) del impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco. 2. Establece que la destinación de este componente ad valorem será del 60% para la creación y puesta en marcha de un sistema único de información, seguimiento y localización de todos los productos de tabaco y el 40% restante se destinará conforme lo estipula la Ley 1993 de 2010.
H.R. Carolina Giraldo Botero: H.R. Duvalier Sánchez Arango.	Otro	Bienes excluidos IVA	Nuevo	424	Aumenta el valor de las bicicletas, motocicletas eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas, y patinetas eléctricas excluidas de IVA, de hasta 50 a hasta 100 LVT.
H.R. Carolina Giraldo Botero	Otro	Impuesto sobre la renta PN	Nuevo	387	Agrega un parágrafo al artículo 387 del ET de las deducciones que se restarán de la base de retención, para incluir las personas que se dediquen al trabajo del cuidado en actividades directas y definidas en la Ley 1413 de 2010, tanto remuneradas como no remuneradas.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carolina Giraldo Botero, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Etkin Rodolfo Ospina Ospina, H.S. Ana Carolina Espitia Jerez, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Jaime Raul Salamanca Torres y otro	Otro.	Acceso a la información reservada	Nuevo	583	Añade un párrafo al artículo 583 del ET (Reserva de la declaración) para establecer que la DIAN deberá poner a disposición de la ciudadanía información estadística anonimizada que obtiene a partir de las declaraciones tributarias y reglamentar la materia dentro de los 6 meses siguientes a la aprobación de la ley.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Vigencias y derogatorias.	Obras por impuestos	73	N/A	Modifica el artículo de vigencias y derogatorias, con el fin de eliminar la derogatoria del parágrafo 7 del artículo 800-1 del ET (aplicación de las disposiciones de obras por impuestos, a los proyectos que sean declarados de importancia nacional, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, y que no se encuentren en las jurisdicciones previstas en el articulado).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Añade un inciso al párrafo que determina la sobretasa de las instituciones financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras, entre otras, a efectos de establecer que, con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el recado de la sobretasa se destine a la financiación de carreteras y vías de la Red vial secundaria y terciaria. 2. Determina que el
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta.	Obras por impuestos	19	800-1	Gobierno Nacional establecerá las condiciones, la forma de asignación de los recursos recaudados y la ejecución de los mismos.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta.	Obras por impuestos	19	800-1	Elimina la referencia a "definidos como zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC)" y "de las ZOMAC o algunas de ellas", con el fin de permitir que otros municipios y departamentos que no estén catalogados como ZOMAC puedan ser susceptibles de inversión estratégica.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el párrafo 3 (sobretasa para las sociedades que desarrollen actividades extractivas) del artículo que determina la tarifa general para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta, a efectos de modificar los puntos adicionales que deberán liquidar, así: - Para el año gravable 2023 (7.5) en A1-A3 son 10 puntos. - Para el año gravable 2024 (5) en A1-A3 son 7.5 puntos. - Para el año gravable 2025 (3) en A1-A3 son 5 puntos.
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett y H.R. Armando Antonio Zabarain D Arce	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el párrafo 6 del artículo que determina un impuesto mínimo del 15% para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Modifica el párrafo 3 (sobretasa para las sociedades que desarrollen actividades extractivas) del artículo que determina la tarifa general para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta. 2. Establece que los puntos adicionales a liquidar aplicarán de manera uniforme para los años gravables 2023, 2024 y 2025, fijándolos en 5 puntos adicionales. 3. Aumenta el valor de la renta gravable de los sujetos a quienes aplicará la sobretasa, pasando de 50.000 UVT a 120.000 UVT. 4. Modifica el porcentaje del anticipo al que estará sujeta la sobretasa, pasando del 100% al 50%.
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el párrafo 6 del artículo que determina un impuesto mínimo del 15% para personas jurídicas en el impuesto sobre la renta.
H.S. Miguel Uribe Turbay; H.S. José Vicente Carreño Castro; H.S. Arturo Char Chaljub; H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.S. Efraín José Cepeda Sarabia y otros.	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Añade un párrafo al artículo 513-6 (hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) con el fin de exceptuar de la partida arancelaria 18.06, el chocolate real, definido como aquel elaborado con manteca de cacao sin adición de grasas sucedáneas y con un porcentaje de cacao por encima del 70%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Luvi Katherine Miranda Pena, H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Impuestos saludables	N/A	Nuevo	N/A	Incluye un artículo nuevo 513-14 de Destinación, con el fin de establecer que, para contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el 75% del recado de los impuestos saludables se destinará a la financiación de inversiones para sistemas de acueducto y alcantarillado.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	1. Modifica en el inciso primero la transitoriedad de los umbrales, así: - en el umbral del 40% pasa del año 2024 a 2026. - en el umbral del 30% pasa del año 2025 a 2027. - y en el umbral del 20% pasa del año 2026 a 2028. 2. Elimina el párrafo 5 (pérdida de beneficios de usuario de zona franca a los 3 años por incumplir requisitos). 3. Modifica el párrafo transitorio, cambiando la aplicación a partir del 1 de enero de 2026 y no del año 2024 y para la tarifa del 20% agrega no solo a partir del 2023, sino también los años 2024 y 2025.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Incluye la siguiente tabla en la tarifa especial para dividendos: -Rangos en UVT de 0 a 300. Tarifa marginal progresiva del 0%, Impuesto 0. -Rango en UVT de 300 a 600. Tarifa marginal progresiva de 10%, Impuesto: Dividendo en UVT menos 300 UVT* 10%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					-Rangos en UVT de 600 en adelante, Tarifa marginal progresiva del 15%. Impuesto (Dividendo en UVT menos 600 UVT) * 15% + 30 UVT. - Modifica el parágrafo del artículo 242 del ET para eliminar la retención del 20%.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 del artículo 10 (240 ET), que señala que cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes sea inferior al 15% su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva; no aplica para las ZESE.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Otro.	Obras por impuestos	19	800-1	1. Modifica el inciso 1 y 2 y los parágrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 800-1 (obras por impuestos). 2. Establece que podrán destinarse el pago del 50% del impuesto de renta a inversión directa en la ejecución de proyectos en los municipios ZOMAC, e incluye los departamentos y municipios en los que implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, las Regiones de Planes de Acción de Transformación Regional -PATR y los departamentos que conforman la Amazonia, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal como lo certifique la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.
H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres	Renta.	N/A	19	800-1	Modifica los incisos 2 y 3 del artículo 800-1 (obras por impuestos) incluyendo a los departamentos y municipios en los que implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, las Regiones de Planes de Acción de Transformación Regional -PATR.
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Ganancia ocasional.	N/A	21	303-1	Elimina el artículo 21 (ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida).
H.R. Agmeth José Escart Tijerino	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Silvio José Carrasquilla Torres; H.R. Yamil Hernando Arana Paduaí	Otro.	Fondo de estructuración y ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento básico	Nuevo	N/A	1. Crea el Fondo de Estructuración y Ejecución de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico-FONAGUA, adscrito al Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. 2. Establece que las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal supere un megawatt, transferirán al FONAGUA a título de contribución el 1% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética. Las empresas podrán deducir a prorrata los pagos realizados a FONAGUA de la contribución o las transferencias de recursos a cargo de las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y energía térmica, con destino a las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la zona donde se encuentre ubicada la cuenca hidrográfica y el embalse, y a los municipios localizados en estas mismas áreas (Art. 45 de la L. 99 de 1993) 3. Establece una destinación para los recursos provenientes de la contribución a la implementación y ejecución de proyectos de agua potable y

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					saneamiento básico de las comunidades urbanas y rurales ubicadas en las cuencas y embalses utilizados en la generación hidroeléctrica.
H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	Otro.	Sobretas a al sector eléctrico	Nuevo	N/A	Elimina el pago de la sobretasa o contribución especial al sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Otro.	Proyectos de economía creativa	Nuevo	Art. 180 L 1955/2019	1. Establece que el Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las artes, culturas, saberes y patrimonio que comprendan de manera genérica los sectores de las artes, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012 (Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica). 2. Establece que el Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas, saberes y patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que puede ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de la empresa. 3. Establece que los certificados de inversión que se generen para amparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Renta personas jurídicas.	N/A	9	240	Adiciona un párrafo al artículo 240 ET (Tarifa general renta para personas jurídicas) estableciendo una tarifa diferencial del 9% para empresas editoriales cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural.
H.R. Luvi Katherine Miranda Peña	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Elimina la derogatoria del artículo 180 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa)
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	IVA	Nuevo	429	Establece que el impuesto sobre las ventas se causa en las prestaciones de servicios, en la fecha del pago o abono en cuenta, previa terminación de los servicios. (Actualmente se causa en la emisión de la factura o documento equivalente, o en la fecha de terminación de los servicios o del pago o abono en cuenta, la que fuere anterior).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	Sanción por no enviar información o enviarla con errores	Nuevo	651	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el artículo 651 del ET (Sanción por no enviar información o enviarla con errores) con el fin de modificar el monto de las sanciones a quienes no suministren la información así: 1. Establece una multa que no supere las 2000 UVT (en lugar de 15,000 UVT). 2. Establece un 1.5% (en lugar del 5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida. 3. Establece un 0.8% (en lugar del 4% y del 3%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea o se suministró de forma extemporánea. 4. Cuando la información no tuviere cuantía, la base para tasarla corresponderá al 50% de la cuantía que corresponde a la información y/o la cuantía que se suministró de forma correcta. 5. Adiciona un párrafo segundo al artículo que establece que, en virtud del principio de favorabilidad, podrá aplicarse a sanciones que no han sido pagadas a la entrada en vigencia de la presente ley. 6. Establece un párrafo transitorio que señala que los contribuyentes que hubiesen presentado la declaración del impuestos sobre las

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ventas para los años gravables 2021 y 2022 de forma cuatrimestral, estando obligados a presentarla de forma bimestral, podrán presentar las respectivas correcciones hasta el 31 de enero de 2023 sin lugar a sanciones. Los contribuyentes que hubiesen presentado la declaración de impuestos sobre las ventas para los años gravables 2021 y 2022 de forma bimestral, estando obligados a presentarla de forma cuatrimestral, tendrá efectos legales. Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	Extemporaneidad en la presentación de las declaraciones	Nuevo	641	1. Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el párrafo transitorio del artículo 641 del ET, el cual establece: "Cuando la declaración de activos en el exterior de los años 2021 (en el artículo original estaba para 2019) y anteriores se presente de manera extemporánea, la sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo será equivalente al 0,1% del valor de los activos poseídos en el exterior si la misma se presenta antes del emplazamiento previo por no declarar, o al 0,2%

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					de valor de los activos poseídos en el exterior si se presenta con posterioridad al citado emplazamiento y antes de que se profiera la respectiva resolución sanción por no declarar. En todo caso, el monto de la sanción no podrá superar el 2% del valor de los activos poseídos en el exterior. 2. Modifica el último inciso del párrafo estableciendo que será aplicable siempre y cuando el contribuyente presente la declaración de activos en el exterior de los años 2021 y anteriores y liquide la sanción por extemporaneidad a más tardar el 30 de abril de 2023 (antes el plazo estaba previsto para el 2020).
H.R. José Eliecer Salazar López	Otro.	Declaraciones de retención en la fuente	Nuevo	N/A	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de que los agentes retenedores que hasta el 31 de julio de 2022 presenten declaraciones de retención en la fuente con pago en relación con períodos gravables anteriores a la vigencia de la presente ley, sobre los cuales se haya configurado la ineficacia de que trata este artículo, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora. Los valores consignados sobre las declaraciones de retención en la fuente

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					ineficaces, en virtud de lo previsto en este artículo, se imputarán de manera automática y directa al impuesto y período gravable de la declaración de retención en la fuente que se considera ineficaz, siempre que el agente de retención, presente en debida forma la respectiva declaración de retención en la fuente de conformidad con lo previsto en el inciso anterior y pague la diferencia.
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Agentes de retención impuesto sobre las ventas SIMPLE	Nuevo	437-2	Modifica el numeral 9 del artículo 437-2 del ET con el fin de incluir la expresión: "que no pertenecen al Régimen Simple de Tributación", con el fin de que este numeral quede establecido así: "Los responsables del impuesto sobre las ventas (IVA) que no pertenezcan al Régimen Simple de Tributación- SIMPLE cuando adquieran bienes corporales muebles o servicios gravados, de personas que se encuentren registradas como contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen de Tributación- SIMPLE".
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Retenciones y autorretenciones en la fuente en el SIMPLE	Nuevo	911	Adiciona un nuevo artículo al PL con el fin de modificar el artículo 911 del ET para efectos de eliminar la siguiente expresión que se encuentra actualmente en el artículo: "(...) en los pagos por compras de bienes o servicios

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					realizados por los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación-SIMPLE, el tercero receptor del pago, contribuyente del régimen ordinario y agente retenedor del impuesto sobre la renta, deberá actuar como agente autorretenedor del impuesto (...)"
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Hecho generador y base gravable SIMPLE	Nuevo	904	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de adicionar un párrafo nuevo al artículo 904 del ET el cual establece: "Para efectos de determinar los ingresos brutos que generan el impuesto simple como generadores del incremento del patrimonio, debe remitirse al concepto de ingresos según lo establece los artículos 27 y 28 del presente estatuto. De todas maneras, la base gravable del impuesto SIMPLE de tributación se realizará sobre la totalidad de los ingresos del contribuyente menos sus descuentos, devoluciones y rescisiones, los ingresos no constitutivos de renta y la ganancia ocasional".
H.R. José Eliécer Salazar López	Otro.	Inscripción al SIMPLE	Nuevo	909	Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el primer inciso del artículo 909 de ET con el fin de establecer expresamente que los contribuyentes deberán indicar en el formulario de inscripción en el RUT

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					su intención de acogerse al SIMPLE. Elimina lo referente a que quienes se inscriban por primera vez en el RUT y quieran inscribirse en el SIMPLE podrán hacerlo en cualquier tiempo siempre que indiquen en el formulario de inscripción en el RUT su intención de acogerse a este régimen.
H.R. Juliana Aray Franco	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Elimina las modificaciones pretendidas al numeral 5 del art 206 ET (Pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales estarán gravadas cuando excedan los 1.790 UVT e indemnizaciones sustitutivas de pensiones o devolución de saldo pensional) y al parágrafo 3 (derecho a la exención del numeral 5).
H.R. Sandra Bibiana Aristizábal Salag, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera y otros	Otro.	Amnistía para deudores morosos DIAN	Nuevo	N/A	1. Faculta al GN a otorgar una amnistía general de intereses corrientes y de mora, sanciones de extemporaneidad y por inexactitud, a contribuyentes deudores de la DIAN desde el 2010, de los impuestos sobre la renta, IVA y patrimonio y cuya acción de cobro no haya prescrito. 2. Posibilita la opción de suscripción de acuerdos de pago directo con la DIAN, sin respaldo de garantías reales o inmuebles, hasta por un plazo de 30 meses.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Renta personas naturales.	N/A	Nuevo	241	Adiciona un párrafo al artículo 241 del ET con el fin de que las rentas percibidas por concepto de trabajo de los Congresistas y Altos funcionarios tengan una sobretasa del 20%.
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Otro.	Aporte voluntario o impuesto sobre la renta	Nuevo	N/A	1. Establece aporte solidario voluntario de Congresistas y Altos funcionarios del estado, desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, del 20% de sus ingresos salariales, honorarios y primas adicionales. 2. Los recursos recaudados serán destinados a inversión social en la clase media y trabajadores informales.
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Otro.	Aporte voluntario o impuesto sobre la renta	Nuevo	N/A	Establece que los aportes voluntarios de la anterior proposición serán registrados y publicados mensualmente, en plataforma digital de acceso gratuito administrada por la DIAN.
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Otro.	IVA	Nuevo	420	Modifica el literal e) del art 420 ET (Hechos sobre los que recae el impuesto sobre las ventas), eliminando la exención de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	<p>Modifica el parágrafo 5 del art 240 ET (Tarifa general para personas jurídicas) así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modifica la tarifa de las sociedades nacionales y sus asimiladas del (15%) al (9%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos. - Adiciona la expresión "de parques" en el primer inciso del parágrafo, haciendo referencia a aquellos de ecoturismo y/o agroturismo. - En el numeral 1 adiciona la expresión "y de parques" a la referencia de ecoturismo y/o agroturismo. - Adiciona numeral 1.2, en los requisitos que se deben cumplir - Municipios de hasta 200.000 habitantes, para el caso de nuevos proyectos temáticos y de parques de ecoturismo y/o agroturismo, por un término de seis (6) años. En el numeral 5 modifica la tarifa del impuesto sobre la renta del (15%) al (9%) que trata el parágrafo 5. - Adiciona un inciso indicando que los hoteles, parques temáticos, parques de ecoturismo y/o agroturismo que antes de la vigencia de la ley estuvieron adelantando obras nuevas o remodelaciones, les aplica lo consagrado en la Ley 2068 de 2020.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cristóbal Calcedo Angulo, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández y otros	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	L.1955/19 Art 268 y L.2238/22	Elimina del artículo de vigencias y derogatorias, el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (ZESE Guajira, Norte Santander y Arauca) y la Ley 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura).
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Carbono.	N/A	40	222	<p>1. Incluye un parágrafo nuevo en el artículo 40, previo al parágrafo 6 (base gravable del impuesto al carbono) el cual establece que en el caso del carbón la tarifa será 0, cuando la venta sea realizada por personas naturales o jurídicas que sean nacionales, que desarrollen actividad minera en fase de explotación y que se encuentren clasificadas como pequeñas empresas.</p> <p>2. Establece que la tarifa será aplicable hasta 2030, a partir de allí se aplicará la tarifa general con la siguiente gradualidad: 2031: 25%; 2032: 50%; 2033: 75%; 2034: 100% del valor de la tarifa plana.</p>
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Carbono.	N/A	39	221	Modifica el parágrafo 2 del artículo 39 (Impuesto al carbono) en el caso del carbón el impuesto solo se causa para el carbón térmico.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	Incluye en el artículo de la tarifa para usuarios de zona franca, que el Plan de Internacionalización será aprobado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	Modifica el Capítulo I del Título X del Libro III del ET incluyendo en el título "energizantes".
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-14 Hecho generador del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-15 Responsables del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-16 Base gravable del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-17 Tarifa del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	Nuevo	N/A	Adiciona el artículo 513-18 Causación del impuesto de bebidas energizantes.
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 513-9 (tarifa del impuesto) que señala que se aplicará una tarifa progresiva a los productos que son consumidos por los hogares colombianos, así: 4% en el año 2023; 8% en el año 2024; 12% en el año 2025; 16% en el año 2026 y 20% a partir del 2027.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Juliana Aray Franco	Simple	N/A	27	908	Incluye dentro del rango de tarifas del régimen SIMPLE las profesiones liberales adicionando un rango de tarifas progresivas aplicable a servicios de profesionales, consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, así: de 6.000 UVT = 5,9%; de 6.000 a 15.000UVT = 7,3%; de 15.000 a 30.000UVT = 7,8%; de 30.000 a 100.000UVT = 8,3%.
H.R. Karen Astrith Manrique Olate	Otro.	Reducción de tasas de interés para declarantes de impuestos	Nuevo	N/A	Establece una reducción de la tasa de interés tributario que deberá ser liquidada al 20% de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de crédito de consumo ordinario, para contribuyentes que hayan presentado declaraciones de corrección sin pago, en las cuales el saldo a pagar haya aumentado o el saldo a favor disminuido a 31 de diciembre de 2023.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Otro.	Reducción de sanción y tasa de interés para declarantes omisos	Nuevo	N/A	1. Establece que se reducirán las sanciones y tasas de interés moratorios para los contribuyentes omisos en las declaraciones tributarias nacionales y territoriales de periodos anteriores a 31 de diciembre de 2022, que presenten las declaraciones correspondientes antes del 31 de mayo de 2023 con pago o acuerdo de pago. 2. Establece que la sanción por extemporaneidad se reducirá al 20% y la tasa de interés moratorio será el 20% de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de crédito de consumo ordinario.
H.R. Karen Astrith Manrique Olarte	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	1. Elimina la derogatoria del numeral 2 del artículo 207-2 (La prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, por un término de quince (15) años a partir de la vigencia de la presente ley). 2. Modifica el segundo inciso del artículo y establece que los contribuyentes que hubieron acreditado las condiciones para acceder a los beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera; H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández; H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas. Elimina la derogatoria del artículo 57-1 ET (Ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional de subsidios y ayudas otorgadas por el GN en el programa AIS, y los provenientes del incentivo al almacenamiento y el incentivo a la capitalización rural).
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Oscar Barreto Quiroga; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran; H.S. Carlos Andrés Trujillo González; H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla; H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo y otros	Renta personas jurídicas.	N/A	11	240-1	1. Establece que la tarifa del impuesto sobre la renta para usuarios de zona franca será del 20% sobre la producción de la renta gravable por exportación de bienes y/o servicios. 2. Establece que la tarifa general del impuesto sobre la renta será aplicable a usuarios de zona franca a la proporción de la renta gravable distinta a la generada por exportación de bienes y/o servicios. 3. Establece un régimen de transición para los años 2023, 2024 y 2025 en los cuales la tarifa será del 20%. 4. Establece una tarifa del 20% para usuarios que presten servicios al comercio exterior o de importancia estratégica. 5. Establece una tarifa del 30% para usuarios que no tengan vocación de exportación y que no sean de importancia estratégica.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Oscar Barreto Quiroga; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran; H.S. Carlos Andrés Trujillo González; H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla; H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo y otros	Simple	N/A	36	908	Añade el numeral 5 tanto en la parte de la tarifa como en la de la base del anticipo de impuesto unificado bajo el régimen de tributación simple, con el fin de incluir nuevamente a los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material y los servicios de las profesiones liberales. Tarifa: 0-3000 UVT 3,7% 3000-6000 UVT 5% 6000-9000 UVT 5,4% 9000-12000 UVT 5,9% - Base del anticipo 0-500 UVT 3,7% 500-1000 UVT 5,0% 1000-1500 UVT 5,4% 1500-2000 UVT 5,9%
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia; H.S. Oscar Barreto Quiroga; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.S. Oscar Mauricio Giraldo Hernández; H.S. Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran; H.S. Carlos Andrés Trujillo González; H.S. Lilliana Esther Bitar Castilla; H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo y otros	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Aumenta el límite a la deducción por dependientes de la cédula general de las personas naturales en el impuesto sobre la renta, pasando de 72 UVT a 170 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Miguel Uribe Turbay; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.R. Armando Antonio Zabaraín D Arce; H.R. Luvi Katherine Miranda Peña; H.S. Gustavo Bolívar Moreno; H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau y otros.	Otro.	Deducción por condenas	Nuevo	105	Establece que para la interpretación del literal c del artículo 105 del Estatuto Tributario el concepto "condenas" corresponderá a aquellas provenientes de procesos administrativos, judiciales o arbitrales que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Establece una tarifa diferencial para las personas jurídicas, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, así: Gran empresa 35% Mediana empresa 32% Pequeña empresa 27% Micro empresa 25% 2. Adiciona un parágrafo transitorio en el que faculta al gobierno nacional para que expida el decreto de clasificación de las empresas por su tamaño. 3. Modifica la numeración de los parágrafos con el fin de incluir un nuevo parágrafo 1, en donde determina que cuando se decreta la disolución, liquidación, o escisión de una sociedad con el propósito de defraudar la administración tributaria o para evitar ser contribuyente del impuesto sobre la renta, y de esa manera obtener una menor tarifa, los socios que hubieren

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					facilitado los actos de defraudación responderán solidariamente ante la DIAN, por el impuesto, intereses y sanciones, que la sociedad hubiese tenido que declarar, liquidar y pagar. 4. Modifica los puntos adicionales que deberá pagar la industria extractiva, de la siguiente manera: - Para el año 2023 7 puntos (En A1-A3 10) - Para el año 2024 5 puntos (En A1-A3 7) - Para el año 2025 3 puntos (En A1-A3 5) 5. Elimina el anticipo de la sobretasa al sector extractivo. 6. Elimina el parágrafo 4 que determina la sobretasa de las hidroeléctricas. 7. Elimina el parágrafo 6 en donde se establece el procedimiento a aplicar cuando la tasa efectiva de los contribuyentes sea inferior al 15%.
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el numeral primero del artículo 513-1 (Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas), a efectos de eliminar la palabra "gratuito".
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el artículo 513-5 (Causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas) que hace parte del artículo 45 del PL con el fin de que se elimine el término gratuito.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el numeral 1 del artículo 513-5 (causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas) con el fin de incluir el término "y primera" dentro de la expresión "en la producción y primera venta o el retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor (...)" Adiciona la expresión "el impuesto se causará en la primera operación que efectúe el productor" al final del numeral. Propone la redacción del numeral 1 del artículo 513-5 el cual quedará así: "En la producción y primera venta o el retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. El impuesto se causará en la primera operación que efectúe el productor."

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el artículo 513-6 (Hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) que hace parte del artículo 45 del PL con el fin de que se elimine el término gratuito.
H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Modifica el numeral 1 del artículo 513-1 (Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas) que hace parte del artículo 45 del PL con el fin de eliminar el término gratuito. Adiciona el término "y primera" en la expresión "En la producción y primera venta o el retiro de inventarios" Adicional la expresión "que realice el productor solamente se gravará la primera operación que este efectúe" al final del numeral. Establece que el numeral 1 del artículo 513-1 quedará así: "En la producción y primera venta o el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título oneroso que realice el productor. Solamente se gravará la primera operación que este efectúe."

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Modifica el numeral 5 del artículo 206 del ET correspondiente al artículo 2 del PL con el fin de que las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales estará gravadas solo en la parte del pago anual que exceda de 4.737 UVT en lugar de 1.790 UVT como se encuentra previsto. Establece que el mismo tratamiento tendrá las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el equivalente a 4.737 UVT en lugar de 1.790 UVT como estaba previsto.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	2	206	Modifica el numeral 10 del artículo 206 del ET correspondiente al artículo 2 del PL con el fin de limitar las deducciones a 2106 UVT y no a 790 UVT como se tienen previsto actualmente.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Modifica el artículo 3 del PL (Art. 242 del ET. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes) con el fin de que la tarifa aplicable a dividendos se imponga únicamente a aquella parte que supere las 300 UVT.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	4	245	Modifica el artículo 4 del PL (Art 245 del ET-Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes) con el fin de establecer que la tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones será del 15% y no del 20%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Modifica el numeral 3 del artículo 366 del ET (Renta Líquida Gravable de la Cédula General) correspondiente al artículo 7 del PL con el fin de que el valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula que en todo caso no puede exceder los 2632 UVT anuales en lugar del 1340 UVT como se encuentra actualmente previsto.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el inciso cuarto del artículo 10 del PL en el cual se modifica el parágrafo 2 del artículo 240 del ET con el fin de que las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities o los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberá liquidar 3 puntos adicionales en lugar de 5 puntos adicionales al impuesto sobre la renta de los periodos gravables hasta el 2026 en lugar del 2027 como estaba previsto, siendo en total la tarifa del 38% en lugar del 40%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica los últimos 2 incisos del artículo 10 del PL, con el fin de: 1. Establece que los puntos adicionales mencionados solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT siempre y cuando para el sector hidrocarburo el precio del barril de crudo de referencia Brent sea superior a los USD \$71/bbl y para el sector minero cuando el valor promedio de la materia
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 6 del artículo 240 ET referente a la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes, incluida la sobretasa, inferior al 15% del impuesto sobre la renta, se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	13	246	Disminuye la tarifa de dividendos aplicable a establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, del 20% al 15%.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta.	N/A	16	36-1	Elimina el artículo 16 del PL que modifica el inciso segundo del art 36-1 ET, (Utilidad en gravable en la enajenación de acciones inscritas en la BVC)
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta.	N/A	17	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 115 ET (Deducción de impuestos pagados y otros) sobre la no deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalía de que trata los artículos 360 y 361 CP en el impuesto sobre la renta.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	21	303-1	Modifica el valor exento de la ganancia ocasional de las indemnizaciones por seguros de vida pasando de las primeras 3500 UVT a 10000 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el parágrafo 4 del artículo 240 así: 1. Disminuye de 3 a 1 los puntos sobre los cuales se deberán liquidar el impuesto sobre la renta para los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos. 2. Disminuye la tarifa del 38% al 36% durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Modifica el artículo 4 del PL (Art 245 del ET-Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes) con el fin de establecer que la tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones será del 15% y no del 20%.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Renta personas jurídicas.	N/A	Nuevo	N/A	Establece la creación de un incentivo tributario consistente en otorgar una tarifa de renta del 15% por los próximos 15 años para aquellas inversiones en plantas nuevas de producción o ampliación de las ya existentes, para producción de fertilizantes y urea.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Ganancia ocasional.	N/A	23	311-1	Modifica el valor exento de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las PN, pasando de las primeras 5000 UVT a 7000 UVT.
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	30	N/A	Elimina el artículo 30 del PL (Base gravable del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	28	N/A	Elimina el artículo 28 del PL (Sujetos pasivos del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	29	N/A	Elimina el artículo 29 del PL (Hecho generador del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	30	N/A	Elimina el artículo 30 del PL (Base gravable del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	31	N/A	Elimina el artículo 31 del PL (Tarifa del impuesto al patrimonio).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	32	N/A	Elimina el artículo 32 del PL (Causación del impuesto al patrimonio).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	33	298-2	Elimina el artículo 33 del PL (Con el que se adicionan dos incisos al artículo del ET que regula la administración y control del impuesto al patrimonio y en los que se establece el concepto de incapacidad sancionable y disposiciones sobre verificación de la exactitud de la declaración por parte de la DIAN).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Patrimonio.	N/A	34	298-8	Elimina el artículo 34 del PL (Remisión para el impuesto al patrimonio a las normas sobre declaración, pago administración y control previstas en los artículos 298, 298-1 y 298-2 del ET).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Simple	N/A	35	908	1. Elimina las excepciones establecidas en los numerales 2 tanto de la tarifa como de la base del anticipo, en las que se hacía referencia a las profesiones liberales. 2. Adiciona el numeral 4 tanto en la parte de la tarifa como en la de la base del anticipo de impuesto unificado bajo el régimen de tributación simple, con el fin de incluir nuevamente a los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material y los servicios de las profesiones liberales. Tarifa: 0-6000 UVT 5,9%

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					6000-15000 UVT 7,3% 15000-30000 UVT 12% 30000-100000 UVT 14,5% - Base del anticipo 0-1000 UVT 5,9% 1000-2500 UVT 7,3% 2500-5000 UVT 12% 5000-16666 UVT 14,5%
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Carbono.	N/A	39	221	Elimina el artículo 39 del PL (Determinación del impuesto nacional al carbono, hecho generador, causación, sujeto pasivo y responsables del impuesto)
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Carbono.	N/A	40	222	Elimina el artículo 40 del PL (Base gravable y tarifa del impuesto nacional al carbono).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Elimina el artículo 45 del PL (En donde se determinan los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Impuestos saludables	N/A	46	643	Elimina el artículo 46 del PL (Sanción por falta de declaración de los impuestos saludables).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Facultades extraordinarias para expedir regímenes sancionatorio en materia de aduanas	59	N/A	Elimina el artículo 59 del PL (Facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduana, al como el procedimiento aplicable).
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Otras disposiciones	Base gravable impuesto de timbre nacional	64	519	Elimina el artículo 64 del PL (En donde se determina la causación del impuesto de timbre y la tarifa aplicable, respecto de documentos que hayan sido elevados a escritura pública y que contemplen la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a 20000 UVT)
H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Modifica el artículo sobre vigencias y derogatorias, con el fin de eliminar la derogatoria de las siguientes disposiciones: - Artículo 36-3 (capitalizaciones no gravadas por socios o accionistas) - Parágrafo transitorio del artículo 143-1 (amortización de las inversiones en la exploración, desarrollo, construcción de minas, de petróleo y gas). - Numeral 5 del artículo 207-2 (beneficio sector ecorurismo)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					- Numerales 1,2, literales c y d del numeral 4, 5, 6, y 8 del artículo 235-2 (incentivos sector cultural) - Artículo 235-3 (contratos de estabilidad jurídica para megainversiones) - Artículo 235-4 (estabilidad tributaria para megainversiones) - Artículo 97 de la Ley 633 de 2000 (deducción por nuevas inversiones a transporte aéreo en zonas apartadas del país). - Artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 (incentivo a las inversiones de hidrocarburos y minería). - Artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019 (Proyectos de economía creativa y ZESE Guajira, Norte de Santander y Arauca). - Artículo 30 de la Ley 2133 de 2021 (Tarifa de impuesto a la renta para el servicio de transporte marítimo internacional, que realicen naves o artefactos navales inscritos en el registro colombiano). - Artículo 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 (Días sin IVA). - Ley 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura). - Ley 2240 de 2022 (ZESE Barrancabermeja).
H.R. Carlos Adolfo Ardilla Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Tributación por presencia económica significativa	48	N/A	Elimina el artículo 48 del PL (Tributación por presencia económica significativa en Colombia).

210

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
		Iva en Colombia			
H.R. Carlos Adolfo Ardilla Espinosa	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Ingresos que se considerarán de fuente nacional	49	24	Elimina el artículo 49 del PL (En el que se determina que se considerarán ingresos de fuente nacional los provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia).
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Modifica el numeral 5 del artículo 7 del PL (Renta líquida gravable de la cédula general) aumentando al 5% el porcentaje de deducción del valor de las adquisiciones.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Añade un párrafo al artículo 14 del PL (Límite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de establecer que el límite del 5% a los descuentos tributarios de los artículos 126-2 (Deducción por donaciones efectuadas a la corporación general Gustavo Matamoros D'Costa) y 257 (Descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial) no será aplicable cuando la donación efectuada sea alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta.	N/A	18	158-1	Modifica el artículo 18 del PL (art. 158-1 Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación) con el fin de: 1. Modifica el primer inciso del artículo para incluir la expresión "tendrán derecho a deducir de su renta, el ciento setenta y cinco por ciento (175%) de valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizará la inversión". 2. Modifica en su

211

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					totalidad del párrafo 1 del artículo 158-1 para que quede así: "El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT) definirá anualmente un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del crédito fiscal para inversiones en CTI establecido en el artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así como el monto anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo y del crédito fiscal de que trata el artículo 256-1 del Estatuto Tributario, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Cuando se presenten proyectos en CT+1 que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el contribuyente podrá solicitar al CNBT la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y la conveniencia del mismo. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo

210

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					establecido en este inciso se mantendrá vigente durante los años de ejecución de proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CNBT establezca un monto superior al mismo para dicho año". 3. Modifica el parágrafo 2 del artículo para incluir la expresión "y al crédito fiscal del artículo 256-1 del Estatuto Tributario". 4. Adiciona un parágrafo 3 el cual establece que "la deducción prevista para la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención al presente artículo en su primer inciso".
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Otro.	Crédito fiscal para inversión es en proyecto de investigación, desarrollo o innovación.	Nuevo	256-1	1. Adiciona un artículo nuevo al PL con el fin de modificar el artículo 256-1 del ET (Crédito fiscal para inversiones en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación o vinculación de capital humano de alto nivel) a efectos de eliminar la expresión "micro, pequeñas y medianas" y "Mypimes". 2. Modifica el parágrafo 1 del artículo 256-1 del ET con el fin de eliminar la expresión "descuento" "256" y "respectivamente".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Ganancia ocasional.	N/A	23	311-1	Elimina la condición para que aplique la exención en la utilidad generada en la venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondiente al depósito en cuentas AFC.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Elimina las palabras "gratuito u" de los artículos 513-1 (hecho generador bebidas ultraprocadas azucaradas), 513-5 (causación bebidas ultraprocadas azucaradas), 513-6 (hecho generador productos comestibles ultraprocados), 513-10 (causación productos comestibles ultraprocados) y la mención a "donación" del artículo 513-8 (base gravable productos comestibles ultraprocados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Modifica el artículo 14 del PL (Artículo 259-1 del ET Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar la referencia que se hace al artículo 255 del E.T. (descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente) para que lo dispuesto no esté sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Plásticos de un solo uso.	N/A	43	N/A	Adiciona un inciso al artículo 43 del PL. (No causación del impuesto plásticos de un solo uso), estableciendo que durante el tiempo en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida la certificación de economía circular, las empresas de la Resolución 1407/18, deberán certificar a la empresa compradora el total del plástico reciclado vendido, para que el valor pueda ser descontado del valor total a pagar por el tributo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas naturales.	N/A	7	336	1. Modifica el numeral 5 del artículo 7 del PL (Renta líquida gravable de la cédula general) con el fin de establecer que las personas que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta el 5% del valor de las adquisiciones, sin exceder de 240 UVT en el respectivo año gravable. 2. Propone que el porcentaje pase del 1% al 5%.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Ganancia ocasional.	N/A	23	311-1	Elimina la condición para que aplique la exención en la utilidad generada en la venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondiente al depósito en cuentas AFC.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas jurídicas.	N/A	14	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo sobre límites a los beneficios y estímulos tributarios, en donde establece que el límite del 5% para los descuentos establecidos en los artículos 126-2 (deducción corporación Gustavo Matamoros) y 257 (donación a entidades sin ánimo de lucro) no será aplicable cuando la donación sea de alimentos aptos para el consumo humano y las entidades donatarias cumplan con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					1990 de 2019 (Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano).
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Elimina las palabras "gratuito u" de los artículos 513-1 (hecho generador ultraprocesadas azucaradas), 513-5 (causación bebidas ultraprocesadas azucaradas), 513-6 (hecho generador productos comestibles ultraprocesados), 513-10 (causación productos comestibles ultraprocesados) y la mención a "donación" del artículo 513-8 (base gravable productos comestibles ultraprocesados).

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Renta personas Jurídicas.	N/A	14	N/A	Modifica el artículo 14 del PL (Artículo 259-1 del ET Limite a los beneficios y estímulos tributarios) con el fin de eliminar la referencia que se hace al artículo 255 del E.T. (descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente) para que lo dispuesto no esté sujeto al límite de los ingresos constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.
H.R. Duvalier Sánchez Arango	Plásticos de un solo uso.	N/A	43	N/A	Adiciona un inciso al artículo 43 del PL. (No causación del impuesto plásticos de un solo uso), estableciendo que durante el tiempo en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida la certificación de economía circular, las empresas de la Resolución 1407/18, deberán certificar a la empresa compradora el total del plástico reciclado vendido, para que el valor pueda ser descontado del valor total a pagar por el tributo.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Otro.	Mecanismos de pago electrónico	Nuevo	N/A	1. Adiciona un artículo nuevo de mecanismos de pago electrónico para extinguir una obligación dineraria mediante transferencia de fondos o cualquier movimiento de dinero. 2. Incluye un parágrafo 1 operaciones entre particulares de 263 UVT. 3. Incluye un parágrafo 2 operaciones realizadas entre entidades públicas. 4. Incluye un parágrafo 3 estrategia de recaudo electrónico de tributos territoriales. 5. Incluye un parágrafo 4 estrategia de aceptación de medios de pago electrónico a nivel nacional. 6. Incluye un parágrafo 5 puntos de acceso al sistema financiero. 7. Incluye un parágrafo 6 transición de 1 año.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	1. Modifica el art. 513-1 (Hecho generador bebidas ultraprocesadas azucaradas), eliminando del inciso 1 los numerales 1 y 2 e incluyendo que está constituido por "la producción y consecuente primera venta, o la importación de los alimentos para consumo humano envasados o empaquetados, nacionales e importados que se comercialicen en el territorio nacional a los que se les haya adicionado azúcares". 2. Adiciona un "parágrafo 2" después del parágrafo 1, moviendo la numeración, en el que se señala "Considerando su importancia en la alimentación de la población, no quedan gravadas con el impuesto las ventas ni las importaciones de los alimentos envasados para consumo humano tomados en consideración por el DANE para la determinación del IPC o canasta familiar".

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	N/A	1. Modifica el art. 513-5 (Causación bebidas ultraprocesadas azucaradas) incluyendo en el numeral 1 la mención "primera" venta y "o el" retro de inventario a título oneroso o gratuito que realice el productor. 2. Incluye al final del numeral 1 "El impuesto se causará en la primera operación que efectuó el productor".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	Modifica el art. 513-6 (Hecho generador productos comestibles) eliminando del inciso 1 los numerales 1 y 2 e incluyendo "la producción y consecuente primera venta, o la importación de los alimentos para consumo humano envasados o empacados, nacionales e importados que se comercialicen en el territorio nacional a lo que se les haya adicionado sodio, azúcares o grasas saturadas".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	N/A	1. Modifica el art. 513-5 (Causación productos comestibles) en el que señala "El impuesto a los productos comestibles industriales y/o con alto contenido de nutrientes sensibles en salud pública deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas "IVA se haga en la misma".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Carbono.	N/A	40	222	Elimina del parágrafo 4 "por el productor del combustible fósil y en el caso del carbon, por quien lo exporte".
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas Jurídicas.	N/A	10	240	1. Modifica el parágrafo 3 del artículo 10 (Tasas general para personas jurídicas) con el fin de eliminar la "extracción de gas natural C11U 0620" de las actividades que generarán la sobretasa. 2. Adiciona un inciso en el que determina que el 30% de los ingresos recaudados por los puntos adicionales serán destinados a la creación de un Fondo de Inversión que promueva la reconversión productiva de los territorios en donde se realicen actividades extractivas.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett; H.S. Miguel Uribe Turbay y H.S. Jairo Alberto Castellanos Serrano	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	Adiciona un parágrafo al artículo 513-6 (Hecho generador del impuesto a los productos comestibles industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos) a efectos de exceptuar de la partida arancelaria 18.06 el chocolate real, definido como aquel elaborado con manteca de cacao sin adición de grasas sucedáneas y con un porcentaje de cacao por encima del 70%.
H.S. Marcos Daniel Pineda García; H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo; H.S. Edgar Jesús Díaz Contreras; H.S. Jaime Enrique Duran Barrera y otros.	Renta.	Deducción de impuestos pagados por otros	17	115	Elimina el parágrafo 1 del artículo 17 del PL (Deducción de impuestos pagados y otros) en donde se establece que la contraprestación económica a título de regalo no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa.
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Derecho a incurrir en error	Nuevo	N/A	1. Señala que quien haya incumplido por error por primera vez no será objeto de ninguna sanción pecuniaria ni medidas cautelares sobre la mercancía, si regulariza su situación por iniciativa propia o después de haber sido a corregirla por la Administración. 2. Establece que la sanción podrá imponerse aun cuando la persona no haya sido invitada a regularizar la situación, en caso de mala fe o
H.R. Julián Peinado Ramírez	Otro.	Corrección de errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago.	Nuevo	N/A	1. Establece que cuando en el proceso de verificación de las obligaciones tributarias se detecten inconsistencias en el diligenciamiento de los formularios prescritos para el efecto, se podrán corregir los errores de oficio o a solicitud de parte sin sanción, siempre y cuando la inconsistencia no afecte el valor por declarar. 2. Determina que la corrección por parte de la Administración podrá operar sin causar sanción, ante errores de NIT, imputación o errores aritméticos cuando la modificación no sea relevante para determinar el tributo. 3. Señala que la corrección sin sanción operará inclusive ante errores de transcripción en el diligenciamiento de las declaraciones con fundamento en los soportes que demuestren el error cometido, aun cuando la corrección afecte el valor por declarar. 4. Precisa que la corrección podrá realizarse en cualquier tiempo y que la declaración corregida reemplazará a la presentada por el contribuyente, si dentro

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					del mes siguiente a la notificación aquel no presenta por escrito ninguna objeción.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Prolación de créditos y ventajas	Nuevo	Art. 41 L/1116 de 2006	1. Determina que las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. 2. Establece que la obstaculización injustificada por parte de las autoridades de administración tributaria constituirá falta disciplinaria.
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Registro de embargos	Nuevo	839	Adiciona un párrafo al artículo 839 ET (Registro del embargo) en el cual se establece que cuando el contribuyente o deudores solidarios hayan realizado pagos certificados por la DIAN, el funcionario competente deberá expedir la resolución que decreta el desembargo de los bienes, enviando copia a la oficina de registros de manera inmediata. En este caso el desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero y H.R. José Alberto Tejada Echeverri	Otro.	Registro de embargos	Nuevo	839	Adiciona un párrafo al artículo 839 ET (Registro del embargo) en el cual se establece que cuando el contribuyente o deudores solidarios hayan realizado pagos certificados por la DIAN, el funcionario competente deberá expedir la resolución que decreta el desembargo de los bienes, enviando copia a la oficina de registros de manera inmediata. En este caso el desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales.
H.S. Marcos Daniel Pineda García; H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo; H.S. Edgar Jesús Díaz Contreras; H.S. Jaime Enrique Durán Barrera y otros.	Renta.	N/A	17	115	Elimina el párrafo 1 del artículo 115 ET (No deducibilidad de la contraprestación económica a título de regalia)
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta.	NA	17	115	Adiciona inciso que establece que las micro, pequeñas y medianas empresas pueden aplicar un descuento tributario del impuesto sobre la renta del 50% por ICA, avisos y tableros.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Saray Elena Robayo Bechara	Renta personas jurídicas.	N/A	30	240-1	Establece que una tarifa del 20% en el impuesto sobre la renta aplicable a zonas francas costeras afuera de usuarios industriales de zona franca permanente especial de servicios portuarios, o que su objeto social sea la refinación de derivados del petróleo o biocombustibles industriales, usuarios de servicios de logística y usuarios operadores.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Bebidas ultraprocesadas azucaradas.	N/A	45	513-1	Adiciona un párrafo al hecho generador del impuesto a bebidas ultraprocesadas en el cual establece que la importación de bebidas envasadas para consumo humano no estará gravada con IVA para los años 2023 y 2024.
H.R. Saray Elena Robayo Bechara; H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Comestibles ultraprocesados.	N/A	45	513-6	Adiciona un párrafo al hecho generador del impuesto a productos comestibles ultraprocesados en el cual establece que la importación de bebidas envasadas para consumo humano no estará gravada con IVA para los años 2023 y 2024.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gomez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	1. Adiciona tabla estableciendo como se determinará el declaración anual del impuesto al patrimonio así: Mayor o igual a 0 y menor a 12.770, con tarifa marginal del 27% (Base Gravable x 27%) Desde 13.770 en adelante, con tarifa marginal del 35% ((Base Gravable - 13.770 UVT) x 30%) + 3.305 UVT) 2. Modifica párrafo 2, estableciendo una reducción del 40% al 38% en la tarifa de las instituciones financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras, sociedades comisionistas de bolsas de valores, agropecuarios, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y proveedores de infraestructura de mercado de valores. 3. Adiciona inciso en el párrafo 4, indicando que no dispuesto allí no será aplicable a las pequeñas centrales hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a 1.000 Kw)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gomez Castro	Patrimonio.	N/A	29	N/A	Modifica art que pretende adicionar el 294-3, el hecho generador del impuesto al patrimonio, aumentando el umbral para su causación, de 72.000 UVT a 131.000 UVT.
H.R. Cesar Cristian Gomez Castro	Patrimonio.	N/A	31	N/A	Modifica tabla del art que pretende modificar el art 296-3, tarifa del impuesto al patrimonio así: - Desde 0 a 131.000, con tarifa marginal del 0,00% - Desde 131.000 hasta 210.000, con tarifa marginal del 0,50% (Base Gravable en UVT menos 73.000 UVT) x 0,5 - Desde 210.000 en adelante, con tarifa marginal del 1% (Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1% + 250 UVT
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	7	336	Modifica numeral 3, ampliando el límite de las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a la renta líquida gravable de la cédula general de 1.140 a 1.840 UVT anuales.
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas naturales.	N/A	3	242	Establece una tarifa del 12% para los dividendos y participaciones recibidas por personas naturales.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Renta personas jurídicas.	N/A	10	240	Elimina el parágrafo 4 del artículo 10 (tarifa general para personas jurídicas) en donde se determina la sobretasa para las hidroeléctricas.
H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Adiciona lo siguiente en el artículo de vigencias y derogatorias: "Para las leyes 2238 de 2022 (ZESE Buenaventura) y 2040 de 2022, se mantendrán también los plazos para el acceso a los beneficios para los contribuyentes que aplicarán en ambos casos, para las empresas ya constituidas y las que se creen".
H.R. Catherine Juvinao Clavijo	Vigencias y derogatorias.	N/A	73	N/A	Adiciona lo siguiente en el artículo de vigencias y derogatorias: "Deróguese la expresión "con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet" del literal e) del artículo 420 del Estatuto Tributario" 420 ET (Hechos sobre los que recae el IVA)

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.S. Ana Carolina Espitia Jerez; H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera; H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández y H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval	Otro.	Determinación del costo de obra en cadenas productivas de arroz, maíz, papa, tomate y láctea.	Nueva	N/A	1. Establece que para la determinación del costo presuntivo en las cadenas productivas de arroz, maíz, soya, papa, tomate y láctea, se presumirá de derecho que el valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra, así: - Arroz 27% - Maíz 17% - Soya 14% - Papa 30% - Tomate 20% - Leche 27% 2. Determina que el contribuyente podrá tomar el porcentaje respectivo como costo en la declaración del impuesto de renta, acreditando los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del ET, a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello. 3. Señala que el Gobierno nacional, podrá disminuir gradualmente el porcentaje del costo presunto definido, teniendo en cuenta el monto de los ingresos gravados de los productores durante el año gravable.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Facultad es extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario.	57	N/A	Modifica el artículo 57 del PL (facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario) con el fin de adicionar en el parágrafo la expresión "para ello la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN tendrá un término máximo para implementar dichos cambios y provisiones en un término máximo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley"
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Carbono.	N/A	39	221	Elimina el artículo 39 del PL. (Determinación del impuesto nacional al carbono - hecho generador, causación, sujetos responsables y escenarios de no causación).
H.R. Cesar Cristian Gómez Castro	Carbono.	N/A	40	222	Elimina el artículo 40 del PL. (Base gravable y tarifa del impuesto nacional al carbono).
H.R. Karen Asthrid Manrique Olate H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta personas naturales	N/A	3	242	Establece que la tarifa de retención aplicable a los dividendos distribuidos a personas naturales se deberá realizar de la siguiente manera: - 0 a 1090 UVT: 0% - 1090 UVT en adelante: (Dividendos decretados en calidad de exigible en UVT menos 1090 UVT) * 20% El accionista persona natural imputará la

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R Saray Elena Robayo Bechara H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	<p>retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.</p> <p>1. Establece que 3 puntos de los 5, que se recauden por concepto de la sobretasa financiera será destinado a la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria.</p> <p>2. Establece que el gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados.</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	<p>Establece que las sociedades y los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia del país, deberán adionar a la tarifa general del impuesto de renta unos puntos adicionales, cuando desarrolle alguna de las siguientes actividades económicas (Extracción de Hulla CIU 0510 y extracción de petróleo crudo CIU 0610).</p> <p>En el caso de la extracción de Hulla CIU 0510 y la extracción de carbon lignito CIU 0520 las tarifas variarán de 0%, 5%, 10% dependiendo de los precios promedio</p>
					<p>Internacionales de estos minerales.</p> <p>En el caso de la extracción de petróleo CIU 0610 las tarifas variarán de 0%, 5%, 10% y 15% dependiendo de los precios promedio internacionales del crudo.</p> <p>Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales.</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	<p>Establece una tarifa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, con excepción de las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país.</p> <p>Propone que la tarifa mínima se denominará tasa de tributación depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el impuesto depurado (ID) sobre la utilidad depurada (UD).</p> <p>Establece que la tasa de tributación depurada no aplicará para las ZESE</p>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R Jorge Hernán Bastidas Rosero H.R Alvaro Henry Monedero Rivera H.S Clara Eugenia López Obregon H.S Imelda Daza Cotes	Renta personas jurídicas	N/A	10	240	<p>que se constituyeron durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea 0%, las sociedades que aplican el incentivo ZOMAC, las sociedades de que tratan los parágrafos 5 y 7 del artículo 240 del E.T., siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario.</p> <p>Establece una tarifa reducida del 15% en el impuesto sobre la renta cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregon H.R Karen Asthrid Manrique Olarte H.R Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta	N/A	17	115	<p>Establece que para efectos del impuesto sobre la renta el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregon H.R Karen Asthrid Manrique Olarte	Renta	N/A	18	158-1	<p>Elimina el artículo 18 del PL. (Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación)</p>
H.S Clara Eugenia López Obregon H.R Karen Asthrid Manrique Olarte H.R Alvaro Henry Monedero Rivera	Patrimonio	N/A	30	N/A	<p>Establece que para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen</p>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 72 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.</p> <p>Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.</p> <p>El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.</p> <p>2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E.</p>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art. PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					<p>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.</p> <p>El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.</p> <p>3. Las participaciones en fundaciones de Interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Carbono	N/A	39	221 L.1819/2016	<p>Adiciona la expresión "sólido" al concepto de gas fosil.</p> <p>Establece que el impuesto nacional al carbono no se causa en un máximo del</p>
					<p>50% para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro.</p> <p>Determina que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar el mecanismo de no causación.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregón H.S Imelda Daza Cotes	Impuestos saludables	N/A	45	N/A	<p>Establece que no constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.</p> <p>Adiciona el sodio, las grasas saturadas y edulcorantes al nombre del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos.</p> <p>Establece que no constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio, grasas saturadas o</p>
					<p>edulcorantes, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentran constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial.</p>
					<p>Adiciona un parágrafo con el fin de establecer que cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente, una sociedad subsidiaria, subordinada o cualquier otro vehículo de inversión residente fiscal en Colombia. En estos casos, el establecimiento permanente, la entidad subsidiaria, subordinada o el vehículo de inversión residente fiscal en Colombia, reconocerá fiscalmente estos ingresos para determinar el impuesto de renta a cargo de acuerdo con las reglas de este Estatuto</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Mecanismos de lucha contra la evasión y elusión.	Tributación por presencia económica significativa en Colombia	48	N/A	<p>Precisa que los contribuyentes del Régimen Simple de Tributación no serán responsables del Impuesto sobre las ventas cuando sus ingresos brutos sean inferiores a 3.500 UVT.</p>
H.S Efrain José Cepeda Sarabia H.R Alvaro Henry Monedero Rivera H.R Saray Elena Robayo Bechara	Simple	No responsables de IVA	62	437	
					<p>Modifica los rangos en UVT para establecer que la tarifa del 1.5% será aplicable desde las 20.000 UVT hasta 50.000 UVT.</p> <p>Adiciona un nuevo rango de 50.000 UVT en adelante con una tarifa del 3%.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregón H.R Karen Astrid Manrique Olarte	Otro.	Impuesto de timbre	64	519	<p>Incluye precisiones a los delitos tributarios.</p>
H.S Clara Eugenia López Obregón, H.S Juan Diego Echavarría, H.R Jorge Hernán Bastidas Rosero	Otros	Delitos	Nuevo	Ley 599/00	<p>Establece que a partir del 1 de enero de 2023 el impuesto nacional al carbono se destinará a la protección del medio ambiente.</p> <p>Crea el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC, como un patrimonio autónomo, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>
H.S Imelda Daza Cotes	Carbono	Destinación específica del impuesto nacional al carbono	Nuevo	N/A	<p>Establece que el FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional e internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</p>

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
H.R Karen Astrith Manrique Olarte	Renta	Credito fiscal para inversiones en proyectos de investigación, desarrollo o tecnología e innovación	Nuevo	256-1	Establece que los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal, no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Determina que el CONFIS aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, un monto máximo de inversiones.
H.R Alvaro Henry Monedero Rivera	Renta	Descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo o tecnología e innovación	Nuevo	256	Establece que el incentivo solo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Determina que el Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. Precisa que el Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento.

Congresista(s) remitente(s)	Tema	Subtema	Art PL	Art. Ley que se modifica otro	Principal cambio propuesto o cambios propuestos
					Precisa que los costos y gastos que dan lugar al descuento no podrán ser capitalizados ni tomados como costos o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.
H.R Alvaro Henry Monedero Rivera; H.R Karen Astrith Manrique Olarte	Renta	Obras por Impuestos	Nuevo	238, L1819/16	Se propone eliminar requisitos adicionales establecidos para la aplicación del mecanismo de obras para el Distrito de Buenaventura, a fin de igualar las condiciones de acceso con los demás municipios ZOMAC y PDET (que no deben cumplir con estos criterios adicionales).

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA JUEVES, SEIS (6) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDOS (2022)

Proyecto de Ley N°118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado:

“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 2º. Modifíquense los numerales 5 y 10 y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT.

El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a mil setecientos noventa (1.790) UVT, calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de docenas de meses a los cuales ésta corresponda.

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones será del 20%.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y

ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo período, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria

-NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago

de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, que perciban ingresos por alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, distintas a las involucradas en la producción de minerales de transición, deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios:

Código CIU	Actividad económica
0510	Extracción de Hulla (carbón de piedra)
0520	Extracción de carbón lignito
0610	Extracción de petróleo crudo
0620	Extracción de gas natural
0710	Extracción de minerales de hierro
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo serán los siguientes:

1. Para el año gravable 2023, se adicionarán diez (10) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
2. Para el año gravable 2024, se adicionarán siete punto cinco (7,5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.
3. Para el año gravable 2025 y siguientes, se adicionarán cinco (5) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto.

Estos puntos adicionales solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral

<p>anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. <ol style="list-style-type: none"> 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. 3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. 4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. 5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará y aprobará la procedencia de este beneficio a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p>
<p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Cuando la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes de que trata este artículo, incluida la sobretasa, sea inferior al 15%, su impuesto sobre la renta se incrementará en los puntos porcentuales requeridos para alcanzar la tasa efectiva indicada en este inciso.</p> <p>Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE, durante el período que su tarifa del impuesto sobre renta sea del cero por ciento (0%).</p> <p>ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 20%, siempre y cuando, en desarrollo de su plan de internacionalización y anual de ventas, la suma de sus ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente, no superen el umbral que fije el Gobierno nacional. En todo caso el umbral no podrá ser superior al cuarenta por ciento (40%) para el año gravable 2024, treinta por ciento (30%) para el año gravable 2025 y</p>	<p>veinte por ciento (20%) a partir del año gravable 2026, de los ingresos netos totales.</p> <p>Las personas jurídicas a las que se refiere el presente artículo que no cumplan con este requisito, les será aplicable la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 de este Estatuto por el año gravable en el cual incumplan tal condición.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores, será del 20%.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Los usuarios industriales que no cumplan con lo previsto en el inciso primero de este artículo durante tres (3) años consecutivos, perderán la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales para desarrollar su actividad en zonas francas y perderán los beneficios de zona franca. Sin perjuicio de lo anterior los usuarios que pierdan la calificación, autorización o reconocimiento como usuarios industriales, podrán mantener su ubicación física dentro de la zona franca.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero, aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa</p>

<p>del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.</p> <p>ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.</p> <p>ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes</p>	<p>de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 5% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 5\%RLO^*$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VAA : corresponde al valor a adicionar. • DE : corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. • RE : corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. • INCRNGO : corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto. • TRPJ : corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable. • DT : corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. • RLO* : corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite. <p>En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.</p> <p>Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126-2, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones</p>
<p>especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p>ARTÍCULO 15°. Modifíquese el inciso primero y adiciónese dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholísticos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%.</p> <p>Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario</p>	<p>establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.</p> <p>PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.</p> <p>ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.</p>

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Dicha contraprestación tampoco podrá reconocerse fiscalmente como un menor valor del ingreso ni como un ingreso para terceros.

Constituyen ingreso gravado para la persona natural o jurídica que explote los recursos naturales, el valor de las regalías pagadas en especie, al valor del precio de liquidación que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, participantes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

ARTÍCULO 18°. Modifíquense el inciso primero y los parágrafos 1 y 2 del artículo 158-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 158-1. DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN. Las inversiones que se realicen en

investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), serán deducibles en el período gravable en que se realicen.

PARÁGRAFO 1. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel, así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por las inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas (Pymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 2. Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

ARTÍCULO 19°. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y

cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

CAPÍTULO IV GANANCIAS OCASIONALES

ARTÍCULO 20°. Adiciónese un parágrafo al artículo 300 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La readquisición de acciones, participaciones o cuotas de interés social por parte de las sociedades que las emiten generarán renta líquida ordinaria y no ganancia ocasional para los socios, accionistas o participantes, independientemente del tiempo en que las hayan poseído.

ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 22°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.

2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.

3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.

4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.

5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 23°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que

fueron establecidas en el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, en el caso de ser fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 27°. Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 317. PARA GANANCIAS OCASIONALES PROVENIENTES DE LOTERIAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES. Fijase en un veinticinco por ciento (25%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

TÍTULO II IMPUESTO AL PATRIMONIO

ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de

establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 24°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 25°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de

establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en

la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor de cotización al último día del cierre del mercado del día hábil inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

3. En el caso de las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario, en Colombia o en el exterior, el valor patrimonial corresponderá al patrimonio líquido subyacente.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. A efectos de determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas especiales:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor - IPC, desde la fecha de adquisición, hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se cause el impuesto al patrimonio.

El tratamiento previsto en este numeral será aplicable a la valoración de derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

La determinación del valor de las acciones establecida en este parágrafo solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33°. Adiciónese los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 35°. Modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 36°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de

pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales con excepción de los servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación - SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 38°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37°. Adiciónense un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 39°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La certificación obtenida a través del consumidor o usuario final proveniente de sociedades y entidades vinculadas al sujeto pasivo del tributo solo otorgará derecho al 50% de compensación.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

ARTÍCULO 40°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado,

expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 41°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.
- b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.
- c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las

<p>ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso. 2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso. <p>d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.</p> <p>ARTÍCULO 42°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.</p> <p>El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.</p> <p>La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.</p>	<p>La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.</p> <p>Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.</p> <p>El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular – CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p>				
<p>11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p>ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS</p> <p>ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. 2. La importación. <p>Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.</p> <p>Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.</p>	<p>En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.</p> <p>Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saboreadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.</p> <p>Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p> <table border="1" data-bbox="847 2032 1438 2243"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>Partida o Subpartida arancelaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.</td> <td>04.03</td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partida o Subpartida arancelaria	Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03
Producto	Partida o Subpartida arancelaria				
Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kéfir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao.	04.03				

Lactosuero, incluso concentrado o con adición de azúcar u otro edulcorante; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte.	04.04 (excepto 04.04.90.00.00)
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Derivados lácteos definidos como productos elaborados a partir de leche higienizada coagulada por acción de microorganismos como *lactobacillus bulgáricus*, *streptococcus termóphilus*, *streptococcus lactis* o *cremoris*, los cuales deben estar abundantes y viables en el producto final.
2. Las fórmulas infantiles.
3. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
4. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
5. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
6. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas,

darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importados por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen

de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo

deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como

tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola),	19.04

precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- a. **Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- b. **Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
- c. **Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 3.500 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto

contenido de azúcares añadidos, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.

ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el

impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES

ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.

ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.

ARTÍCULO 46°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.

TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

ARTÍCULO 47°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.

ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:

1. Para la comercialización de bienes, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:

1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y

1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.

2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, sin necesidad de cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:

2.1 Los servicios de publicidad online.

2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.

2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión,

películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.

2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.

2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.

2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.

2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.

2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.

2.9 Los servicios de educación online.

2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.

2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.

2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s)

<p>en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por</p>	<p>Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>ARTÍCULO 49°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p>
<p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 52°. Adiciónese un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se</p>	<p>enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 53° Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.</p> <p>Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.</p> <p>ARTÍCULO 54°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>

ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:

1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.
3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.
4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.
5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

ARTÍCULO 55°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.

1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o
2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario.

Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.

Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.

En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.

En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:

PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.

ARTÍCULO 56°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS.

Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 57°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6)

meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 58°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 59°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y

de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 60°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 61°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos netos sean inferiores a tres mil quinientos (3,500) UVT.

ARTÍCULO 63°. Adiciónese un inciso segundo al numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

"...No se encuentra incluido en este numeral el servicio de transporte de valores..."

ARTÍCULO 64°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

RANGOS EN UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
> 20.000	En adelante	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%

ARTÍCULO 65°. Adiciónese un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 66°. Modifíquese los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo

funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

ARTÍCULO 67°. Adiciónese un párrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- b) Los descuentos tributarios;
- c) Las rentas exentas;
- d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o
- e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

ARTÍCULO 69°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 70°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

ARTÍCULO 71°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.

Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 72°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

ARTÍCULO 73°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5, 6 y 8 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 256, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el literal j) del artículo 428, el artículo 616-5, el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, los artículos 223 y 365 de la Ley 1819 de 2016, los artículos 180 y 268 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021, los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la

totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA. Jueves seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022). En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N°118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado: "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República, el día miércoles cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenarias de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República./.

Katherine Miranda P.
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

Anexo 11

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1380

Bogotá, D. C., viernes, 4 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 02 DE NOVIEMBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2022 SENADO – 118 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 02 DE NOVIEMBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY No.131 DE 2022 SENADO – 118 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el numeral 10 y los párrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se deduzca del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente
0	1.090	0%	0%
> 1.090	En adelante	20%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) x 20%

El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo periodo, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el párrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

51. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

52. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

53. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

54. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del párrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 9° (ELIMINADO PLENARIA).

CAPÍTULO II IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

<p>Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p> <p>La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este párrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, así: <table border="1" data-bbox="191 973 784 1184"> <thead> <tr> <th>Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta</th> <th>Condición de adición de los puntos adicionales</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 puntos adicionales (0%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> </tbody> </table>	Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales	0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	<table border="1" data-bbox="841 368 1437 522"> <tbody> <tr> <td>5 puntos adicionales (5%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> <tr> <td>10 puntos adicionales (10%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.</p> <p>2. Extracción de petróleo crudo CIU - 0610, así:</p> <table border="1" data-bbox="841 749 1437 1202"> <thead> <tr> <th>Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta</th> <th>Condición de adición de los puntos adicionales</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 puntos adicionales (0%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> <tr> <td>5 puntos adicionales (5%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> <tr> <td>10 puntos adicionales (10%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> <tr> <td>15 puntos adicionales (15%)</td> <td>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</td> </tr> </tbody> </table>	5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales	0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales																		
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales																		
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.																		
<p>Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.</p> <p>Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIU - 0610, publicarán a mas tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración. El precio promedio de carbón que se encuentre en el percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración. <p>Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este párrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p>	<p>Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.</p> <p>Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este párrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Lo dispuesto en el presente párrafo no se aplicable a las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a mil Kilovatios (1.000 Kw).</p> <p>La sobretasa establecida en el presente párrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica.</p>																		

La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.

PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:

1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o
2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto.

Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en:
 - 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o
 - 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET.
2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.
3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía

Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario.

5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este párrafo y su reglamentación.

La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente párrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.

Lo previsto en el presente párrafo no será aplicable a moteles y residencias.

PARÁGRAFO 6. El presente párrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:

$$TTD = \frac{ID}{UD}$$

Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará

así:

$$ID = INR + DTC - IRP$$

ID: Impuesto Depurado.

INR: Impuesto neto de renta.

DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario.

IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).

$$UD = UC + DPARR - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$$

UD: Utilidad Depurada.

UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos.

DPARR: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida.

INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera.

VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable.

VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera.

RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario.

C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.

Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:

1. Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y

el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA).

$$IA = (UD * 15\%) - ID$$

2. Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento:

2.1. Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados ($\sum ID$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así:

$$TTDG = \frac{\sum ID}{\sum UD}$$

2.2. Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado ($\sum ID$) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así:

$$IAG = (\sum UD * 15\%) - \sum ID$$

2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\sum UD\beta$), así:

$$IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$$

Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:

- Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los párrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario.
- Las sociedades de que trata el párrafo 1 del presente artículo.

De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) sea igual o menor a cero.

PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%.

ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:

1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta.

2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta

3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.

PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.

PARÁGRAFO 6. Únicamente podrán aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO$$

Donde:

- VAA: corresponde al valor a adicionar.
- DE: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- RE: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- INCRNGO: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- TRPJ: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- RLO: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 126-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p>ARTÍCULO 15° (ELIMINADO PLENARIA).</p> <p>ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.</p> <p>ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o periodo gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.</p> <p>Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.</p>	<p>Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo (ΣCP), así:</p> $CTP = \Sigma CP$ <p>El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalías de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así:</p> $CP = VR \times CU$ <p>Donde:</p> <p>VR = Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.</p> <p>CU = El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:</p> $CU = \frac{CT}{VT}$ <p>Para tal fin, el Costo Total (CT) anual del pozo, corresponde a la sumatoria de todos los costos asociadas al pozo entre los que se encuentran, sin limitarse, aquellos relacionados en el artículo 143-1 del Estatuto Tributario, los costos incurridos en el proceso de extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán</p>
<p>deducibles del impuesto de renta.</p> <p>PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, participantes, accionistas, clientes y/o sus familiares.</p> <p>ARTÍCULO 18°. ELIMINADO COMISIÓN.</p> <p>ARTÍCULO 19°. Modifíquese los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El</p>	<p>contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV GANANCIAS OCASIONALES</p> <p>ARTÍCULO 20° (ELIMINADO PLENARIA).</p> <p>ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.</p> <p>ARTÍCULO 22°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante. 2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante. 3. El equivalente a las primeras tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge supérstite y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso. 4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge supérstite por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros

actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.

5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 23°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 24°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 25°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa

única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 27°. ELIMINADO.

TÍTULO II IMPUESTO AL PATRIMONIO

ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes

a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no

cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de

enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, sólo

tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;
2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;
3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;
4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33°. Adiciónense los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 35°. Adiciónese un inciso al numeral 2 y modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, así:

Las personas que presten servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, solo podrán ser sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE si por estos conceptos hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios inferiores a 12.000 UVT en el año gravable anterior.

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 36°. Modifíquese el inciso primero y el párrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE-, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	7,3%
1.000	2.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37°. Adiciónense un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación –SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 38°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

**TÍTULO IV
IMPUESTOS AMBIENTALES**

**CAPÍTULO I
IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO**

ARTÍCULO 39°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el 50% del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

PARÁGRAFO 5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

ARTÍCULO 40°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 41°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente

estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 42°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular -CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES

ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES

CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09, excepto las aguas no saborizadas ni endulzadas.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Las fórmulas infantiles.

2. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
3. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
4. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los Bancos de Alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas

ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
	2025
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el

impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g

Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe y/o dulce de leche	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04

Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro Edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazoadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

a. **Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se

cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.

b. **Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

c. **Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS

<p>SATURADAS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados</p>	<p>industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. 2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre,</p>
<p>noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 46°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA</p> <p>ARTÍCULO 47°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.</p> <p>ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor</p>	<p>de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la comercialización de bienes y/o servicios, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando: <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y 1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientas (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional. 2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, siendo necesario cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Los servicios de publicidad online. 2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas. 2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia -"podcasts" y cualquier forma de contenido digital. 2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales. 2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación. 2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo. 2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de

<p>intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p> <p>2.9 Los servicios de educación online.</p> <p>2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP). <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del tres por ciento (3%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p>	<p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de retención y declaración como también los mecanismos de recaudo.</p> <p>PARÁGRAFO 7. Los individuos y personas jurídicas, extranjeras con presencia económica significativa en el país, hayan sido o no nombrados gran contribuyente, no estarán sujetas a obligaciones formales, aplicables a los residentes fiscales.</p> <p>PARÁGRAFO 8. Las reglas previstas en este artículo y el artículo 408 del Estatuto Tributario, en relación con la presencia económica significativa, entrarán a regir a partir del 1 de enero de 2024.</p> <p>ARTÍCULO 49°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre</p>
<p>la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá estimar toques indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p>	<p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 65 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 52°. Adiciónese un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o bonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetas a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 53°. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales</p>

y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.

Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.

Será responsabilidad de las entidades receptoras de la información intercambiada usarla para el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales y guardar la reserva en los mismos términos que lo hace la entidad que la suministra. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones de acceso a la información que prevea este Estatuto y, en general, el ordenamiento vigente.

ARTÍCULO 54°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:

1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.
3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.
4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.
5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

ARTÍCULO 55°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS

MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.

La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.

En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.

En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:

1. Manifestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o

2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario.

Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.

Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.

ARTÍCULO 56°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 57°. **FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO.** A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y

la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 58°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 59°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 60°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 61°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos brutos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 63°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 64°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
>20.000	50.000	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%
>50.000	En adelante	3%	(Valor de la enajenación en UVT menos 50.000 UVT) x 3% + 450 UVT

ARTÍCULO 65°. Adiciónense un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 66°. Modifíquese los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro

<p>respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.</p> <p>ARTÍCULO 67°. Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.</p> <p>ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.</p> <p>La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.</p> <p>Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:</p>	<p>a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;</p> <p>b) Los descuentos tributarios;</p> <p>c) Las rentas exentas;</p> <p>d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o</p> <p>e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.</p> <p>PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.</p> <p>PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.</p> <p>ARTÍCULO 69°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral,</p>
<p>sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.</p> <p>No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.</p> <p>ARTÍCULO 70°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.</p> <p>ARTÍCULO 71°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para</p>	<p>el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.</p> <p>Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 72°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.</p> <p>Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.</p> <p>Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.</p> <p>El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema al igual que a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.</p> <p>El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.</p> <p>El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.</p> <p>ARTÍCULO 73°. Modifíquese el artículo 256 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 256. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN. Las</p>

personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 30% del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión.

Las inversiones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

PARÁGRAFO 1. Para que proceda el descuento de que trata el presente artículo, al calificar el proyecto se deberán tener en cuenta criterios de impacto ambiental.

PARÁGRAFO 2. El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación, y iv) a las donaciones recibidas por intermedio del Icetex, dirigidas a programas de becas que financien la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos

1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa.

De igual manera, el tratamiento previsto en este artículo será también aplicable a las donaciones a iNNpulsa que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Los recursos que así reciba iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a la generación de nuevos programas o instrumentos, o el fortalecimiento de la oferta existente que beneficien a los emprendedores del país. Estos recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpulsa Colombia o quien haga sus veces. Estas donaciones no podrán ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará el tratamiento previsto en este inciso.

PARÁGRAFO 3. El descuento previsto por la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención el presente artículo en su primer inciso.

PARÁGRAFO 4. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Micro, Pequeñas y medianas empresas (Mipymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido de acuerdo con lo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 5. Los costos y gastos que dan lugar al descuento de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

ARTÍCULO 74°. Modifíquense los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un parágrafo 6 del artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.

PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas o Medianas empresas.

ARTÍCULO 75°. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES

ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.

El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.

Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior

a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

ARTÍCULO 76°. Adiciónese el inciso 9 al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:

En los delitos previstos en los artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador), 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de 5 años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos se reanudará el término de prescripción de la acción penal.

ARTÍCULO 77°. Modifíquese el artículo 651 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.

PARÁGRAFO 1. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente artículo reducida al diez por ciento (10%).

Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.

PARÁGRAFO 2. Cuando un dato omiso o inexacto se reporte en diferentes formatos o este comprendido en otro reporte para el cálculo de la sanción de que trata este artículo, se sancionará la omisión o el error tomando el dato de mayor cuantía.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los contribuyentes que hayan incurrido en las infracciones señaladas en este artículo y no les hayan notificado pliego de cargos, podrán corregir o subsanar la información, presentándola hasta el 1 de abril de 2023, aplicando la sanción del parágrafo 2 reducida al cinco por ciento (5%).

ARTÍCULO 78°. Adiciónese un numeral 11 al artículo 906 del Estatuto Tributario, así:

11. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.

ARTÍCULO 79°. Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedara así:

ARTÍCULO 180. El Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros, así como planes especiales de salvaguardia de manifestaciones culturales incorporadas a listas representativas de patrimonio

ARTÍCULO 651. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:

1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:

a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;

b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;

c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;

d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero coma cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT.

2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.

Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.

La sanción a que se refiere el presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en la cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.

cultural inmaterial acordes con la Ley 1185 de 2008, e infraestructura de espectáculos públicos de artes escénicas previstos en el artículo 4 de la Ley 1493 de 2011, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Los certificados de inversión que se generen para emparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.

El Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS establecerá un cupo anual máximo para estos efectos.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Cultura podrá definir, de considerarlo necesario, que la convocatoria se realice por intermedio de una entidad sin ánimo de lucro adscrita a esa entidad, para lo cual celebrará de manera directa el respectivo convenio. Las inversiones o donaciones que se canalicen mediante el mecanismo previsto en este artículo deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas y Patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que pueden ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de las empresas que pueden presentar proyectos.

ARTÍCULO 80°. Adiciónese un parágrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así:

PARÁGRAFO 8. El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el presente artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente parágrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondientes al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.

ARTÍCULO 81°. Adiciónese un parágrafo al numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. Para efectos del literal c. del numeral 2 de presente artículo se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.

ARTÍCULO 82°. Modifíquese el inciso 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinillas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).

ARTÍCULO 83°. Adiciónese un parágrafo 3 al artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, así:

PARÁGRAFO 3. La prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. La obstaculización injustificada del acuerdo de reorganización por parte de la administración tributaria o fiscal constituirá falta disciplinaria.

El 20% restante se destinará para la financiación del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente artículo.

PARÁGRAFO 4. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien éste delegue.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023, correspondientes

ARTÍCULO 84°. Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 839 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes, certificados por la administración de impuestos, inmediatamente el funcionario competente, so pena de incurrir en falta disciplinaria, expedirá la resolución correspondiente que decrete el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro correspondiente de manera inmediata. El desahogado podrá continuar con las operaciones comerciales que correspondan a su actividad económica y objeto social.

ARTÍCULO 85°. Adiciónese un numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, así:

19. Incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.

ARTÍCULO 86°. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1º de enero de 2023, destinará el 80% del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través el Fondo para la Sustentabilidad y para la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.

ARTÍCULO 87°. DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO. Los responsables del impuesto sobre las ventas que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.

Los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.

ARTÍCULO 88°. REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:

1. La sanción de extemporaneidad se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.
2. La tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 89°. Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

<p style="text-align: center;">-----</p> <p>PARÁGRAFO 2. El servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada, cambia su tratamiento de excluido a gravado, siguiendo el tratamiento dispuesto en el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 90° (NUEVO). Adiciónese el artículo 66-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 66-2. DETERMINACIÓN DEL COSTO DE MANO DE OBRA EN EL CULTIVO DE PAPA. Para la determinación del costo de los cultivos de papa, se presume de derecho que el treinta por ciento (30 %) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.</p> <p>El contribuyente podrá tomar dicho porcentaje como costo en su declaración del impuesto de renta y complementario acreditando únicamente el cumplimiento de los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario, los cuales se podrán acreditar a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello.</p> <p>La presente disposición no exime al empleador del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social.</p> <p>ARTÍCULO 91° (NUEVO). Modifíquese el inciso 18 del artículo 476 de la Ley 1819 de 2016 el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <p>(...)</p> <p>18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011.</p> <p>ARTÍCULO 92° (NUEVO). Estará excluida del impuesto sobre las ventas (IVA) la comercialización de los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará la materia, especialmente, el trámite para</p>	<p>identificar los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.</p> <p>ARTÍCULO 93° (NUEVO). Se adiciona el literal (u) al numeral 24 del artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 476. Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas. Nota 1. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <p>24. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:</p> <p>u) El servicio de recaudo de derechos de acceso vehicular a las centrales mayoristas de abasto.</p> <p>ARTÍCULO 94° (NUEVO). Adiciónese un artículo al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 401-4. Retención en la Fuente en Pagos de Tarjetas Débito y Crédito. Los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales no responsables de IVA por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de proveedores de servicios de pago, agregadores, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta.</p> <p>ARTÍCULO 95° (NUEVO). Creación de una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios en educación superior mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.</p>
<p>Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX.</p> <p>Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.</p> <p>Hecho generador. El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financien su educación superior a través del -Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX-, en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.</p> <p>Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.</p> <p>Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.</p> <p>Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.</p> <p>Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de ICETEX.</p> <p>Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.</p> <p>Fiscalización, determinación y recaudo. El ICETEX realizará las</p>	<p>acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.</p> <p>Para tal efecto, la Junta Directiva del ICETEX dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.</p> <p>PARAGRAFO. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>ARTÍCULO 96° (NUEVO). ANONIMIZACIÓN DE DATOS EN MATERIA DE DECLARACIÓN DE RENTA: Adiciónese un parágrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y aplicando el principio de divulgación proactiva de la información consignado en la Ley 1712 de 2014.</p> <p>ARTÍCULO 97°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616- 5, el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021, que regirán hasta el 1 de enero de 2023 y las Leyes 2238 de 2022 y 2240 de 2022. Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus Decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del parágrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo del Decreto 560 de 2020 y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.</p> <p>Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del capítulo 1 del "TITULO</p>

<p><i>V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del 1 de julio de 2023.</i></p> <p><i>El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del capítulo II del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del 1 de septiembre de 2023.</i></p> <p><i>El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.</i></p> <p><i>Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.</i></p>	<p>Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 02 de noviembre de 2022 AL PROYECTO DE LEY No.131 DE 2022 SENADO – 118 DE 2022 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">COORDINADORES</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ Senador de la República</td> <td style="width: 50%;">JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República</td> </tr> <tr> <td>CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República</td> <td>GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">PONENTES</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">JAIRO A. CASTELLANOS SERRANO Senador de la República</td> <td style="width: 50%;">ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República</td> </tr> <tr> <td>EFRAIN J. CEPEDA SARABIA Senador de la República</td> <td>IMELDA DAZA COTES Senador de la República</td> </tr> <tr> <td>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senador de la República</td> <td>JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República</td> </tr> </table>	JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ Senador de la República	JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República	CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República	JAIRO A. CASTELLANOS SERRANO Senador de la República	ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República	EFRAIN J. CEPEDA SARABIA Senador de la República	IMELDA DAZA COTES Senador de la República	ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senador de la República	JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ Senador de la República	JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República										
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República										
JAIRO A. CASTELLANOS SERRANO Senador de la República	ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República										
EFRAIN J. CEPEDA SARABIA Senador de la República	IMELDA DAZA COTES Senador de la República										
ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senador de la República	JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República										
<p>MIGUEL URIBE TURBAY Senador de la República</p> <p>El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 02 de noviembre de 2022, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p>	<p style="text-align: center;">IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2022</p>										

Anexo 12

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1385

Bogotá, D. C., martes, 8 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA – 131 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 118 DE 2022 CÁMARA – 131 DE 2022 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

TÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

CAPÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el numeral 10 y los parágrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente
0	1.090	0%	0%

> 1.090	En adelante	15%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) x 15%
---------	-------------	-----	--

El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo periodo, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.

5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.

5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del periodo gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.

5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla. La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.

2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.

La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

CAPÍTULO II

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA DIFERENCIAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa diferencial del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Renta líquida gravable		Tarifa Marginal
Desde (UVT)	Hasta (UVT)	
0	4.100	30%
>4.100	En adelante	35%

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIU - 0610, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.

Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este parágrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

<p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Lo dispuesto en el presente parágrafo no se aplicable a las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a mil Kilovatios (1.000 Kw).</p> <p>La sobretasa establecida en el presente parágrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica. La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. 3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. 4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. 5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p>
<p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El presente parágrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:</p> $TTD = \frac{ID}{UD}$ <p>Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:</p> $ID = INR + DTC - IRP$ <p>ID: Impuesto Depurado. INR: Impuesto neto de renta. DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario. IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).</p> $UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$ <p>UD: Utilidad Depurada. UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos. DPARL: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida. INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera. VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable. VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas</p>	<p>exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.</p> <p>Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA). $IA = (UD * 15\%) - ID$ <ol style="list-style-type: none"> 2. Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados (ΣID) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así: $TTDG = \frac{\Sigma ID}{\Sigma UD}$ 2.2. Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado (ΣID) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así: $IAG = (\Sigma UD * 15\%) - \Sigma ID$ 2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad

Depurada) de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\sum UD\beta$), así:

$$IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$$

Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para:

- a) Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los parágrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario.

- b) Las sociedades de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

De igual forma no aplica lo indicado en este parágrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) sea igual o menor a cero.

- c) Quienes se rijan por lo previsto en el artículo 32 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%.

PARÁGRAFO 8. La tarifa se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas jurídicas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.

PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente parágrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del año 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.

ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:

1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta.

2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario.

3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.

PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de traer las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:

$$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO$$

Donde:

- VAA : corresponde al valor a adicionar.
- DE : corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto.
- RE : corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto.
- INCRNGO : corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto.
- TRPJ : corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable.
- DT : corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto.
- RLO : corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de detraer las deducciones especiales sujetas al límite.

En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.

Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 126-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.

CAPÍTULO III OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

ARTÍCULO 15°. Modifíquese el inciso primero y adiciónense dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo (ΣCP), así:

$$CTP = \Sigma CP$$

El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalías de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así:

$$CP = VR \times CU$$

Donde:

VR = Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.

PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.

Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto Tributario. Para los fondos de empleados, el cálculo de este excedente, se realizará conforme a su marco legal.

Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.

PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades mercantiles o no asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación, salud o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica o que sean destinadas al mantenimiento de dichas iglesias o confesiones religiosas.

ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 17°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

CU= El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:

$$CU = \frac{CT}{VT}$$

Para tal fin, el Costo Total (CT) anual del pozo, corresponde a la sumatoria de todos los costos asociados al pozo entre los que se encuentran, sin limitarse, aquellos relacionados en el artículo 143-1 del Estatuto Tributario, los costos incurridos en el proceso de extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

ARTÍCULO 18°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 19°. Modifíquese los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los

términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutadas con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

CAPÍTULO IV GANANCIAS OCASIONALES

ARTÍCULO 20°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 22°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 24°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 25°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 26°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 27°. ELIMINADO.

TÍTULO II IMPUESTO AL PATRIMONIO

ARTÍCULO 28°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

ARTÍCULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil quinientas (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientas cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 23°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o a los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 29°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 30°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en

cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario

en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, sólo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 31°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT	Impuesto
------------	----------

Desde	Hasta	Tarifa marginal	
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 32°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 33°. Adiciónense los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 35°. Adiciónese un inciso al numeral 2 y modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, así:

Las personas que presten servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, sólo podrán ser sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE si por estos conceptos hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios inferiores a 12.000 UVT en el año gravable anterior.

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 36°. Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales	

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811,

Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	7,3%
1.000	2.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 37°. Adiciónense un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación – SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 38°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

ARTÍCULO 39°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂e)

de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el 50% del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

PARÁGRAFO 5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

ARTÍCULO 40°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂e) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂e). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 42°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,0005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

PARÁGRAFO 7. La tarifa del Impuesto al Carbono por unidad de combustible de la que trata este artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Vaupés y los municipios de Sipí, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, para los gasolina, ACPM y jet fuel, será de cero pesos (\$0).

Los municipios y departamentos que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos o refinamiento de combustibles perderán el beneficio de que trata este parágrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 41°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular -CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 44°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES

ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES

CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)

Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.	22.02.
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Las fórmulas infantiles.
2. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
3. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
4. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2025	
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0	
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- *IMP*: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- *Vol*: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- *Tarifa*: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, los naturalmente presentes en la miel y/o en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe y/o dulce de leche.	04.04.90.00.00

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes,

Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.	19.05
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por	20.07

cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)

PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

- Sodio:** se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
- Azúcares:** se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
- Grasas saturadas:** se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el

porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.

PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a partir del periodo gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO

CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS.

La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.

ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:

- En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
- En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

**CAPÍTULO III
DISPOSICIONES COMUNES**

ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.

ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.

ARTÍCULO 46°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor

del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.

TÍTULO VI

MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

ARTÍCULO 47°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.

ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:

1. Para la comercialización de bienes y/o servicios, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:

1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y

1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s)

en el territorio nacional.

2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, siendo necesario cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:

2.1 Los servicios de publicidad online.

2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.

2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia -"podcasts" y cualquier forma de contenido digital.

2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.

2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.

2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.

2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.

2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.

2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.

2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:

1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o

2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).

PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del tres por ciento (3%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.

Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.

PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.

PARÁGRAFO 6. El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de retención y declaración como también los mecanismos de recaudo.

PARÁGRAFO 7. Los individuos y personas jurídicas extranjeras con presencia económica significativa en el país, hayan sido o no nombrados gran contribuyente, no estarán sujetas a obligaciones formales, aplicables a los residentes fiscales.

PARÁGRAFO 8. Las reglas previstas en este artículo y el artículo 408 del Estatuto Tributario, en relación con la presencia económica significativa, entrarán a regir a partir del 1 de enero de 2024.

ARTÍCULO 49°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:

17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 50°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.

En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.

PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.

ARTÍCULO 51°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN podrá estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.

Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.

Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.

PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.

ARTÍCULO 52°. Adiciónense un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:

Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.

1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.
3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.
4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.
5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

ARTÍCULO 55°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.

La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

ARTÍCULO 53°. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.

Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.

Será responsabilidad de las entidades receptoras de la información intercambiada usarla para el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales y guardar la reserva en los mismos términos que lo hace la entidad que la suministra. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones de acceso a la información que prevea este Estatuto y, en general, el ordenamiento vigente.

ARTÍCULO 54°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:

En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.

En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:

1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o
2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario.

Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.

Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para

presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.

PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuenta la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas - IVA y el impuesto nacional al consumo.

ARTÍCULO 56°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 57°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO

procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

TÍTULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 60°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

ARTÍCULO 61°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE

TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 58°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 59°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el

cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE cuando sus ingresos brutos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 63°. ELIMINADO.

ARTÍCULO 64°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónese un parágrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
>20.000	50.000	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%
>50.000	En adelante	3%	(Valor de la enajenación en UVT menos 50.000 UVT) x 3% + 450 UVT

ARTÍCULO 65°. Adiciónese un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no

supere cincuenta (50) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 66°. Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 5.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la

dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

ARTÍCULO 67°. Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

ARTÍCULO 68°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

a) Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;

b) Los descuentos tributarios;

c) Las rentas exentas;

d) Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o

e) La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

ARTÍCULO 69°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.

Quando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 70°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.

ARTÍCULO 71°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.

Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 72°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema al igual que a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

ARTÍCULO 73° (NUEVO). Modifíquese el artículo 256 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 256. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN. Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 30% del valor invertido en dichos proyectos en el periodo gravable en que se realizó la inversión.

generación de nuevos programas o instrumentos, o el fortalecimiento de la oferta existente que beneficien a los emprendedores del país. Estos recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpulsa Colombia o quien haga sus veces. Estas donaciones no podrán ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará el tratamiento previsto en este inciso.

PARÁGRAFO 3. El descuento previsto por la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención el presente artículo en su primer inciso.

PARÁGRAFO 4. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Micro, Pequeñas y medianas empresas (Mipymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido de acuerdo con lo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 5. Los costos y gastos que dan lugar al descuento de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

ARTÍCULO 74° (NUEVO). Modifíquese los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un parágrafo 6 al artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.

Las inversiones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

PARÁGRAFO 1. Para que proceda el descuento de que trata el presente artículo, al calificar el proyecto se deberán tener en cuenta criterios de impacto ambiental.

PARÁGRAFO 2. El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación, y iv) a las donaciones recibidas por intermedio del Icetex, dirigidas a programas de becas que financien la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa.

De igual manera, el tratamiento previsto en este artículo será también aplicable a las donaciones a iNNpulsa que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Los recursos que así reciba iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a la

PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas o Medianas empresas.

ARTÍCULO 75° (NUEVO). Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES

ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.

El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.

Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

<p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARAGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p>	<p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 76° (NUEVO). Adiciónese el inciso 9 al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:</p> <p>En los delitos previstos en los artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador), 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de 5 años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos se reanuda el término de prescripción de la acción penal.</p> <p>ARTÍCULO 77° (NUEVO). Modifíquese el artículo 651 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 651. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios: <ol style="list-style-type: none"> a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida; b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;
<p>c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;</p> <p>d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero coma cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT.</p> <p>2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.</p> <p>Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.</p> <p>La sanción a que se refiere el presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.</p> <p>En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente artículo reducida al diez por ciento (10%).</p> <p>Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando un dato omiso o inexacto se reporte en diferentes formatos o este comprendido en otro reporte para el cálculo de la sanción de que trata este artículo, se sancionará la omisión o el error tomando el dato de mayor cuantía.</p>	<p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los contribuyentes que hayan incurrido en las infracciones señaladas en este artículo y no les hayan notificado pliego de cargos, podrán corregir o subsanar la información, presentándola hasta el 1 de abril de 2023, aplicando la sanción del parágrafo 2 reducida al cinco por ciento (5%).</p> <p>ARTÍCULO 78° (NUEVO). Adiciónese un numeral 11 al artículo 906 del Estatuto Tributario, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIIU 4665, 3830 y 3811 que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto. <p>ARTÍCULO 79° (NUEVO). Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedara así:</p> <p>ARTÍCULO 180. El Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros, así como planes especiales de salvaguardia de manifestaciones culturales incorporadas a listas representativas de patrimonio cultural inmaterial acordes con la Ley 1185 de 2008, e infraestructura de espectáculos públicos de artes escénicas previstos en el artículo 4 de la Ley 1493 de 2011, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Los certificados de inversión que se generen para emparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.</p> <p>El Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS establecerá un cupo anual máximo para estos efectos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Cultura podrá definir, de considerarlo necesario, que la convocatoria se realice por intermedio de una entidad sin ánimo de lucro adscrita a esa entidad, para lo cual celebrará de manera directa el respectivo convenio. Las inversiones o donaciones que se canalicen mediante el mecanismo previsto en este artículo deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las</p>

tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas y Patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que pueden ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de las empresas que pueden presentar proyectos.

ARTÍCULO 80° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así:

PARÁGRAFO 8. El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el presente artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente párrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondientes al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.

ARTÍCULO 81° (NUEVO). Adiciónese un párrafo al numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. Para efectos del literal c. del numeral 2 de presente artículo se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.

ARTÍCULO 82° (NUEVO). Modifíquese el inciso 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinillas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual

está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).

ARTÍCULO 83° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 3 al artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, así:

PARÁGRAFO 3. La prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. La obstaculización injustificada del acuerdo de reorganización por parte de la administración tributaria o fiscal constituirá falta disciplinaria.

ARTÍCULO 84° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 2 al artículo 839 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes, certificados por la administración de impuestos, inmediatamente el funcionario competente, so pena de incurrir en falta disciplinaria, expedirá la resolución correspondiente que decreta el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro correspondiente de manera inmediata. El desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales que correspondan a su actividad económica y objeto social.

ARTÍCULO 85° (NUEVO). Adiciónese un numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, así:

19. Incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.

ARTÍCULO 86° (NUEVO). Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1° de enero de 2023, destinará el 80% del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la

deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el párrafo 1 del presente artículo.

El 20 % restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que

obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al párrafo 2 del presente artículo.

PARÁGRAFO 4. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.

ARTÍCULO 87° (NUEVO). DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO. Los responsables del impuesto sobre las ventas que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.

Los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.

ARTÍCULO 88° (NUEVO). REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por el impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos

<p><i>y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sanción de extemporaneidad se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario. 2. La tasa de interés de mora se reducirá en un sesenta por ciento (60%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. <p>PARAGRAFO 1. A quienes se les haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, pliegos de cargos, liquidación oficial, resolución sanción o fallo de recurso de reconsideración, las sanciones propuestas o determinadas por la UGPP de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, respecto de las cuales se paguen hasta el treinta (30) de junio de 2023 la totalidad del acto administrativo, se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto propuesto o determinado, con su respectiva actualización. En los procesos de cobro que se encuentren en curso o se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, donde se pretenda la reducción prevista en el presente párrafo, siempre que paguen la totalidad del acto administrativo, se podrán suscribir facilidades de pago a más tardar el 30 de junio de 2023 y su solicitud deberá ser radicada hasta el 15 de mayo de 2023. Lo anterior, conforme con el procedimiento que para el efecto establezca la UGPP.</p> <p>PARAGRAFO 2. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.</p> <p>ARTICULO 89° (NUEVO). Adiciónese un párrafo 2 al artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. El servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada, cambia su tratamiento de excluido a gravado, siguiendo el tratamiento dispuesto en el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el numeral 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal. 	<p>ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el artículo 66-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 66-2. DETERMINACIÓN DEL COSTO DE MANO DE OBRA EN EL CULTIVO DE PAPA. Para la determinación del costo en los cultivos de papa, se presume de derecho que el treinta por ciento (30%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.</p> <p>El contribuyente podrá tomar dicho porcentaje como costo en su declaración del impuesto de renta y complementario acreditando únicamente el cumplimiento de los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario, los cuales se podrán acreditar a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello.</p> <p>La presente disposición no exime al empleador del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese un artículo al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 401-4. Retención en la Fuente en Pagos de Tarjetas Débito y Crédito. Los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales no responsables de IVA por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de proveedores de servicios de pago, agregadores, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el artículo 66-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 66-2. DETERMINACIÓN DEL COSTO DE MANO DE OBRA EN EL CULTIVO DE ARROZ. Para la determinación del costo en los cultivos de arroz, de aquellos productores cuya siembra sea hasta de veinte (20) hectáreas, se presume de derecho que el veinte por ciento (20%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.</p>
<p>El contribuyente podrá tomar dicho porcentaje como costo en su declaración del impuesto de renta y complementario acreditando únicamente el cumplimiento de los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario, los cuales se podrán acreditar a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello.</p> <p>La presente disposición no exime al empleador del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>j) La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de doscientos dólares USD\$200, de acuerdo con lo establecido en cada acuerdo o tratado de Libre Comercio, en virtud del cual, se obligue expresamente al no cobro de este impuesto.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN establecerá los controles de fiscalización e investigación correspondientes para asegurar el pago efectivo del impuesto cuando haya lugar al mismo. El beneficio establecido en este literal no podrá ser utilizado cuando las importaciones tengan fines comerciales.</p> <p>A este literal no le será aplicable lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el numeral 18 del artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA- Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <p>(...)</p> <p>18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011.</p>	<p>ARTÍCULO NUEVO. Se adiciona el literal (u) al numeral 24 del artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 476. Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas.</p> <p>Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <p>24. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:</p> <p>u) El servicio de recaudo de derechos de acceso vehicular a las centrales mayoristas de abasto</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese un numeral al artículo 476 del DECRETO 624 DE 1989 (Estatuto Tributario), el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS - IVA- Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <p>33. Los servicios hoteleros y de turismo dentro de los departamentos de la región Amazonía y Orinoquía, Amazonas, Guainía, Vaupés, Vichada, Putumayo, Meta, Caquetá, Guaviare y Arauca hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. ANONIMIZACIÓN DE DATOS EN MATERIA DE DECLARACIÓN DE RENTA. Adiciónese un párrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y aplicando el principio de divulgación proactiva de la información consignado en la Ley 1712 de 2014.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará así:</p>

Artículo 23. Los insumos agropecuarios serán importados a una tasa de 0% de arancel, para el fortalecimiento y la activación económica del campo, por un término de un año.

ARTÍCULO NUEVO. Creación de una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios en educación superior mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX-, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX-.

Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financian sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.

Hecho generador. El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financian su educación superior a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX- en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.

Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.

Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.

Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de ICETEX.

Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Fiscalización, determinación y recaudo. El ICETEX realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.

Para tal efecto, la Junta Directiva del ICETEX dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

Parágrafo. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.

ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 151 de la Ley; 2010 de 2019, el cual quedará así:

ARTICULO 157. CONTRAPRESTACIONES AEROPORTUARIAS. En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de entidades del orden nacional, en los que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el 20% del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde

operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizados por la concesión. Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/o operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/o operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del 80% restante de la contraprestación a trasladarse se descontará la contraprestación establecida en el artículo 308 la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que haga sus veces.

ARTÍCULO NUEVO. Estará excluida del impuesto sobre las ventas (IVA) la comercialización de los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia, especialmente, el trámite para identificar los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el inciso 3 del artículo 22 del Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", el cual quedará así:

Artículo 22. ENTIDADES QUE NO SON CONTRIBUYENTES.

(...)

Tampoco serán contribuyentes ni declarantes los resguardos y cabildos indígenas, las asociaciones de cabildos indígenas, conforme al decreto 1088 de 1993, ni la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.

ARTÍCULO NUEVO. Deducción transitoria del impuesto sobre la renta. Las personas naturales y jurídicas nacionales que desarrollen actividades de hotelería, agencia de viajes, tiempo compartido y turismo receptivo, que estén obligados a presentar declaraciones de renta y complementarios, cuenten con un establecimiento de comercio domiciliado en San Andrés Isla, Providencia y/o Santa Catalina con anterioridad al 16 de noviembre de 2020 y tengan a su cargo trabajadores residentes en estas entidades territoriales, tendrán derecho a

deducir de la renta el 150% del valor de los salarios y prestaciones sociales durante la vigencia del año 2023.

ARTÍCULO NUEVO. REINTEGRO DE APORTES ESTATALES EN RELACION CON LOS PROGRAMAS DE APOYO DEL GOBIERNO NACIONAL. Durante las labores de fiscalización y cobro que adelante la UGPP en la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios de los aportes estatales otorgados por el Gobierno nacional en los programas Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP y Programa de Apoyo a la Empresas Afectadas por el Paro Nacional- PARO, los aportes estatales deberán ser reintegrados con base en el IPC vigente a la fecha de restitución, sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar.

DEVOLUCIÓN DE APORTES Y SANCIONES

"Modifíquese el artículo 311 de Ley 1819 de 2016 el cual quedará de la siguiente manera:

Cuando se instaure el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos expedidos por la UGPP con ocasión de los procesos de determinación y/o cobro de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección social, así como de los procesos sancionatorios adelantados por no envío de información incumplimiento de los estándares de cobro y los relacionados con los programas de Gobierno, y los aportantes hayan realizado pagos relacionados con las obligaciones determinadas en los mismos, la UGPP informará del auto admisorio de la respectiva demanda a la Adres, al Fondo de Riesgos Laborales, a las Administradoras de Pensiones, y riesgos laborales, al Tesoro Nacional, al ICBF, al SENA, a las Cajas de Compensación familiar, y a todas las demás entidades que hayan recibido recursos para que efectúen las provisiones correspondientes en una cuenta especial que reconozca la contingencia y que garantice la devolución de los dineros pagados cuando el Juez de Conocimiento del respectivo proceso así lo ordene al declarar la nulidad total o parcial de los actos administrativos.

La orden de pago será impartida por el juez directamente a la Adres, al Fondo de Riesgos Laborales, a las Administradoras de Pensiones, y riesgos laborales, al Tesoro Nacional, al ICBF, al SENA, a las Cajas de Compensación familiar, en los eventos en que declare la nulidad total del o de los actos administrativos. La devolución de los aportes por parte de las entidades obligadas deberá realizarse y acreditarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la orden del juez, en la cuenta que para tal efecto disponga el aportante; de lo contrario se causarán intereses moratorios con cargo a las mencionadas entidades a la tasa de interés bancario

<p>corriente certificada por la Superintendencia Financiera por el período en el que se realiza el pago.</p> <p>Cuando la decisión del Juez ordene la nulidad parcial del acto y deba efectuarse un recalcu a efectos de establecer el valor objeto de la devolución de recursos por parte de la respectiva Administradora, una vez quede ejecutoriada la sentencia, la UGPP procederá a efectuar los ajustes correspondientes, dentro de los diez (10) meses siguientes y trasladará a las administradoras el acto administrativo de cumplimiento, para que procedan a la devolución de los aportes dentro de los seis (6) meses siguientes.</p> <p>La devolución de los aportes se efectuará en los términos previstos en esta disposición, sin que haya lugar a la respectiva indexación de los recursos.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 424 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 424. BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:</p> <table border="1" data-bbox="175 808 792 1148"> <tr><td>01.03</td><td>Animales vivos de la especie porcina.</td></tr> <tr><td>01.04</td><td>Animales vivos de las especies ovina o caprina.</td></tr> <tr><td>01.05</td><td>Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos.</td></tr> <tr><td>01.06</td><td>Los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía.</td></tr> <tr><td>03.01</td><td>Peces vivos, excepto los peces ornamentales de las posiciones 03.01.11.00.00 y 03.01.19.00.00</td></tr> <tr><td>03.03.41.00.00</td><td>Albacoras o atunes blancos</td></tr> <tr><td>03.03.42.00.00</td><td>Atunes de aleta amarilla (rabiles)</td></tr> <tr><td>03.03.45.00.00</td><td>Atunes comunes o de aleta azul, del Atlántico y del Pacífico</td></tr> <tr><td>03.05</td><td>Pescado seco, salado o en salmuera, pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado, harina, polvo y «pellets» de pescado, aptos para la alimentación humana.</td></tr> <tr><td>04.04.90.00.00</td><td>Productos constituidos por los componentes naturales de la leche</td></tr> <tr><td>04.09</td><td>Miel natural</td></tr> <tr><td>05.11.10.00.00</td><td>Semen de Bovino</td></tr> </table>	01.03	Animales vivos de la especie porcina.	01.04	Animales vivos de las especies ovina o caprina.	01.05	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos.	01.06	Los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía.	03.01	Peces vivos, excepto los peces ornamentales de las posiciones 03.01.11.00.00 y 03.01.19.00.00	03.03.41.00.00	Albacoras o atunes blancos	03.03.42.00.00	Atunes de aleta amarilla (rabiles)	03.03.45.00.00	Atunes comunes o de aleta azul, del Atlántico y del Pacífico	03.05	Pescado seco, salado o en salmuera, pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado, harina, polvo y «pellets» de pescado, aptos para la alimentación humana.	04.04.90.00.00	Productos constituidos por los componentes naturales de la leche	04.09	Miel natural	05.11.10.00.00	Semen de Bovino	<table border="1" data-bbox="831 422 1455 1148"> <tr><td>06.01</td><td>Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor, plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la partida 12.12.</td></tr> <tr><td>06.02.90.90.00</td><td>Las demás plantas vivas (incluidas sus raíces), esquejes e injertos; micelios.</td></tr> <tr><td>06.02.20.00.00</td><td>Plántulas para la siembra, incluso de especies forestales maderables.</td></tr> <tr><td>07.01</td><td>Papas (patatas) frescas o refrigeradas.</td></tr> <tr><td>07.02</td><td>Tomates frescos o refrigerados.</td></tr> <tr><td>07.03</td><td>Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas aliáceas, frescos o refrigerados.</td></tr> <tr><td>07.04</td><td>Coles, incluidos los repollos, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género Brassica, frescos o refrigerados.</td></tr> <tr><td>07.05</td><td>Lechugas (Lactuca sativa) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (Cichorium spp.), frescas o refrigeradas.</td></tr> <tr><td>07.06</td><td>Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifíes, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados.</td></tr> <tr><td>07.07</td><td>Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados.</td></tr> <tr><td>07.08</td><td>Hortalizas de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.</td></tr> <tr><td>07.09</td><td>Las demás hortalizas, frescas o refrigeradas.</td></tr> <tr><td>07.12</td><td>Hortalizas secas, incluidas las cortadas en trozos o en rodajas o las trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación.</td></tr> <tr><td>07.13</td><td>Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.</td></tr> <tr><td>07.14</td><td>Raíces de yuca (mandioca), arrurruz o salep, aguaturmas (patacas), camotes (batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en «pellets», médula de sagú.</td></tr> <tr><td>08.01.12.00.00</td><td>Cocos con la cáscara interna (endocarpio)</td></tr> <tr><td>08.01.19.00.00</td><td>Los demás cocos frescos</td></tr> <tr><td>08.03</td><td>Bananas, incluidos los plátanos «plantains», frescos o secos.</td></tr> <tr><td>08.04</td><td>Dátiles, higos, piñas (ananás), aguacates (paltas), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos.</td></tr> <tr><td>08.05</td><td>Agrios (cítricos) frescos o secos.</td></tr> <tr><td>08.06</td><td>Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.</td></tr> <tr><td>08.07</td><td>Melones, sandías y papayas, frescos.</td></tr> <tr><td>08.08</td><td>Manzanas, peras y membrillos, frescos.</td></tr> </table>	06.01	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor, plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la partida 12.12.	06.02.90.90.00	Las demás plantas vivas (incluidas sus raíces), esquejes e injertos; micelios.	06.02.20.00.00	Plántulas para la siembra, incluso de especies forestales maderables.	07.01	Papas (patatas) frescas o refrigeradas.	07.02	Tomates frescos o refrigerados.	07.03	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas aliáceas, frescos o refrigerados.	07.04	Coles, incluidos los repollos, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género Brassica, frescos o refrigerados.	07.05	Lechugas (Lactuca sativa) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (Cichorium spp.), frescas o refrigeradas.	07.06	Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifíes, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados.	07.07	Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados.	07.08	Hortalizas de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.	07.09	Las demás hortalizas, frescas o refrigeradas.	07.12	Hortalizas secas, incluidas las cortadas en trozos o en rodajas o las trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación.	07.13	Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.	07.14	Raíces de yuca (mandioca), arrurruz o salep, aguaturmas (patacas), camotes (batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en «pellets», médula de sagú.	08.01.12.00.00	Cocos con la cáscara interna (endocarpio)	08.01.19.00.00	Los demás cocos frescos	08.03	Bananas, incluidos los plátanos «plantains», frescos o secos.	08.04	Dátiles, higos, piñas (ananás), aguacates (paltas), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos.	08.05	Agrios (cítricos) frescos o secos.	08.06	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.	08.07	Melones, sandías y papayas, frescos.	08.08	Manzanas, peras y membrillos, frescos.																																						
01.03	Animales vivos de la especie porcina.																																																																																																												
01.04	Animales vivos de las especies ovina o caprina.																																																																																																												
01.05	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos.																																																																																																												
01.06	Los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía.																																																																																																												
03.01	Peces vivos, excepto los peces ornamentales de las posiciones 03.01.11.00.00 y 03.01.19.00.00																																																																																																												
03.03.41.00.00	Albacoras o atunes blancos																																																																																																												
03.03.42.00.00	Atunes de aleta amarilla (rabiles)																																																																																																												
03.03.45.00.00	Atunes comunes o de aleta azul, del Atlántico y del Pacífico																																																																																																												
03.05	Pescado seco, salado o en salmuera, pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado, harina, polvo y «pellets» de pescado, aptos para la alimentación humana.																																																																																																												
04.04.90.00.00	Productos constituidos por los componentes naturales de la leche																																																																																																												
04.09	Miel natural																																																																																																												
05.11.10.00.00	Semen de Bovino																																																																																																												
06.01	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor, plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la partida 12.12.																																																																																																												
06.02.90.90.00	Las demás plantas vivas (incluidas sus raíces), esquejes e injertos; micelios.																																																																																																												
06.02.20.00.00	Plántulas para la siembra, incluso de especies forestales maderables.																																																																																																												
07.01	Papas (patatas) frescas o refrigeradas.																																																																																																												
07.02	Tomates frescos o refrigerados.																																																																																																												
07.03	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas aliáceas, frescos o refrigerados.																																																																																																												
07.04	Coles, incluidos los repollos, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género Brassica, frescos o refrigerados.																																																																																																												
07.05	Lechugas (Lactuca sativa) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (Cichorium spp.), frescas o refrigeradas.																																																																																																												
07.06	Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifíes, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados.																																																																																																												
07.07	Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados.																																																																																																												
07.08	Hortalizas de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.																																																																																																												
07.09	Las demás hortalizas, frescas o refrigeradas.																																																																																																												
07.12	Hortalizas secas, incluidas las cortadas en trozos o en rodajas o las trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación.																																																																																																												
07.13	Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.																																																																																																												
07.14	Raíces de yuca (mandioca), arrurruz o salep, aguaturmas (patacas), camotes (batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en «pellets», médula de sagú.																																																																																																												
08.01.12.00.00	Cocos con la cáscara interna (endocarpio)																																																																																																												
08.01.19.00.00	Los demás cocos frescos																																																																																																												
08.03	Bananas, incluidos los plátanos «plantains», frescos o secos.																																																																																																												
08.04	Dátiles, higos, piñas (ananás), aguacates (paltas), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos.																																																																																																												
08.05	Agrios (cítricos) frescos o secos.																																																																																																												
08.06	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.																																																																																																												
08.07	Melones, sandías y papayas, frescos.																																																																																																												
08.08	Manzanas, peras y membrillos, frescos.																																																																																																												
<table border="1" data-bbox="175 1504 792 2230"> <tr><td>08.09</td><td>Damascos (albaricoques, chabacanos), cerezas, duraznos (melocotones) (incluidos los griñones nectarines), ciruelas y endrinas, frescos.</td></tr> <tr><td>08.10</td><td>Las demás frutas u otros frutos, frescos</td></tr> <tr><td>09.01.11</td><td>Café en grano sin tostar, cáscara y cascarrilla de café.</td></tr> <tr><td>09.09.21.10.00</td><td>Semillas de cilantro para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.01.11.00.00</td><td>Trigo duro para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.01.91.00.00</td><td>Las demás semillas de trigo para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.02.10.00.00</td><td>Centeno para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.03</td><td>Cebada.</td></tr> <tr><td>10.04.10.00.00</td><td>Avena para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.05.10.00.00</td><td>Maíz para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.05.90</td><td>Maíz para consumo humano.</td></tr> <tr><td>10.06</td><td>Arroz para consumo humano.</td></tr> <tr><td>10.06.10.10.00</td><td>Arroz para la siembra.</td></tr> <tr><td>10.06.10.90.00</td><td>Arroz con cáscara (Arroz Paddy).</td></tr> <tr><td>10.07.10.00.00</td><td>Sorgo de grano para la siembra.</td></tr> <tr><td>11.04.23.00.00</td><td>Maíz trillado para consumo humano.</td></tr> <tr><td>12.01.10.00.00</td><td>Habas de soja para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.02.30.00.00</td><td>Maníes (cacahuets, cacahuates) para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.03</td><td>Copra para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.04.00.10.00</td><td>Semillas de lino para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.05</td><td>Semillas de nabo (nabina) o de colza para siembra.</td></tr> <tr><td>12.06.00.10.00</td><td>Semillas de girasol para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.10.10.00</td><td>Semillas de nueces y almendras de palma para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.21.00.00</td><td>Semillas de algodón para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.30.10.00</td><td>Semillas de ricino para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.40.10.00</td><td>Semillas de sésamo (ajonjolí) para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.50.10.00</td><td>Semillas de mostaza para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.60.10.00</td><td>Semillas de cártamo para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.70.10.00</td><td>Semillas de melón para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.07.99.10.00</td><td>Las demás semillas y frutos oleaginosos para la siembra.</td></tr> <tr><td>12.09</td><td>Semillas, frutos y esporas, para siembra.</td></tr> <tr><td>12.12.93.00.00</td><td>Caña de azúcar.</td></tr> </table>	08.09	Damascos (albaricoques, chabacanos), cerezas, duraznos (melocotones) (incluidos los griñones nectarines), ciruelas y endrinas, frescos.	08.10	Las demás frutas u otros frutos, frescos	09.01.11	Café en grano sin tostar, cáscara y cascarrilla de café.	09.09.21.10.00	Semillas de cilantro para la siembra.	10.01.11.00.00	Trigo duro para la siembra.	10.01.91.00.00	Las demás semillas de trigo para la siembra.	10.02.10.00.00	Centeno para la siembra.	10.03	Cebada.	10.04.10.00.00	Avena para la siembra.	10.05.10.00.00	Maíz para la siembra.	10.05.90	Maíz para consumo humano.	10.06	Arroz para consumo humano.	10.06.10.10.00	Arroz para la siembra.	10.06.10.90.00	Arroz con cáscara (Arroz Paddy).	10.07.10.00.00	Sorgo de grano para la siembra.	11.04.23.00.00	Maíz trillado para consumo humano.	12.01.10.00.00	Habas de soja para la siembra.	12.02.30.00.00	Maníes (cacahuets, cacahuates) para la siembra.	12.03	Copra para la siembra.	12.04.00.10.00	Semillas de lino para la siembra.	12.05	Semillas de nabo (nabina) o de colza para siembra.	12.06.00.10.00	Semillas de girasol para la siembra.	12.07.10.10.00	Semillas de nueces y almendras de palma para la siembra.	12.07.21.00.00	Semillas de algodón para la siembra.	12.07.30.10.00	Semillas de ricino para la siembra.	12.07.40.10.00	Semillas de sésamo (ajonjolí) para la siembra.	12.07.50.10.00	Semillas de mostaza para la siembra.	12.07.60.10.00	Semillas de cártamo para la siembra.	12.07.70.10.00	Semillas de melón para la siembra.	12.07.99.10.00	Las demás semillas y frutos oleaginosos para la siembra.	12.09	Semillas, frutos y esporas, para siembra.	12.12.93.00.00	Caña de azúcar.	<table border="1" data-bbox="831 1504 1455 2230"> <tr><td>17.01.13.00.00</td><td>Chancaca (panela, raspadura) Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros.</td></tr> <tr><td>18.01.00.11.00</td><td>Cacao en grano para la siembra.</td></tr> <tr><td>18.01.00.19.00</td><td>Cacao en grano crudo.</td></tr> <tr><td>19.01.10.91.00</td><td>Únicamente la Bienestarina.</td></tr> <tr><td>19.01.90.20.00</td><td>Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de leche. Pan horneado o cocido y producido a base principalmente de harinas de cereales, con o sin levadura, sal o dulce, sea integral o no, sin que para el efecto importe la forma dada al pan, ni la proporción de las harinas de cereales utilizadas en su preparación, ni el grado de cocción, incluida la arepa de maíz.</td></tr> <tr><td>19.05</td><td>Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba.</td></tr> <tr><td>20.07</td><td>Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada, hielo y nieve.</td></tr> <tr><td>22.01</td><td>Sal (incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez, agua de mar.</td></tr> <tr><td>25.01</td><td>Azufre de cualquier clase, excepto el sublimado, el precipitado y el coloidal.</td></tr> <tr><td>25.03</td><td>Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales y cretas fosfatadas.</td></tr> <tr><td>25.10</td><td>Dolomita sin calcinar ni sinterizar, llamada «cruda». Cal Dolomita inorgánica para uso agrícola como fertilizante.</td></tr> <tr><td>25.18.10.00.00</td><td>Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.</td></tr> <tr><td>27.01</td><td>Coques y semicoques de hulla.</td></tr> <tr><td>27.04.00.10.00</td><td>Coques y semicoques de lignito o turba.</td></tr> <tr><td>27.04.00.20.00</td><td>Gas natural licuado.</td></tr> <tr><td>27.11.11.00.00</td><td>Gas propano incluido el autogás.</td></tr> <tr><td>27.11.12.00.00</td><td>Butanos licuados.</td></tr> <tr><td>27.11.13.00.00</td><td>Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás.</td></tr> <tr><td>27.11.21.00.00</td><td>Gas propano en estado gaseoso y gas butano en estado gaseoso, incluido el autogás.</td></tr> <tr><td>27.11.29</td><td>Energía eléctrica.</td></tr> <tr><td>27.16</td><td>Materia radiactiva para uso médico.</td></tr> <tr><td>28.44.40</td><td></td></tr> </table>	17.01.13.00.00	Chancaca (panela, raspadura) Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros.	18.01.00.11.00	Cacao en grano para la siembra.	18.01.00.19.00	Cacao en grano crudo.	19.01.10.91.00	Únicamente la Bienestarina.	19.01.90.20.00	Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de leche. Pan horneado o cocido y producido a base principalmente de harinas de cereales, con o sin levadura, sal o dulce, sea integral o no, sin que para el efecto importe la forma dada al pan, ni la proporción de las harinas de cereales utilizadas en su preparación, ni el grado de cocción, incluida la arepa de maíz.	19.05	Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba.	20.07	Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada, hielo y nieve.	22.01	Sal (incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez, agua de mar.	25.01	Azufre de cualquier clase, excepto el sublimado, el precipitado y el coloidal.	25.03	Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales y cretas fosfatadas.	25.10	Dolomita sin calcinar ni sinterizar, llamada «cruda». Cal Dolomita inorgánica para uso agrícola como fertilizante.	25.18.10.00.00	Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.	27.01	Coques y semicoques de hulla.	27.04.00.10.00	Coques y semicoques de lignito o turba.	27.04.00.20.00	Gas natural licuado.	27.11.11.00.00	Gas propano incluido el autogás.	27.11.12.00.00	Butanos licuados.	27.11.13.00.00	Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás.	27.11.21.00.00	Gas propano en estado gaseoso y gas butano en estado gaseoso, incluido el autogás.	27.11.29	Energía eléctrica.	27.16	Materia radiactiva para uso médico.	28.44.40	
08.09	Damascos (albaricoques, chabacanos), cerezas, duraznos (melocotones) (incluidos los griñones nectarines), ciruelas y endrinas, frescos.																																																																																																												
08.10	Las demás frutas u otros frutos, frescos																																																																																																												
09.01.11	Café en grano sin tostar, cáscara y cascarrilla de café.																																																																																																												
09.09.21.10.00	Semillas de cilantro para la siembra.																																																																																																												
10.01.11.00.00	Trigo duro para la siembra.																																																																																																												
10.01.91.00.00	Las demás semillas de trigo para la siembra.																																																																																																												
10.02.10.00.00	Centeno para la siembra.																																																																																																												
10.03	Cebada.																																																																																																												
10.04.10.00.00	Avena para la siembra.																																																																																																												
10.05.10.00.00	Maíz para la siembra.																																																																																																												
10.05.90	Maíz para consumo humano.																																																																																																												
10.06	Arroz para consumo humano.																																																																																																												
10.06.10.10.00	Arroz para la siembra.																																																																																																												
10.06.10.90.00	Arroz con cáscara (Arroz Paddy).																																																																																																												
10.07.10.00.00	Sorgo de grano para la siembra.																																																																																																												
11.04.23.00.00	Maíz trillado para consumo humano.																																																																																																												
12.01.10.00.00	Habas de soja para la siembra.																																																																																																												
12.02.30.00.00	Maníes (cacahuets, cacahuates) para la siembra.																																																																																																												
12.03	Copra para la siembra.																																																																																																												
12.04.00.10.00	Semillas de lino para la siembra.																																																																																																												
12.05	Semillas de nabo (nabina) o de colza para siembra.																																																																																																												
12.06.00.10.00	Semillas de girasol para la siembra.																																																																																																												
12.07.10.10.00	Semillas de nueces y almendras de palma para la siembra.																																																																																																												
12.07.21.00.00	Semillas de algodón para la siembra.																																																																																																												
12.07.30.10.00	Semillas de ricino para la siembra.																																																																																																												
12.07.40.10.00	Semillas de sésamo (ajonjolí) para la siembra.																																																																																																												
12.07.50.10.00	Semillas de mostaza para la siembra.																																																																																																												
12.07.60.10.00	Semillas de cártamo para la siembra.																																																																																																												
12.07.70.10.00	Semillas de melón para la siembra.																																																																																																												
12.07.99.10.00	Las demás semillas y frutos oleaginosos para la siembra.																																																																																																												
12.09	Semillas, frutos y esporas, para siembra.																																																																																																												
12.12.93.00.00	Caña de azúcar.																																																																																																												
17.01.13.00.00	Chancaca (panela, raspadura) Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros.																																																																																																												
18.01.00.11.00	Cacao en grano para la siembra.																																																																																																												
18.01.00.19.00	Cacao en grano crudo.																																																																																																												
19.01.10.91.00	Únicamente la Bienestarina.																																																																																																												
19.01.90.20.00	Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de leche. Pan horneado o cocido y producido a base principalmente de harinas de cereales, con o sin levadura, sal o dulce, sea integral o no, sin que para el efecto importe la forma dada al pan, ni la proporción de las harinas de cereales utilizadas en su preparación, ni el grado de cocción, incluida la arepa de maíz.																																																																																																												
19.05	Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba.																																																																																																												
20.07	Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada, hielo y nieve.																																																																																																												
22.01	Sal (incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez, agua de mar.																																																																																																												
25.01	Azufre de cualquier clase, excepto el sublimado, el precipitado y el coloidal.																																																																																																												
25.03	Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales y cretas fosfatadas.																																																																																																												
25.10	Dolomita sin calcinar ni sinterizar, llamada «cruda». Cal Dolomita inorgánica para uso agrícola como fertilizante.																																																																																																												
25.18.10.00.00	Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.																																																																																																												
27.01	Coques y semicoques de hulla.																																																																																																												
27.04.00.10.00	Coques y semicoques de lignito o turba.																																																																																																												
27.04.00.20.00	Gas natural licuado.																																																																																																												
27.11.11.00.00	Gas propano incluido el autogás.																																																																																																												
27.11.12.00.00	Butanos licuados.																																																																																																												
27.11.13.00.00	Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás.																																																																																																												
27.11.21.00.00	Gas propano en estado gaseoso y gas butano en estado gaseoso, incluido el autogás.																																																																																																												
27.11.29	Energía eléctrica.																																																																																																												
27.16	Materia radiactiva para uso médico.																																																																																																												
28.44.40																																																																																																													

<table border="1"> <tbody> <tr> <td>30.05</td> <td>Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (por ejemplo: apósitos, esparadrapos, sinapismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios.</td> </tr> <tr> <td>31.01</td> <td>Abonos de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí o tratados químicamente, abonos procedentes de la mezcla o del tratamiento químico de productos de origen animal o vegetal.</td> </tr> <tr> <td>31.02</td> <td>Abonos minerales o químicos nitrogenados.</td> </tr> <tr> <td>31.03</td> <td>Abonos minerales o químicos fosfatados.</td> </tr> <tr> <td>31.04</td> <td>Abonos minerales o químicos potásicos.</td> </tr> <tr> <td>31.05</td> <td>Abonos minerales o químicos, con dos o tres de los elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio, los demás abonos, productos de este Capítulo en tabletas o formas similares o en envases de un peso bruto inferior o igual a 10 kg.</td> </tr> <tr> <td>38.08</td> <td>Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor, o como preparaciones o artículos, tales como cintas, mechas y velas azufradas y papeles matamoscas.</td> </tr> <tr> <td>38.22.00.90.00</td> <td>Reactivos de diagnóstico sobre cualquier soporte y reactivos de diagnóstico preparados, incluso sobre soporte.</td> </tr> <tr> <td>40.01</td> <td>Caucho natural.</td> </tr> <tr> <td>40.11.70.00.00</td> <td>Neumáticos de los tipos utilizados en vehículos y máquinas agrícolas o forestales.</td> </tr> <tr> <td>40.14.10.00.00</td> <td>Preservativos.</td> </tr> <tr> <td>48.01.00.00.00</td> <td>Papel prensa en bobinas (rollos) o en hojas.</td> </tr> <tr> <td>48.02.61.90.00</td> <td>Los demás papeles prensa en bobinas (rollos)</td> </tr> <tr> <td>53.05.00.90.90</td> <td>Pita (Cabuya, fique).</td> </tr> <tr> <td>53.11.00.00.00</td> <td>Tejidos de las demás fibras textiles vegetales.</td> </tr> <tr> <td>56.08.11.00.00</td> <td>Redes confeccionadas para la pesca.</td> </tr> <tr> <td>59.11.90.90.00</td> <td>Empaques de yute, cáñamo y fique.</td> </tr> <tr> <td>63.05.10.10.00</td> <td>Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de yute.</td> </tr> <tr> <td>63.05.90.10.00</td> <td>Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de pita (cabuya, fique).</td> </tr> <tr> <td>63.05.90.90.00</td> <td>Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de cáñamo.</td> </tr> </tbody> </table>	30.05	Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (por ejemplo: apósitos, esparadrapos, sinapismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios.	31.01	Abonos de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí o tratados químicamente, abonos procedentes de la mezcla o del tratamiento químico de productos de origen animal o vegetal.	31.02	Abonos minerales o químicos nitrogenados.	31.03	Abonos minerales o químicos fosfatados.	31.04	Abonos minerales o químicos potásicos.	31.05	Abonos minerales o químicos, con dos o tres de los elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio, los demás abonos, productos de este Capítulo en tabletas o formas similares o en envases de un peso bruto inferior o igual a 10 kg.	38.08	Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor, o como preparaciones o artículos, tales como cintas, mechas y velas azufradas y papeles matamoscas.	38.22.00.90.00	Reactivos de diagnóstico sobre cualquier soporte y reactivos de diagnóstico preparados, incluso sobre soporte.	40.01	Caucho natural.	40.11.70.00.00	Neumáticos de los tipos utilizados en vehículos y máquinas agrícolas o forestales.	40.14.10.00.00	Preservativos.	48.01.00.00.00	Papel prensa en bobinas (rollos) o en hojas.	48.02.61.90.00	Los demás papeles prensa en bobinas (rollos)	53.05.00.90.90	Pita (Cabuya, fique).	53.11.00.00.00	Tejidos de las demás fibras textiles vegetales.	56.08.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca.	59.11.90.90.00	Empaques de yute, cáñamo y fique.	63.05.10.10.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de yute.	63.05.90.10.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de pita (cabuya, fique).	63.05.90.90.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de cáñamo.	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>69.04.10.00.00</td> <td>Ladrillos de construcción y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcilla silvocalcareo.</td> </tr> <tr> <td>71.18.90.00.00</td> <td>Monedas de curso legal.</td> </tr> <tr> <td>84.07.21.00.00</td> <td>Motores fuera de borda, hasta 115HP.</td> </tr> <tr> <td>84.08.10.00.00</td> <td>Motores Diesel hasta 150HP.</td> </tr> <tr> <td>84.24.82.21.00</td> <td>Sistemas de riego por goteo o aspersión.</td> </tr> <tr> <td>84.24.82.29.00</td> <td>Los demás sistemas de riego.</td> </tr> <tr> <td>84.24.90.10.00</td> <td>Aspersores y goteros, para sistemas de riego.</td> </tr> <tr> <td>84.33.20.00.00</td> <td>Guadañadoras, incluidas las barras de corte para montar sobre un tractor.</td> </tr> <tr> <td>84.33.30.00.00</td> <td>Las demás máquinas y aparatos de henificar.</td> </tr> <tr> <td>84.33.40.00.00</td> <td>Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras.</td> </tr> <tr> <td>84.33.51.00.00</td> <td>Cosechadoras-trilladoras.</td> </tr> <tr> <td>84.33.52.00.00</td> <td>Las demás máquinas y aparatos de trillar.</td> </tr> <tr> <td>84.33.53.00.00</td> <td>Máquinas de cosechar raíces o tubérculos.</td> </tr> <tr> <td>84.33.59</td> <td>Las demás máquinas y aparatos de cosechar, máquinas y aparatos de trillar.</td> </tr> <tr> <td>84.33.60</td> <td>Máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas.</td> </tr> <tr> <td>84.33.90</td> <td>Partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje, cortadoras de césped y guadañadoras, máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37.</td> </tr> <tr> <td>84.36.10.00.00</td> <td>Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales.</td> </tr> <tr> <td>84.36.80</td> <td>Las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.</td> </tr> <tr> <td>84.36.99.00.00</td> <td>Partes de las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.</td> </tr> <tr> <td>84.37.10</td> <td>Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas.</td> </tr> <tr> <td>87.01</td> <td>Tractores para uso agropecuario de las partidas 87.01.91.00.00, 87.01.92.00.00, 87.01.94.00.00, 87.01.95.00.00.</td> </tr> <tr> <td>87.13</td> <td>Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.</td> </tr> <tr> <td>87.14.20.00.00</td> <td>Partes y accesorios de sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos de la partida 87.13.</td> </tr> <tr> <td>87.16.20.00.00</td> <td>Remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, para uso agrícola.</td> </tr> </tbody> </table>	69.04.10.00.00	Ladrillos de construcción y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcilla silvocalcareo.	71.18.90.00.00	Monedas de curso legal.	84.07.21.00.00	Motores fuera de borda, hasta 115HP.	84.08.10.00.00	Motores Diesel hasta 150HP.	84.24.82.21.00	Sistemas de riego por goteo o aspersión.	84.24.82.29.00	Los demás sistemas de riego.	84.24.90.10.00	Aspersores y goteros, para sistemas de riego.	84.33.20.00.00	Guadañadoras, incluidas las barras de corte para montar sobre un tractor.	84.33.30.00.00	Las demás máquinas y aparatos de henificar.	84.33.40.00.00	Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras.	84.33.51.00.00	Cosechadoras-trilladoras.	84.33.52.00.00	Las demás máquinas y aparatos de trillar.	84.33.53.00.00	Máquinas de cosechar raíces o tubérculos.	84.33.59	Las demás máquinas y aparatos de cosechar, máquinas y aparatos de trillar.	84.33.60	Máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas.	84.33.90	Partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje, cortadoras de césped y guadañadoras, máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37.	84.36.10.00.00	Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales.	84.36.80	Las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.	84.36.99.00.00	Partes de las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.	84.37.10	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas.	87.01	Tractores para uso agropecuario de las partidas 87.01.91.00.00, 87.01.92.00.00, 87.01.94.00.00, 87.01.95.00.00.	87.13	Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.	87.14.20.00.00	Partes y accesorios de sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos de la partida 87.13.	87.16.20.00.00	Remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, para uso agrícola.
30.05	Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (por ejemplo: apósitos, esparadrapos, sinapismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios.																																																																																								
31.01	Abonos de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí o tratados químicamente, abonos procedentes de la mezcla o del tratamiento químico de productos de origen animal o vegetal.																																																																																								
31.02	Abonos minerales o químicos nitrogenados.																																																																																								
31.03	Abonos minerales o químicos fosfatados.																																																																																								
31.04	Abonos minerales o químicos potásicos.																																																																																								
31.05	Abonos minerales o químicos, con dos o tres de los elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio, los demás abonos, productos de este Capítulo en tabletas o formas similares o en envases de un peso bruto inferior o igual a 10 kg.																																																																																								
38.08	Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor, o como preparaciones o artículos, tales como cintas, mechas y velas azufradas y papeles matamoscas.																																																																																								
38.22.00.90.00	Reactivos de diagnóstico sobre cualquier soporte y reactivos de diagnóstico preparados, incluso sobre soporte.																																																																																								
40.01	Caucho natural.																																																																																								
40.11.70.00.00	Neumáticos de los tipos utilizados en vehículos y máquinas agrícolas o forestales.																																																																																								
40.14.10.00.00	Preservativos.																																																																																								
48.01.00.00.00	Papel prensa en bobinas (rollos) o en hojas.																																																																																								
48.02.61.90.00	Los demás papeles prensa en bobinas (rollos)																																																																																								
53.05.00.90.90	Pita (Cabuya, fique).																																																																																								
53.11.00.00.00	Tejidos de las demás fibras textiles vegetales.																																																																																								
56.08.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca.																																																																																								
59.11.90.90.00	Empaques de yute, cáñamo y fique.																																																																																								
63.05.10.10.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de yute.																																																																																								
63.05.90.10.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de pita (cabuya, fique).																																																																																								
63.05.90.90.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de cáñamo.																																																																																								
69.04.10.00.00	Ladrillos de construcción y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcilla silvocalcareo.																																																																																								
71.18.90.00.00	Monedas de curso legal.																																																																																								
84.07.21.00.00	Motores fuera de borda, hasta 115HP.																																																																																								
84.08.10.00.00	Motores Diesel hasta 150HP.																																																																																								
84.24.82.21.00	Sistemas de riego por goteo o aspersión.																																																																																								
84.24.82.29.00	Los demás sistemas de riego.																																																																																								
84.24.90.10.00	Aspersores y goteros, para sistemas de riego.																																																																																								
84.33.20.00.00	Guadañadoras, incluidas las barras de corte para montar sobre un tractor.																																																																																								
84.33.30.00.00	Las demás máquinas y aparatos de henificar.																																																																																								
84.33.40.00.00	Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras.																																																																																								
84.33.51.00.00	Cosechadoras-trilladoras.																																																																																								
84.33.52.00.00	Las demás máquinas y aparatos de trillar.																																																																																								
84.33.53.00.00	Máquinas de cosechar raíces o tubérculos.																																																																																								
84.33.59	Las demás máquinas y aparatos de cosechar, máquinas y aparatos de trillar.																																																																																								
84.33.60	Máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas.																																																																																								
84.33.90	Partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje, cortadoras de césped y guadañadoras, máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37.																																																																																								
84.36.10.00.00	Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales.																																																																																								
84.36.80	Las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.																																																																																								
84.36.99.00.00	Partes de las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.																																																																																								
84.37.10	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas.																																																																																								
87.01	Tractores para uso agropecuario de las partidas 87.01.91.00.00, 87.01.92.00.00, 87.01.94.00.00, 87.01.95.00.00.																																																																																								
87.13	Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.																																																																																								
87.14.20.00.00	Partes y accesorios de sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos de la partida 87.13.																																																																																								
87.16.20.00.00	Remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, para uso agrícola.																																																																																								
<table border="1"> <tbody> <tr> <td>90.01.30.00.00</td> <td>Lentes de contacto.</td> </tr> <tr> <td>90.01.40.00.00</td> <td>Lentes de vidrio para gafas.</td> </tr> <tr> <td>90.01.50.00.00</td> <td>Lentes de otras materias para gafas.</td> </tr> <tr> <td>90.18.39.00.00</td> <td>Catéteres y catéteres peritoneales y equipos para la infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de esta subpartida.</td> </tr> <tr> <td>90.18.90.90.00</td> <td>Equipos para la infusión de sangre.</td> </tr> <tr> <td>90.21</td> <td>Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicoquirúrgicos y las muletas tablillas, férulas u otros artículos y aparatos para fracturas, artículos y aparatos de prótesis, audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad. Las impresoras braille, máquinas inteligentes de lectura para ciegos, software lector de pantalla para ciegos, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, así como los bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en esta partida arancelaria.</td> </tr> <tr> <td>96.09.10.00.00</td> <td>Lápices de escribir y colorear.</td> </tr> </tbody> </table> <p>1. Las materias primas químicas con destino a la producción de plaguicidas e insecticidas de la partida 38.08 y de los fertilizantes de las partidas 31.01 a 31.05 y con destino a la producción de medicamentos de las posiciones 29.36, 29.41, 30.01, 30.03, 30.04 y 30.06.</p> <p>2. Las materias primas destinadas a la producción de vacunas para lo cual deberá acreditarse tal condición en la forma como lo señale el reglamento.</p> <p>3. Todos los productos de soporte nutricional (incluidos los suplementos dietarios y los complementos nutricionales en presentaciones líquidas, sólidas, granuladas, gaseosas, en polvo) del régimen especial destinados a ser administrados por vía enteral, para pacientes con patologías específicas o con condiciones especiales; y los alimentos para propósitos médicos especiales para pacientes que requieren nutrición enteral por sonda a corto o largo plazo. Clasificados por las subpartidas 21.06.90.79.00, 21.06.90.90.00 y 22.02.90.99.00.</p> <p>4. Los dispositivos anticonceptivos para uso femenino.</p> <p>5. Los computadores personales de escritorio o portátiles, cuyo valor no exceda de cincuenta (50) UVT.</p> <p>6. Los dispositivos móviles inteligentes (tabletas y celulares) cuyo valor no exceda de veintidós (22) UVT.</p> <p>7. Los equipos y elementos nacionales o importados que se destinan a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el</p>	90.01.30.00.00	Lentes de contacto.	90.01.40.00.00	Lentes de vidrio para gafas.	90.01.50.00.00	Lentes de otras materias para gafas.	90.18.39.00.00	Catéteres y catéteres peritoneales y equipos para la infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de esta subpartida.	90.18.90.90.00	Equipos para la infusión de sangre.	90.21	Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicoquirúrgicos y las muletas tablillas, férulas u otros artículos y aparatos para fracturas, artículos y aparatos de prótesis, audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad. Las impresoras braille, máquinas inteligentes de lectura para ciegos, software lector de pantalla para ciegos, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, así como los bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en esta partida arancelaria.	96.09.10.00.00	Lápices de escribir y colorear.	<p>cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes, para lo cual deberá acreditarse tal condición ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>8. Los alimentos de consumo humano y animal que se importen de los países colindantes a los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía y Vaupés, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo local en esos departamentos.</p> <p>9. Los alimentos de consumo humano donados a favor de los bancos de alimentos legalmente constituidos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>10. Los vehículos, automotores, destinados al transporte público de pasajeros, destinados solo a reposición. Tendrán derecho a este beneficio los pequeños transportadores propietarios de menos de 3 vehículos y solo para efectos de la reposición de uno solo, y por una única vez. Este beneficio tendrá una vigencia hasta el año 2019.</p> <p>11. Los objetos con interés artístico, cultural e histórico comprados por parte de los museos que integren la Red Nacional de Museos y las entidades públicas que posean o administren estos bienes, estarán exentos del cobro del IVA.</p> <p>12. La venta de bienes inmuebles.</p> <p>13. El consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. El Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exclusión del IVA se aplique en las ventas al consumidor final.</p> <p>14. El combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con origen y destino a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada.</p> <p>15. Los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco del convenio Colombo-Peruano y el convenio con la República Federativa del Brasil.</p> <p>16. La compraventa de maquinaria y equipos destinados al desarrollo de proyectos o actividades que se encuentren registrados en el Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero definido en el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, que generen y certifiquen reducciones de Gases Efecto Invernadero – GEI, según reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La aplicación de este numeral se hará operativa en el momento en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita las reglamentaciones correspondientes al Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero. Esto, sin perjuicio del régimen de transición que dicho registro determine para los casos que tengan lugar en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la presente ley y la operación del registro.</p> <p>17. Las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatinés eléctricos, patinetas, y patinetas eléctricas, de hasta 50 UVT.</p>																																																																										
90.01.30.00.00	Lentes de contacto.																																																																																								
90.01.40.00.00	Lentes de vidrio para gafas.																																																																																								
90.01.50.00.00	Lentes de otras materias para gafas.																																																																																								
90.18.39.00.00	Catéteres y catéteres peritoneales y equipos para la infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de esta subpartida.																																																																																								
90.18.90.90.00	Equipos para la infusión de sangre.																																																																																								
90.21	Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicoquirúrgicos y las muletas tablillas, férulas u otros artículos y aparatos para fracturas, artículos y aparatos de prótesis, audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad. Las impresoras braille, máquinas inteligentes de lectura para ciegos, software lector de pantalla para ciegos, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, así como los bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en esta partida arancelaria.																																																																																								
96.09.10.00.00	Lápices de escribir y colorear.																																																																																								

<p>18. La venta de los bienes facturados por los comerciantes definidos en el parágrafo 2 del artículo 34 de la Ley 98 de 1993.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. El petróleo crudo recibido por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por concepto de pago de regalías para su respectiva monetización.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-pigs.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS - IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana. 2. Los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993. 3. Los planes obligatorios de salud del sistema de seguridad social en salud expedidos por entidades autorizadas por la Superintendencia Nacional de Salud, los servicios prestados por las administradoras dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad y de prima media con prestación definida, los servicios prestados por administradoras de riesgos laborales y los servicios de seguros y reaseguros para invalidez y sobrevivientes, contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad a que se refiere el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 o las disposiciones que la modifiquen o sustituyan. 4. Las comisiones por intermediación por la colocación de los planes de salud del sistema general de seguridad social en salud expedidos por las entidades autorizadas legalmente por la Superintendencia Nacional de Salud, que no estén sometidos al impuesto sobre las ventas (IVA). 5. Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno nacional, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los servicios prestados por los establecimientos de educación relativos a restaurantes, cafeterías y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, o las disposiciones que las modifiquen o sustituyan. Igualmente están excluidos los servicios de evaluación de la educación y de 	<p>elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, prestados en Colombia o en el exterior. 7. Los servicios de conexión y acceso a internet de los usuarios residenciales del estrato 3. 8. En el caso del servicio telefónico local, se excluyen del impuesto los primeros trescientos veinticinco (325) minutos mensuales del servicio telefónico local facturado a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 y el servicio telefónico prestado desde teléfonos públicos. 9. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se excluye el transporte de gas e hidrocarburos. 10. El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira y los municipios de Nuquí, en el departamento de Chocó, Mompox en el departamento de Bolívar, Tolú, en el departamento de Sucre, Miraflores en el departamento del Guaviare y Puerto Carreño en el departamento del Vichada. 11. Los servicios públicos de energía. La energía y los servicios públicos de energía a base de gas u otros insumos. 12. El agua para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, los servicios de aseo público y los servicios públicos de recolección de basuras. 13. El gas para la prestación del servicio público de gas domiciliario y el servicio de gas domiciliario, ya sea conducido por tubería o distribuido en cilindros. 14. Los servicios de alimentación, contratados con recursos públicos, destinados al sistema penitenciario, de asistencia social, de escuelas de educación pública, a las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Centro de Desarrollo Infantil, centros geriátricos públicos, hospitales públicos, comedores comunitarios. 15. El servicio de arrendamiento de inmuebles para vivienda y el arrendamiento de espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales, incluidos los eventos artísticos y culturales. 16. Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing). 17. Los servicios de intermediación para el pago de incentivos o transferencias monetarias condicionadas en el marco de los programas sociales del Gobierno nacional.
<ol style="list-style-type: none"> 18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar, y los espectáculos de toros, hípicos y caninos. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 60 de la Ley 1493 de 2011. 19. Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos. 20. Adquisición de licencias de software para el desarrollo comercial de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. 21. Suministro de páginas web, servidores (hosting), computación en la nube (cloud computing). 22. Las comisiones pagadas por los servicios que se presten para el desarrollo de procesos de titularización de activos a través de universalidades y patrimonios autónomos cuyo pago se realice exclusivamente con cargo a los recursos de tales universalidades o patrimonios autónomos. 23. Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias, sociedades administradoras de inversión y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva. 24. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos: <ol style="list-style-type: none"> a) El riego de terrenos dedicados a la explotación agropecuaria; b) El diseño de sistemas de riego, su instalación, construcción, operación, administración y conservación; c) La construcción de reservorios para la actividad agropecuaria; d) La preparación y limpieza de terrenos de siembra; e) El control de plagas, enfermedades y malezas, incluida la fumigación aérea y terrestre de sembrados; f) El corte y recolección manual y mecanizada de productos agropecuarios; g) Aplicación de fertilizantes y elementos de nutrición edáfica y foliar de los cultivos; h) Aplicación de sales mineralizadas; i) Aplicación de enmiendas agrícolas; j) Aplicación de insumos como vacunas y productos veterinarios; k) El pesaje y el alquiler de corrales en ferias de ganado mayor y menor; l) La siembra; m) La construcción de drenajes para la agricultura; n) La construcción de estanques para la piscicultura; o) Los programas de sanidad animal; p) La perforación de pozos profundos para la extracción de agua; q) El desmonte de algodón, la trilla y el secamiento de productos agrícolas; 	<ol style="list-style-type: none"> r) La selección, clasificación y el empaque de productos agropecuarios sin procesamiento industrial s) La asistencia técnica en el sector agropecuario; t) La captura, procesamiento y comercialización de productos pesqueros; <p>Los usuarios de los servicios excluidos por el presente numeral deberán expedir una certificación a quien preste el servicio, en donde conste la destinación, el valor y el nombre e identificación del mismo. Quien preste el servicio deberá conservar dicha certificación durante el plazo señalado en el artículo 632 del Estatuto Tributario, la cual servirá como soporte para la exclusión de los servicios.</p> <ol style="list-style-type: none"> 25. La comercialización de animales vivos excepto los animales domésticos de compañía. 25A. El servicio de faenamiento. 26. Están excluidos de IVA los servicios de hotelería y turismo que sean prestados en los municipios que integran las siguientes zonas de régimen aduanero especial: <ol style="list-style-type: none"> a) Zona de régimen aduanero especial de Urabá, Tumaco y Guapi. b) Zona de régimen aduanero especial de Inirida, Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo. c) Zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribe y Manaure. Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros. 28. Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito. 29. Los servicios de promoción y fomento deportivo prestados por los clubes deportivos definidos en el artículo 2 del Decreto Ley 1228 de 1995. 30. Los servicios de reparación y mantenimiento de naves y artefactos navales tanto marítimos como fluviales de bandera colombiana, excepto los servicios que se encuentran en el literal P) del numeral 3 del artículo 477 de este Estatuto. 31. Los servicios de publicidad en periódicos que registren ventas en publicidad a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior inferiores a 180.000 UVT. La publicidad en las emisoras de radio cuyas ventas sean inferiores a 30.000 UVT al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y programadoras de canales regionales de televisión cuyas ventas sean inferiores a 60.000 UVT al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Aquellas que superen este monto se regirán por la regla general. Las exclusiones previstas en este numeral no se aplicarán a las empresas que surjan como consecuencia de la escisión de sociedades que antes de la expedición de la presente ley conformen una sola empresa ni a las nuevas empresas que se creen cuya matriz o empresa dominante se encuentre gravada con el IVA por este concepto. 32. Los servicios de corretaje de contratos de reaseguros. <p>PARÁGRAFO PRIMERO. En los casos de trabajos de fabricación, elaboración o construcción de bienes corporales muebles, realizados por encargo de terceros, incluidos los destinados a convertirse en inmuebles por accesión, con o sin aporte de materias primas, ya sea que</p>

supongan la obtención del producto final o constituyan una etapa de su fabricación, elaboración, construcción o puesta en condiciones de utilización, la tarifa aplicable es la que corresponda al bien que resulte de la prestación del servicio.

Lo dispuesto en el presente párrafo no aplica para las industrias de minería e hidrocarburos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.

ARTÍCULO 90°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el 1 de enero de 2023.

Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del párrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo 560 de 2020, y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.

Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.


El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.


El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del primero de noviembre de 2023.

El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del Capítulo II del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de noviembre de 2023.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley,

podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Coordinadora ponente


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Coordinador ponente

ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Coordinador ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente

LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Ponente

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Ponente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Ponente

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Ponente

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Ponente

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., noviembre 08 de 2022

En Sesión Plenaria de los días 03 y 04 de noviembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley N° 118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en las actas de las Sesiones Plenarias Ordinarias N° 027 y 028 de noviembre 02 y 03 de 2022, previo su anuncio en las Sesiones Plenarias de los días 01 y 02 de noviembre de 2022, correspondiente a las Actas N° 026 y 027.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

Anexo 13

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1412

Bogotá, D. C., viernes, 11 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022
(CÁMARA) Y 131 DE 2022 (SENADO)

*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C. 11 de noviembre de 2022

Honorables congresistas

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente Senado de la República

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

REF: Informe de conciliación al Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".

Respetados Presidentes:

En atención a lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5 de 1992 y la honrosa designación que nos hicieron las Mesas Directivas de ambas células legislativas como integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, de manera atenta, nos permitimos rendir informe de conciliación sobre el Proyecto de Ley de la referencia bajo los siguientes términos:

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras con el fin de analizar su contenido y encontrar las discrepancias entre los dos textos, a partir de lo cual proponemos un texto que supera las divergencias entre las dos corporaciones.

El Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", presentó modificaciones a lo largo de su trámite legislativo, razón por la cual, el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República difiere del texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesaria su conciliación a fin de que, una vez se surta el trámite de discusión y votación del presente informe, se proceda a su sanción presidencial y se convierta en Ley de la República.

Para facilitar la discusión, a continuación, se presenta un cuadro comparativo de los textos aprobados de manera diferente por las respectivas plenarias, destacando las diferencias que existen entre estos, e indicando el texto que se propone adoptar:

ARTÍCULOS CONCILIADOS

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:	ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:	Se acoge texto de Cámara.
ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS	ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
O RECIBIDAS PARTICIPACIONES POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.	O RECIBIDAS PARTICIPACIONES POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.	
Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.	Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.	
PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se	PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE																									
<p>fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Desde</th> <th>Hasta</th> <th>Tarifa marginal de retención en la fuente</th> <th>Retención en la fuente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>1.090</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>> 1.090</td> <td>En adelante</td> <td>20%</td> <td>(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) 20%</td> </tr> </tbody> </table> <p>El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).</p> <p>ARTÍCULO 9º (ELIMINADO PLENARIA).</p>	Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente	0	1.090	0%	0%	> 1.090	En adelante	20%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) 20%	<p>fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Desde</th> <th>Hasta</th> <th>Tarifa marginal de retención en la fuente</th> <th>Retención en la fuente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>1.090</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>> 1.090</td> <td>En adelante</td> <td>15%</td> <td>(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) 15%</td> </tr> </tbody> </table> <p>El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del quince por ciento (15%).</p> <p>ARTÍCULO 9º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 388 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>2. Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario</p>	Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente	0	1.090	0%	0%	> 1.090	En adelante	15%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) 15%	<p>Se acoge texto de Senado.</p> <p>Se acoge la eliminación del artículo de acuerdo con lo aprobado por Senado.</p>	<p>y las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas. En todo caso, la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del resultado de restar del monto del pago o abono en cuenta los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional imputables. Esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones y las devoluciones de ahorro pensional; así mismo, esta limitación no aplicará en el caso del pago de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.</p> <p>La exención prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.</p> <p>ARTÍCULO 10º. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).</p> <p>ARTÍCULO 10º. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240. TARIFA DIFERENCIAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa diferencial del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Renta líquida gravable</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Renta líquida gravable		<p>Se acoge texto de Senado, pero se adiciona el literal c) al parágrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario, de acuerdo con lo aprobado en ese punto por Cámara.</p>
Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente																											
0	1.090	0%	0%																											
> 1.090	En adelante	20%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) 20%																											
Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente																											
0	1.090	0%	0%																											
> 1.090	En adelante	15%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) 15%																											
Renta líquida gravable																														
<p>PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el</p>	<p>PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Desde (LVT)</th> <th>Hasta (LVT)</th> <th>Tarifa Marginal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>4.100</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>> 4.100</td> <td>En adelante</td> <td>35%</td> </tr> </tbody> </table>	Desde (LVT)	Hasta (LVT)	Tarifa Marginal	0	4.100	30%	> 4.100	En adelante	35%	<p>mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:</p> <p>1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, así:</p>	<p>mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:</p> <p>1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, así:</p>																	
Desde (LVT)	Hasta (LVT)	Tarifa Marginal																												
0	4.100	30%																												
> 4.100	En adelante	35%																												

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA		TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES		TEXTO QUE SE ACOGE
Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales	Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales	
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina		Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina		
TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA		TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES		TEXTO QUE SE ACOGE
	meses transcurridos en el año de la declaración.		meses transcurridos en el año de la declaración.	
Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.		Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.		
Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:		Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:		
1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		
2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		
TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA		TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES		TEXTO QUE SE ACOGE
de Estadísticas Laborales de ese país.		de Estadísticas Laborales de ese país.		
2. Extracción de petróleo crudo CIU - 0610, así:		2. Extracción de petróleo crudo CIU - 0610, así:		
Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales	Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales	
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.	
Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.		Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.		
Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se		Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se		
TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA		TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES		TEXTO QUE SE ACOGE
3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		
4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		
5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.		
Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.		Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.		
Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.		Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.		
Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se		Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se		

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este parágrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p>	<p>determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este parágrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p>		<p>Lo dispuesto en el presente parágrafo no se aplicable a las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a mil Kilovatios (1.000 Kw).</p> <p>La sobretasa establecida en el presente parágrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica.</p> <p>La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, 	<p>Lo dispuesto en el presente parágrafo no se aplicable a las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a mil Kilovatios (1.000 Kw).</p> <p>La sobretasa establecida en el presente parágrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica.</p> <p>La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, 	
<p>conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se 	<p>conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se 		<p>realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El presente parágrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir</p>	<p>realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El presente parágrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:</p> $TTD = \frac{ID}{UD}$ <p>Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:</p> $ID = INR + DTC - IRP$ <p>ID: Impuesto Depurado. INR: Impuesto neto de renta. DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario. IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).</p> $UD = UC + DPARR - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$ <p>UD: Utilidad Depurada. UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos. DPARR: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida. INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera. VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable.</p>	<p>de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:</p> $TTD = \frac{ID}{UD}$ <p>Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:</p> $ID = INR + DTC - IRP$ <p>ID: Impuesto Depurado. INR: Impuesto neto de renta. DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario. IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).</p> $UD = UC + DPARR - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$ <p>UD: Utilidad Depurada. UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos. DPARR: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida. INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera. VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable.</p>		<p>VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario. C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.</p> <p>Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA). $IA = (UD * 15\%) - ID$ Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados (ΣID) de cada 	<p>VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario. C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.</p> <p>Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA). $IA = (UD * 15\%) - ID$ Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados (ΣID) de cada 	
<p>Depurados (ΣID) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así:</p> $TTDG = \frac{\Sigma ID}{\Sigma UD}$ <p>2.2. Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado (ΣID) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así:</p> $IAG = (\Sigma UD * 15\%) - \Sigma ID$ <p>2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\Sigma UD\beta$), así:</p>	<p>contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así:</p> $TTDG = \frac{\Sigma ID}{\Sigma UD}$ <p>2.2. Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado (ΣID) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así:</p> $IAG = (\Sigma UD * 15\%) - \Sigma ID$ <p>2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\Sigma UD\beta$), así:</p>		<p>IA = IAG x $\left(\frac{UD\beta}{\Sigma UD\beta}\right)$</p> <p>Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los párrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario. Las sociedades de que trata el párrafo 1 del presente artículo. <p>De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) sea igual o menor a cero.</p> <p>c) Quiénes se rijan por lo previsto en el artículo 32 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales</p>	<p>IA = IAG x $\left(\frac{UD\beta}{\Sigma UD\beta}\right)$</p> <p>Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los párrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario. Las sociedades de que trata el párrafo 1 del presente artículo. <p>De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) sea igual o menor a cero.</p> <p>c) Quiénes se rijan por lo previsto en el artículo 32 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%.	personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%. PARÁGRAFO 8. La tarifa se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas jurídicas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.		aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.	aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.	
ARTÍCULO 11º. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas: 1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta. 2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario. 3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta. PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable	ARTÍCULO 11º. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas: 1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta. 2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario. 3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta. PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable	Se acoge texto de Cámara.	PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158-3 de este Estatuto. PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario. PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios. PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales;	PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158-3 de este Estatuto. PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario. PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios. PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales	
usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.	de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.		PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.	PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.	
PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente. Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables. En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario. Lo dispuesto en el presente parágrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.	PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente. Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables. En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario. Lo dispuesto en el presente parágrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del año 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.		ARTÍCULO 14º. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así: ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de detraer las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea	ARTÍCULO 14º. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así: ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de detraer las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea	Se acoge texto de Senado.

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$ <p>Donde: VAA : corresponde al valor a adicionar. DE: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. RE: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. INCRNGO: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto. TRPJ: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable. DT: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. RLO*: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.</p> <p>En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.</p> <p>Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia</p>	<p>positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$ <p>Donde: VAA : corresponde al valor a adicionar. DE: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. RE: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. INCRNGO: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto. TRPJ: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable. DT: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. RLO*: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite.</p> <p>En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.</p> <p>Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia</p>		<p>ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.</p> <p>ARTÍCULO 15* (ELIMINADO PLENARIA).</p> <p>ARTÍCULO 15*. Modifíquese el inciso primero y adiciónense dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinvirtan en el objeto social de la entidad.</p> <p>Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto</p>	<p>ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.</p> <p>ARTÍCULO 15*. Modifíquese el inciso primero y adiciónense dos párrafos al artículo 23 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos de bomberos regulados por la Ley 1575 de 2012; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Salvo los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, los anteriores sujetos serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%, cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinvirtan en el objeto social de la entidad.</p> <p>Para tal fin, sobre las rentas que se graven se aplicarán las disposiciones generales del Estatuto</p>	Se acoge la eliminación del artículo de acuerdo con lo aprobado por Senado.
<p>tributario. Para los fondos de empleados, el cálculo de este excedente, se realizará conforme a su marco legal.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.</p> <p>PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades mercantiles o no asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación, salud o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica o que sean destinadas al mantenimiento de dichas iglesias o confesiones religiosas.</p> <p>ARTÍCULO 19*. Modifíquese los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones,</p>	<p>tributario. Para los fondos de empleados, el cálculo de este excedente, se realizará conforme a su marco legal.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, estos sujetos podrán seguir siendo beneficiarios de donaciones y el donante podrá aplicar el tratamiento tributario establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de las limitaciones legales.</p> <p>PARÁGRAFO 2. No están gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del interior o por la ley, respecto a los ingresos provenientes de actividades mercantiles o no asociadas al oficio religioso, al culto, al rito, a prácticas que promuevan el apego de los sentimientos religiosos en el cuerpo social, o actividades de educación, salud o beneficencia realizadas bajo la misma persona jurídica o que sean destinadas al mantenimiento de dichas iglesias o confesiones religiosas.</p> <p>ARTÍCULO 19*. Modifíquese los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos</p>	Se acoge texto de Cámara.	<p>infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, prooperación, ejecución, operación, mantenimiento e inventoria, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85,000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas</p>	<p>por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, prooperación, ejecución, operación, mantenimiento e inventoria, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a 85,000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE																																																						
<p>zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>ARTÍCULO 40°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Combustible fósil</th> <th>Unidad</th> <th>Tarifa/unidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Carbón</td> <td>Tonelada</td> <td>\$ 52.215</td> </tr> <tr> <td>Fuel oil</td> <td>Galón</td> <td>\$ 238</td> </tr> <tr> <td>ACPM</td> <td>Galón</td> <td>\$ 191</td> </tr> <tr> <td>Jet fuel</td> <td>Galón</td> <td>\$ 202</td> </tr> <tr> <td>Kerosene</td> <td>Galón</td> <td>\$ 197</td> </tr> <tr> <td>Gasolina</td> <td>Galón</td> <td>\$ 169</td> </tr> </tbody> </table>	Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad	Carbón	Tonelada	\$ 52.215	Fuel oil	Galón	\$ 238	ACPM	Galón	\$ 191	Jet fuel	Galón	\$ 202	Kerosene	Galón	\$ 197	Gasolina	Galón	\$ 169	<p>zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>ARTÍCULO 40°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Combustible fósil</th> <th>Unidad</th> <th>Tarifa/unidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Carbón</td> <td>Tonelada</td> <td>\$ 52.215</td> </tr> <tr> <td>Fuel oil</td> <td>Galón</td> <td>\$ 238</td> </tr> <tr> <td>ACPM</td> <td>Galón</td> <td>\$ 191</td> </tr> <tr> <td>Jet fuel</td> <td>Galón</td> <td>\$ 202</td> </tr> <tr> <td>Kerosene</td> <td>Galón</td> <td>\$ 197</td> </tr> <tr> <td>Gasolina</td> <td>Galón</td> <td>\$ 169</td> </tr> </tbody> </table>	Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad	Carbón	Tonelada	\$ 52.215	Fuel oil	Galón	\$ 238	ACPM	Galón	\$ 191	Jet fuel	Galón	\$ 202	Kerosene	Galón	\$ 197	Gasolina	Galón	\$ 169	<p>Se acoge texto de Cámara.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Gas licuado de petróleo</th> <th>Galón</th> <th>\$ 134</th> </tr> <tr> <th>Gas natural</th> <th>Metro cúbico</th> <th>\$ 36</th> </tr> </thead> </table> <p>Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.</p> <p>El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles</p>	Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134	Gas natural	Metro cúbico	\$ 36	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Gas licuado de petróleo</th> <th>Galón</th> <th>\$ 134</th> </tr> <tr> <th>Gas natural</th> <th>Metro cúbico</th> <th>\$ 36</th> </tr> </thead> </table> <p>Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.</p> <p>El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles</p>	Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134	Gas natural	Metro cúbico	\$ 36	<p>Se acoge texto de Cámara.</p>
Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad																																																									
Carbón	Tonelada	\$ 52.215																																																									
Fuel oil	Galón	\$ 238																																																									
ACPM	Galón	\$ 191																																																									
Jet fuel	Galón	\$ 202																																																									
Kerosene	Galón	\$ 197																																																									
Gasolina	Galón	\$ 169																																																									
Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad																																																									
Carbón	Tonelada	\$ 52.215																																																									
Fuel oil	Galón	\$ 238																																																									
ACPM	Galón	\$ 191																																																									
Jet fuel	Galón	\$ 202																																																									
Kerosene	Galón	\$ 197																																																									
Gasolina	Galón	\$ 169																																																									
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134																																																									
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36																																																									
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134																																																									
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36																																																									
<p>correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.</p>	<p>correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.</p>	<p>Se acoge texto de Cámara.</p>	<p>PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los años 2023 y 2024: 0%. 2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena. 3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena. 4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena. 5. A partir del año 2028: tarifa plena. <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto al Carbono por unidad de combustible de la que trata este artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Vaupés y los municipios de Sipi, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unuá, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, para los gasolina, ACPM y jet fuel, será de cero pesos (\$0).</p> <p>Los _____ municipios _____ y departamentos _____ que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos o refinamiento de combustibles perderán el beneficio de que trata este parágrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.</p> <p>ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular -CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a</p>	<p>PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los años 2023 y 2024: 0%. 2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena. 3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena. 4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena. 5. A partir del año 2028: tarifa plena. <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto al Carbono por unidad de combustible de la que trata este artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Vaupés y los municipios de Sipi, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unuá, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, para los gasolina, ACPM y jet fuel, será de cero pesos (\$0).</p> <p>Los _____ municipios _____ y departamentos _____ que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos o refinamiento de combustibles perderán el beneficio de que trata este parágrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.</p> <p>ARTÍCULO 43°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular -CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a</p>	<p>Se acoge texto de Cámara.</p>																																																						

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</p> <p>PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaclar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS</p> <p>ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. La importación. <p>Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.</p> <p>Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la</p>	<p>partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.</p> <p>PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaclar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>ARTÍCULO 45°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO X IMPUESTOS SALUDABLES</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS</p> <p>ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. La importación. <p>Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.</p> <p>Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un</p>	<p>Se acoge texto de Senado.</p>	<p>bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.</p> <p>En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.</p> <p>Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.</p> <p>Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p>	<p>grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.</p> <p>En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.</p> <p>Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.</p> <p>Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>Producto</p> <p>Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni incluidas en otra</p> <p>Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</p> <p>Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos</p>	<p>Partida o Subpartida arancelaria</p> <p>19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)</p> <p>20.09</p> <p>21.01</p>	<p>Producto</p> <p>Extracto de malta; preparaciones de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.</p> <p>Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</p> <p>Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos</p>	<p>ra tostada y sucedáneos del tostados y sus tos, esencias y trados.</p> <p>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09, excepto las aguas no saborizadas ni endulzadas.</p> <p>Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% para la elaboración de bebidas</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las fórmulas infantiles. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos 	<p>productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.</p> <p>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.</p> <p>Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas</p> <p>22.02.</p> <p>2106.90.21.00 y 2106.90.29.00</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las fórmulas infantiles. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales. 	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE																																																							
<p>especiales.</p> <p>5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resultas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento</p>	<p>5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resultas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento</p>		<p>previsto en este párrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.</p> <p>ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.</p> <p>Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.</p>	<p>previsto en este párrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.</p> <p>ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.</p> <p>Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.</p>																																																								
<p>PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.</p> <p>ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:</p> <p>Para los años 2023 y 2024:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Contenido en 100 ml</th> <th colspan="2">Tarifa (por cada 100 ml)</th> </tr> <tr> <th>2023</th> <th>2024</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menor a 6gr de azúcares añadidos</td> <td>\$0</td> <td>\$0</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos</td> <td>\$18</td> <td>\$28</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos</td> <td>\$35</td> <td>\$55</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para el año 2025:</p>	Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)		2023	2024	Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0	Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28	Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55	<p>PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.</p> <p>ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:</p> <p>Para los años 2023 y 2024:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Contenido en 100 ml</th> <th colspan="2">Tarifa (por cada 100 ml)</th> </tr> <tr> <th>2023</th> <th>2024</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menor a 6gr de azúcares añadidos</td> <td>\$0</td> <td>\$0</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos</td> <td>\$18</td> <td>\$28</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos</td> <td>\$35</td> <td>\$55</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para el año 2025:</p>	Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)		2023	2024	Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0	Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28	Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55		<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Contenido en 100 ml</th> <th colspan="2">Tarifa (por cada 100 ml)</th> </tr> <tr> <th>2025</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menor a 5gr de azúcares añadidos</td> <td>\$0</td> <td>\$0</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos</td> <td>\$38</td> <td>\$38</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos</td> <td>\$65</td> <td>\$65</td> </tr> </tbody> </table> <p>Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:</p> $IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$ <p>Donde: IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos. Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml). Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.</p> <p>PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.</p> <p>ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:</p>	Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)		2025		Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0	\$0	Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	\$38	Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	\$65	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Contenido en 100 ml</th> <th colspan="2">Tarifa (por cada 100 ml)</th> </tr> <tr> <th>2025</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Menor a 5gr de azúcares añadidos</td> <td>\$0</td> <td>\$0</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos</td> <td>\$38</td> <td>\$38</td> </tr> <tr> <td>Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos</td> <td>\$65</td> <td>\$65</td> </tr> </tbody> </table> <p>Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:</p> $IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$ <p>Donde: IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos. Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml). Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.</p> <p>PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.</p> <p>ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:</p>	Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)		2025		Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0	\$0	Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	\$38	Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	\$65
Contenido en 100 ml		Tarifa (por cada 100 ml)																																																										
	2023	2024																																																										
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0																																																										
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28																																																										
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55																																																										
Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)																																																											
	2023	2024																																																										
Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0																																																										
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28																																																										
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55																																																										
Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)																																																											
	2025																																																											
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0	\$0																																																										
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	\$38																																																										
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	\$65																																																										
Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)																																																											
	2025																																																											
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0	\$0																																																										
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	\$38																																																										
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	\$65																																																										

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE																
<p>1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.</p> <p>2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p>CAPÍTULO II IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES</p>	<p>1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.</p> <p>2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p>CAPÍTULO II IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS</p>																	
<p>Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.</p> <p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).</p> <p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.</p> <p>Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya</p>	<p>Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.</p> <p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).</p> <p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.</p> <p>Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya</p>																	
<p>1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.</p> <p>2. La importación.</p> <p>Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nutriente</th> <th>Por cada 100 g</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sodio</td> <td>>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g</td> </tr> <tr> <td>Azúcares</td> <td>>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres</td> </tr> <tr> <td>Grasas saturadas</td> <td>>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas</td> </tr> </tbody> </table>	Nutriente	Por cada 100 g	Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g	Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres	Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas	<p>1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.</p> <p>2. La importación.</p> <p>Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nutriente</th> <th>Por cada 100 g</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sodio</td> <td>>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g</td> </tr> <tr> <td>Azúcares</td> <td>>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres</td> </tr> <tr> <td>Grasas saturadas</td> <td>>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas</td> </tr> </tbody> </table>	Nutriente	Por cada 100 g	Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g	Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres	Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas	
Nutriente	Por cada 100 g																	
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g																	
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres																	
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas																	
Nutriente	Por cada 100 g																	
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g																	
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres																	
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas																	
<p>adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.</p> <p>Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.</p> <p>Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.</p> <p>Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>Partidas arancelarias</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partidas arancelarias			<p>adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.</p> <p>Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.</p> <p>Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.</p> <p>Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.</p> <p>Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>Partidas arancelarias</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Producto	Partidas arancelarias											
Producto	Partidas arancelarias																	
Producto	Partidas arancelarias																	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte, excepto el arquiipe y/o dulce de leche	04.04.90.00.00	Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arquiipe y/o dulce de leche.
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01	Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02	Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04	Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06	Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00	Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano	19.04	Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
trabajado (excepto la harina, grañones y sébola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.		trabajado (excepto la harina, grañones y sébola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.	19.05	Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05	Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00	Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	20.07	Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
guayaba.		
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08	Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazonadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.
Helados, incluso con cacao.	21.05	Helados, incluso con cacao.
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)	Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.
<p>PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:</p> <p>a. Sodio: se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300</p>		<p>PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:</p> <p>a. Sodio: se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los</p>

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.		300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.
h. Azúcares: se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.		h. Azúcares: se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
c. Grasas saturadas: se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.		c. Grasas saturadas: se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.
Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.		Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.
PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto		PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos,

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.</p> <p>ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos,</p>	<p>sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p> <p>PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.</p> <p>ARTÍCULO 513-7. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos,</p>		<p>sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros,</p>	<p>sodio o grasas saturadas será el productor y/o el importador, según el caso.</p> <p>No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros,</p>	
<p>adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de 	<p>adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de 		<p>emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haga pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.</p> <ol style="list-style-type: none"> En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p>CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad</p>	<p>emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haga pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.</p> <ol style="list-style-type: none"> En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros. <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p> <p>CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los</p>	<p>Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad en la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los</p>		<p>periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p> <p>1. Para la comercialización de bienes y/o servicios, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:</p> <p>1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y</p> <p>1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.</p> <p>2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior</p>	<p>periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 48°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p> <p>1. Para la comercialización de bienes y/o servicios, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:</p> <p>1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y</p> <p>1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.</p> <p>2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se</p>	Se acoge texto de Cámara.
<p>se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, siendo necesario cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:</p> <p>2.1 Los servicios de publicidad online.</p> <p>2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.</p> <p>2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.</p> <p>2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.</p> <p>2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.</p> <p>2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.</p> <p>2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p>	<p>encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, siendo necesario cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:</p> <p>2.1 Los servicios de publicidad online.</p> <p>2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.</p> <p>2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia "podcasts" y cualquier forma de contenido digital.</p> <p>2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.</p> <p>2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.</p> <p>2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.</p> <p>2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p>		<p>2.9 Los servicios de educación online.</p> <p>2.10 El suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <p>1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o</p> <p>2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).</p> <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por</p>	<p>2.11 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.12 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>2.13 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <p>1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o</p> <p>2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).</p> <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del tres por ciento (3%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de retención y declaración como también los mecanismos de recaudo.</p>	<p>declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del tres por ciento (3%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de retención y declaración como también los mecanismos de recaudo.</p>		<p>PARÁGRAFO 7. Los individuos y personas jurídicas, extranjeras con presencia económica significativa en el país, hayan sido o no nombrados gran contribuyente, no estarán sujetas a obligaciones formales, aplicables a los residentes fiscales.</p> <p>PARÁGRAFO 8. Las reglas previstas en este artículo y el artículo 408 del Estatuto Tributario, en relación con la presencia económica significativa, entrarán a regir a partir del 1 de enero de 2024.</p> <p>ARTÍCULO 65°. Adiciónense un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 66°. Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:</p>	<p>PARÁGRAFO 7. Los individuos y personas jurídicas extranjeras con presencia económica significativa en el país, hayan sido o no nombrados gran contribuyente, no estarán sujetas a obligaciones formales, aplicables a los residentes fiscales.</p> <p>PARÁGRAFO 8. Las reglas previstas en este artículo y el artículo 408 del Estatuto Tributario, en relación con la presencia económica significativa, entrarán a regir a partir del 1 de enero de 2024.</p> <p>ARTÍCULO 65°. Adiciónense un parágrafo 3 y un parágrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere cincuenta (50) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 66°. Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:</p>	<p>Se acoge texto de Senado.</p> <p>Se acoge texto de Senado.</p>
<p>ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.</p> <p>Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</p>	<p>ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 5.000 UVT.</p> <p>Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</p>		<p>-DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la proferió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.</p> <p>ARTÍCULO 74°. Modifíquense los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un parágrafo 6 del artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará</p>	<p>-DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la proferió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.</p> <p>ARTÍCULO 74° (NUEVO). Modifíquense los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un parágrafo 6 al artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará</p>	<p>Se acoge texto de Cámara por un aspecto de forma.</p>

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas o Medianas empresas.</p> <p>ARTÍCULO 75°. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA. OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES</p> <p>ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omite activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.</p> <p>El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración</p>	<p>anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas o Medianas empresas.</p> <p>ARTÍCULO 75°. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA. OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES</p> <p>ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omite activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.</p> <p>El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial</p>	<p>Se acoge texto de Cámara por un aspecto de forma.</p>	<p>patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.</p> <p>Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo</p>	<p>de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.</p> <p>Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo</p>	<p>Se acoge texto de Cámara por un aspecto de forma.</p>
<p>permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omite ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) e inferior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que</p>	<p>permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omite ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) e inferior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que</p>	<p>Se acoge texto de Cámara por un aspecto de forma.</p>	<p>los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 86°. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1° de enero de 2023, destinará el 80% del recudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), incentivos a la</p>	<p>los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.</p> <p>La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.</p> <p>Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.</p> <p>ARTÍCULO 86° (NUEVO). Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1° de enero de 2023, destinará el 80% del recudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando</p>	<p>Se acoge texto de Cámara salvo por el parágrafo transitorio, acogiendo el texto del parágrafo transitorio de Senado.</p>

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.</p> <p>El 20% restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</p> <p>PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad</p>	<p>los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas. incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.</p> <p>El 20% restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</p> <p>PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su</p>	
<p>conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.</p> <p>El 20% restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</p> <p>PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad</p>	<p>los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas. incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.</p> <p>El 20% restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</p> <p>PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su</p>	
<p>Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien éste delegue.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.</p> <p>ARTÍCULO 88°. REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa</p>	<p>Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien éste delegue.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.</p> <p>ARTÍCULO 88° (NUEVO). REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:</p>	Se acoge texto de Cámara.
<p>de interés moratoria en los siguientes términos:</p> <p>1. La sanción de extemporaneidad se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.</p> <p>2. La tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.</p>	<p>contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del</p>	
<p>de interés moratoria en los siguientes términos:</p> <p>1. La sanción de extemporaneidad se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.</p> <p>2. La tasa de interés de mora se reducirá en un sesenta por ciento (60%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 1. A quienes se les haya notificado requerimiento para declarar u/o corregir, pliegos de cargos, liquidación oficial, resolución sanción o fallo de recurso de reconsideración. Las sanciones propuestas o determinadas por la UGPP de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, respecto de las cuales se paguen hasta el treinta (30) de junio de 2023 la totalidad del acto administrativo, se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto propuesto o determinado, con su respectiva actualización. En los procesos de cobro que se encuentren en curso o se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, donde se pretenda la reducción prevista en el presente parágrafo, siempre que paguen la totalidad del acto administrativo, se podrán suscribir facilidades de pago a más tardar el 30 de junio de 2023 y su solicitud deberá ser radicada hasta el 15 de mayo de 2023. Lo anterior, conforme con el procedimiento que para el efecto establezca la UGPP.</p>	<p>contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	PARAGRAFO 2. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el numeral 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: 3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.	Se acoge texto de Cámara.
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el artículo 66-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 66-2. DETERMINACIÓN DEL COSTO DE MANO DE OBRA EN EL CULTIVO DE ARROZ. Para la determinación del costo en los cultivos de arroz, de aquellos productores cuya siembra sea hasta de veinte (20) hectáreas, se presume de derecho que el veinte por ciento (20%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra. El contribuyente podrá tomar dicho porcentaje como costo en su declaración del impuesto de renta y complementario acreditando únicamente el cumplimiento de los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario, los cuales se podrán acreditar a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello.	Se acoge texto de Senado. Es decir, no se acoge el artículo nuevo.
TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011.	18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011.	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese un numeral al artículo 476 del DECRETO 624 DE 1989 (Estatuto Tributario), el cual quedará así: ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación: 33. Los servicios hoteleros y de turismo dentro de los departamentos de la región Amazonía y Orinoquía, Amazonas, Guainía, Vaupés, Vichada, Putumayo, Meta, Caquetá, Guaviare y Arauca hasta el 31 de diciembre de 2024.	Se acoge texto de Senado. Es decir, no se acoge el artículo nuevo.
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará así: Artículo 23. Los insumos agropecuarios serán importados a una tasa de 0% de arancel, para el fortalecimiento y la activación económica del campo, por un término de un año.	Se acoge texto de Cámara.
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 151 de la Ley; 2010 de 2019, el cual quedará así: ARTÍCULO 157. CONTRAPRESTACIONES AEROPORTUARIAS. En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de	Se acoge texto de Cámara.
TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	La presente disposición no exime al empleador del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social.	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: j) La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de doscientos dólares USD\$200, de acuerdo con lo establecido en cada acuerdo o tratado de Libre Comercio, en virtud del cual, se oblique expresamente al no cobro de este impuesto. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN establecerá los controles de fiscalización e investigación correspondientes para asegurar el pago efectivo del impuesto cuando haya lugar al mismo. El beneficio establecido en este literal no podrá ser utilizado cuando las importaciones tengan fines comerciales. A este literal no le será aplicable lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.	Se acoge texto de Cámara.
ARTÍCULO 91° (NUEVO). Modifíquese el inciso 18 del artículo 476 del estatuto tributario el cual quedará así: ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación: (...)	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el numeral 18 del artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación: (...)	Se acoge texto de Cámara por aspectos de forma. Se consolida y unifica en un solo artículo, con las demás modificaciones aprobadas frente al artículo 476 del Estatuto Tributario.
TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	entidades del orden nacional, en las que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el 20% del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizados por la concesión. Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/o operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/o operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del 80% restante de la contraprestación a trasladarse se descontará la contraprestación establecida en el artículo 308 la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que haga sus veces.	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el inciso 3 del artículo 22 del Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", el cual quedará así: Artículo 22. ENTIDADES QUE NO SON CONTRIBUYENTES. (...) Tampoco serán contribuyentes ni declarantes los resguardos y cabildos indígenas, las asociaciones	Se acoge texto de Cámara.

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	de cabildos indígenas, conforme al decreto 1088 de 1993, ni la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.			"Modifíquese el artículo 311 de Ley 1819 de 2016 el cual quedará de la siguiente manera:	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Dedución transitoria del impuesto sobre la renta. Las personas naturales y jurídicas nacionales que desarrollen actividades de hotelería, agencia de viajes, tiempo compartido y turismo receptivo, que estén obligados a presentar declaraciones de renta y complementarios, cuenten con un establecimiento de comercio domiciliado en San Andrés Isla, Providencia y/o Santa Catalina con anterioridad al 16 de noviembre de 2020 y tengan a su cargo trabajadores residentes en estas entidades territoriales, tendrán derecho a deducir de la renta el 150% del valor de los salarios y prestaciones sociales durante la vigencia del año 2023.	Se acoge texto de Cámara.		Cuando se instaure el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos expedidos por la UGPP con ocasión de los procesos de determinación y/o cobro de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección social, así como de los procesos sancionatorios adelantados por no envío de información incumplimiento de los estándares de cobro y los relacionados con los programas de Gobierno, y los aportantes hayan realizado pagos relacionados con las obligaciones determinadas en los mismos, la UGPP informará del auto admisorio de la respectiva demanda a la Adres, al Fondo de Riesgos Laborales, a las Administradoras de Pensiones, y riesgos laborales, al Tesoro Nacional, al ICBF, al SENA, a las Cajas de Compensación familiar, y a todas las demás entidades que hayan recibido recursos para que efectúen las provisiones correspondientes en una cuenta especial que reconozca la contingencia y que garantice la devolución de los dineros pagados cuando el Juez de Conocimiento del respectivo proceso así lo ordene al declarar la nulidad total o parcial de los actos administrativos.	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. REINTEGRO DE APORTES ESTATALES EN RELACION CON LOS PROGRAMAS DE APOYO DEL GOBIERNO NACIONAL. Durante las labores de fiscalización y cobro que adelante la UGPP en la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios de los aportes estatales otorgados por el Gobierno nacional en los programas Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP y Programa de Apoyo a las Empresas Afectadas por el Paro Nacional- PARO, los aportes estatales deberán ser reintegrados con base en el IPC vigente a la fecha de restitución, sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar. DEVOLUCIÓN DE APORTES Y SANCIONES	Se acoge texto de Senado. Es decir, no se acoge el artículo nuevo.		La orden de pago será impartida por el juez directamente a la Adres, al Fondo de Riesgos Laborales, a las Administradoras de Pensiones, y riesgos laborales, al Tesoro Nacional, al ICBF, al SENA, a las Cajas de Compensación familiar, en los eventos en que declare la nulidad total del o de los actos administrativos. La devolución de los aportes por parte de las entidades obligadas deberá	
	realizarse y acreditarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la orden del juez, en la cuenta que para tal efecto disponga el aportante; de lo contrario se causarán intereses moratorios con cargo a las mencionadas entidades a la tasa de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Financiera por el periodo en el que se realiza el pago.			01.05 Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos. Los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía. 01.06 03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de las posiciones 03.01.11.00.00 y 03.01.19.00.00 03.03.41.00.00 Alhacoras o atunes blancos 03.03.42.00.00 Atunes de aleta amarilla (rubiles) 03.03.45.00.00 Atunes comunes o de aleta azul, del Atlántico y del Pacífico 03.05 Pescado seco, salado o en salmuera, pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado, harina, polvo y «pellets» de pescado, aptos para la alimentación humana. 04.04.90.00.00 Productos constituidos por los componentes naturales de la leche 04.09 Miel natural 05.11.10.00.00 Semen de Bovino 06.01 Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turrones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor, plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la partida 12.12. 06.02.90.90.00 Las demás plantas vivas (incluidas sus raíces), esquejes e injertos; micelios. 06.02.20.00.00 Plántulas para la siembra, incluso de especies forestales maderables. 07.01 Papas (patatas) frescas o refrigeradas. 07.02 Tomates frescos o refrigerados. 07.03 Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas alíscas, frescos o refrigerados. 07.04 Coles, incluidos los repollos, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género Brassica, frescos o refrigerados. 07.05 Lechugas (Lactuca sativa) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (Cichorium spp.), frescos o refrigerados.	
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTÍCULO 424. BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente: 01.03 Animales vivos de la especie porcina. 01.04 Animales vivos de las especies vaca o caprina.	Se acoge texto de Cámara. Se consolida y unifica en un solo artículo, con las demás modificaciones aprobadas frente al artículo 424 del Estatuto Tributario.			

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	07.06 Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salífies, apionabos, rübanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados.	
	07.07 Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados.	
	07.08 Hortalizas de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.	
	07.09 Las demás hortalizas, frescas o refrigeradas.	
	07.12 Hortalizas secas, incluidas las cortadas en trozos o en rodajas o las trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación.	
	07.13 Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.	
	07.14 Raíces de yuca (mandioca), arruruz o sálp, aguaitarinas (patacas), camotes (batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en «pellets», médula de sagü.	
	08.01.12.00.00 Cocos con la cáscara interna (endocarpio)	
	08.01.19.00.00 Los demás cocos frescos	
	08.03 Bananas, incluidos los plátanos «plantains», frescos o secos.	
	08.04 Dátiles, higos, pülas (anandas), aguacates (palmas), guayabos, mangos y mangostinos, frescos o secos.	
	08.05 Agríos (cítricos) frescos o secos.	
	08.06 Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.	
	08.07 Melones, sandías y papayas, frescos.	
	08.08 Manzanas, peras y membrillos, frescos.	
	08.09 Dumsacos (albaricoques, chabacanos), cerezas, duraznos (melocotones) (incluidos los grülonos nectarines), ciruelas y endrünas, frescos.	
	08.10 Las demás frutas y otros frutos, frescos	
	09.01.11 Café en grano sin tostar, cáscara y cascarrüla de café.	
	09.09.21.10.00 Semillas de cilantro para la siembra.	
	10.01.11.00.00 Trigo duro para la siembra.	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	10.01.91.00.00 Las demás semillas de trigo para la siembra.	
	10.02.10.00.00 Centeno para la siembra.	
	10.03 Cebada.	
	10.04.10.00.00 Avena para la siembra.	
	10.05.10.00.00 Maíz para la siembra.	
	10.05.90 Maíz para consumo humano.	
	10.06 Arroz para consumo humano.	
	10.06.10.10.00 Arroz para la siembra.	
	10.06.10.90.00 Arroz con cáscara (Arroz Paddy).	
	10.07.10.00.00 Sorgo de grano para la siembra.	
	11.04.23.00.00 Maíz trillado para consumo humano.	
	12.01.10.00.00 Habas de soja para la siembra.	
	12.02.30.00.00 Maníes (cacahuates, cacahuates) para la siembra.	
	12.03 Copra para la siembra.	
	12.04.00.10.00 Semillas de lino para la siembra.	
	12.05 Semillas de nabo (nabina) o de colza para siembra.	
	12.06.00.10.00 Semillas de girasol para la siembra.	
	12.07.10.10.00 Semillas de nueces y almendras de palma para la siembra.	
	12.07.21.00.00 Semillas de algodón para la siembra.	
	12.07.30.10.00 Semillas de ricino para la siembra.	
	12.07.40.10.00 Semillas de sésamo (ajonjolí) para la siembra.	
	12.07.50.10.00 Semillas de mostaza para la siembra.	
	12.07.60.10.00 Semillas de cártamo para la siembra.	
	12.07.70.10.00 Semillas de melón para la siembra.	
	12.07.99.10.00 Las demás semillas y frutos oleaginosos para la siembra.	
	12.09 Semillas, frutos y esporas, para siembra.	
	12.12.93.00.00 Caña de azúcar.	
	17.01.13.00.00 Chancaca (panela, raspadura) Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros.	
	18.01.00.11.00 Cacao en grano para la siembra.	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	18.01.00.19.00 Cacao en grano crudo.	
	19.01.10.91.00 Únicamente la Bienestarina.	
	19.01.90.20.00 Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de leche.	
	19.05 Pan horneado o cocido y producido a base principalmente de harinas de cereales, con o sin levadura, sal o dulce, sea integral o no, sin que para el efecto importe la forma dada al pan, ni la proporción de las harinas de cereales utilizadas en su preparación, ni el grado de cocción, incluida la arepa de maíz.	
	20.07 Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba.	
	22.01 Agua, incluida el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada, hielo y nieve.	
	25.01 Sal (incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez, agua de mar.	
	25.03 Azúfre de cualquier clase, excepto el sublimado, el precipitado y el coloidal.	
	25.10 Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminosilíceos naturales y cretas fosfatadas.	
	25.18.10.00.00 Dolomita sin calcinar ni sinterizar, llamada «cruda». Cal Dolomita inorgánica para uso agrícola como fertilizante.	
	27.01 Hulla, briquetas, coque y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.	
	27.04.00.10.00 Coques y semicoques de hulla.	
	27.04.00.20.00 Coques y semicoques de lignito o turba.	
	27.11.11.00.00 Gas natural licuado.	
	27.11.12.00.00 Gas propano incluido el autogás.	
	27.11.13.00.00 Butanos licuados.	
	27.11.21.00.00 Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás.	
	27.11.29 Gas propano en estado gaseoso y gas butano en estado gaseoso, incluido el autogás.	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	27.16 Energía eléctrica.	
	28.44.40 Material radiactivo para uso médico.	
	30.05 Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (por ejemplo: apósitos, esparadrapos, sinapsismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o económicados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios.	
	31.01 Abonos de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí o tratados químicamente, abonos procedentes de la mezcla o del tratamiento químico de productos de origen animal o vegetal.	
	31.02 Abonos minerales o químicos nitrogenados.	
	31.03 Abonos minerales o químicos fosfatados.	
	31.04 Abonos minerales o químicos potásicos.	
	31.05 Abonos minerales o químicos, con dos o tres de los elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio, los demás abonos, productos de este Capítulo en tabletas o formas similares o en envases de un peso bruto inferior o igual a 10 kg.	
	38.08 Insecticidas, raticidas y demás antirrodedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor, o como preparaciones o artículos, tales como cintas, mechas y velas azufradas y papeles matamoscas.	
	38.22.00.90 Reactivos de diagnóstico sobre cualquier soporte y reactivos de diagnóstico preparados, incluso sobre soporte.	
	40.01 Caucho natural.	
	40.11.70.00 Neumáticos de los tipos utilizados en vehículos y máquinas agrícolas o forestales.	
	40.14.10.00.00 Preservativos.	
	48.01.00.00.00 Papel prensa en bobinas (rolls) o en hojas.	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	<p>48.02.61.90.00 Los demás papeles prensa en bobinas (rollos).</p> <p>53.05.00.90.90 Pita (Cubuya, fique).</p> <p>53.11.00.00.00 Tejidos de las demás fibras textiles vegetales.</p> <p>56.08.11.00.00 Redes confeccionadas para la pesca.</p> <p>59.11.90.90.00 Empaques de yute, cáñamo y fique.</p> <p>63.05.10.10.00 Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de yute.</p> <p>63.05.90.10.00 Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de pita (cubuya, fique).</p> <p>63.05.90.90.00 Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de cáñamo.</p> <p>69.04.10.00.00 Ladrillos de construcción y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcilla silvocalcareá.</p> <p>71.18.90.00.00 Monedas de curso legal.</p> <p>84.07.21.00.00 Motores fuera de borda, hasta 115HP.</p> <p>84.08.10.00.00 Motores Diesel hasta 150HP.</p> <p>84.24.82.21.00 Sistemas de riego por goteo o aspersión.</p> <p>84.24.82.29.00 Los demás sistemas de riego.</p> <p>84.24.90.10.00 Aspersores y goteros, para sistemas de riego.</p> <p>84.33.20.00.00 Guadañadoras, incluidas las barras de corte para montar sobre un tractor.</p> <p>84.33.30.00.00 Las demás máquinas y aparatos de henificar.</p> <p>84.33.40.00.00 Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras.</p> <p>84.33.51.00.00 Cosechadoras-trilladoras.</p> <p>84.33.52.00.00 Las demás máquinas y aparatos de trillar.</p> <p>84.33.53.00.00 Máquinas de cosechar raíces o tubérculos.</p> <p>84.33.59.00.00 Las demás máquinas y aparatos de cosechar, máquinas y aparatos de trillar.</p> <p>84.33.60.00.00 Máquinas para limpieza o clasificación de huesos, frutos o demás productos agrícolas.</p> <p>84.33.90.00.00 Partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje, cortadores de césped y guadañadoras, máquinas para limpieza o clasificación de huesos, frutos</p>			<p>o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37.</p> <p>84.36.10.00.00 Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales.</p> <p>84.36.80.00.00 Las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.</p> <p>84.36.99.00.00 Partes de las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.</p> <p>84.37.10.00.00 Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas.</p> <p>87.01.00.00.00 Tractores para uso agropecuario de las partidas 87.01.91.00.00, 87.01.87.01.92.00.00, 93.00.00, 87.01.94.00.00, 87.01.95.00.00.</p> <p>87.13.00.00.00 Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.</p> <p>87.14.20.00.00 Partes y accesorios de sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos de la partida 87.13.</p> <p>87.16.20.00.00 Remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, para uso agrícola.</p> <p>90.01.30.00.00 Lentes de contacto.</p> <p>90.01.40.00.00 Lentes de vidrio para gafas.</p> <p>90.01.50.00.00 Lentes de otras materias para gafas.</p> <p>90.18.39.00.00 Cúteres y cúteres peritoneales y equipos para la infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de esta subpartida.</p> <p>90.18.90.90.00 Equipos para la infusión de sangre.</p> <p>90.21.00.00.00 Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicoquirúrgicos y las muletas tabillas, férulas u otros artículos y aparatos para fracturas, artículos y aparatos de prótesis, audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad. Las impresoras braille, máquinas inteligentes de lectura para ciegos, software lector de pantalla para ciegos, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas</p>	
	<p>aritméticas y de dibujo braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, así como los bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en esta partida arancelaria.</p> <p>96.09.10.00.00 pices de escribir y colorear.</p> <p>1. Las materias primas químicas con destino a la producción de plaguicidas e insecticidas de la partida 38.08 y de los fertilizantes de las partidas 31.01 a 31.05 y con destino a la producción de medicamentos de las posiciones 29.36, 29.41, 30.01, 30.03, 30.04 y 30.06.</p> <p>2. Las materias primas destinadas a la producción de vacunas para lo cual deberá acreditarse tal condición en la forma como lo señale el reglamento.</p> <p>3. Todos los productos de soporte nutricional (incluidos los suplementos dietarios y los complementos nutricionales en presentaciones líquidas, sólidas, granuladas, gaseosas, en polvo) del régimen especial destinados a ser administrados por vía enteral, para pacientes con patologías específicas o con condiciones especiales; y los alimentos para propósitos médicos especiales para pacientes que requieren nutrición enteral por sonda a corto o largo plazo. Clasificados por las subpartidas 21.06.90.79.00, 21.06.90.90.00 y 22.02.90.99.00.</p> <p>4. Los dispositivos anticonceptivos para uso femenino.</p> <p>5. Los computadores personales de escritorio o portátiles, cuyo valor no exceda de cincuenta (50) UVT.</p> <p>6. Los dispositivos móviles inteligentes (tabletas y celulares) cuyo valor no exceda de veintidós (22) UVT.</p> <p>7. Los equipos y elementos nacionales o importados que se</p>			<p>destinen a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes, para lo cual deberá acreditarse tal condición ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>8. Los alimentos de consumo humano y animal que se importen de los países colindantes a los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía y Vaupés, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo local en esos departamentos.</p> <p>9. Los alimentos de consumo humano donados a favor de los bancos de alimentos legítimamente constituidos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>10. Los vehículos, automotores, destinados al transporte público de pasajeros, destinados solo a reposición. Tendrán derecho a este beneficio los pequeños transportadores propietarios de menos de 3 vehículos y solo para efectos de la reposición de uno solo, y por una única vez. Este beneficio tendrá una vigencia hasta el año 2019.</p> <p>11. Los objetos con interés artístico, cultural e histórico comprados por parte de los museos que integren la Red Nacional de Museos y las entidades públicas que posean o administren estos bienes, estarán exentos del cobro del IVA.</p> <p>12. La venta de bienes inmuebles.</p> <p>13. El consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. El</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	
	<p>Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exclusión del IVA se aplique en las ventas al consumidor final.</p> <p>14. El combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con origen y destino a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada.</p> <p>15. Los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco del convenio Colombo-Peruano y el convenio con la República Federativa del Brasil.</p> <p>16. La compraventa de maquinaria y equipos destinados al desarrollo de proyectos o actividades que se encuentren registrados en el Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero definido en el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, que generen y certifiquen reducciones de Gases Efecto Invernadero – GEI, según reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La aplicación de este numeral se hará operativa en el momento en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita las reglamentaciones correspondientes al Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero. Esto, sin perjuicio del régimen de transición que dicho registro determine para los casos que tengan lugar en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la presente ley y la operación del registro.</p> <p>17. Las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas, y patinetas eléctricas, de hasta 50 UVT.</p> <p>18. La venta de los bienes facturados por los comerciantes definidos en el</p>			<p>parágrafo 2 del artículo 34 de la Ley 98 de 1993.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. El petróleo crudo recibido por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por concepto de pago de regalías para su respectiva monetización.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-pigs.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS - IVA. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana. 2. Los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993. 3. Los planes obligatorios de salud del sistema de seguridad social en salud expedidos por entidades autorizadas por la Superintendencia Nacional de Salud, los servicios prestados por las administradoras dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad y de prima media con prestación definida, los servicios prestados por administradoras de riesgos laborales y los servicios de seguros y reaseguros para invalidez 	<p>N/A</p>	<p>Se acoge texto de Cámara.</p> <p>Se consolida y unifica en un solo artículo, con las demás modificaciones aprobadas frente al artículo 476 del Estatuto Tributario.</p>
	<p>y sobrevivientes, contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad a que se refiere el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 o las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.</p> <p>4. Las comisiones por intermediación por la colocación de los planes de salud del sistema general de seguridad social en salud expedidos por las entidades autorizadas legalmente por la Superintendencia Nacional de Salud, que no estén sometidos al impuesto sobre las ventas (IVA).</p> <p>5. Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno nacional, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los servicios prestados por los establecimientos de educación relativos a restaurantes, cafeterías y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, o las disposiciones que las modifiquen o sustituyan. Igualmente están excluidos los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.</p> <p>6. Los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, prestados en Colombia o en el exterior.</p> <p>7. Los servicios de conexión y acceso a internet de los usuarios residenciales del estrato 3.</p>			<p>8. En el caso del servicio telefónico local, se excluyen del impuesto los primeros trescientos veinticinco (325) minutos mensuales del servicio telefónico local facturado a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 y el servicio telefónico prestado desde teléfonos públicos.</p> <p>9. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se excluye el transporte de gas e hidrocarburos.</p> <p>10. El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira y los municipios de Niquí, en el departamento de Choacá, Mompox en el departamento de Bolívar, Tolú, en el departamento de Sucre, Miraflores en el departamento del Guaviare y Puerto Carreño en el departamento del Vichada.</p> <p>11. Los servicios públicos de energía. La energía y los servicios públicos de energía a base de gas u otros insumos.</p> <p>12. El agua para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, los servicios de uso público y los servicios públicos de recolección de basuras.</p> <p>13. El gas para la prestación del servicio público de gas domiciliario y el servicio de gas domiciliario, ya sea conducido por tubería o distribuido en cilindros.</p> <p>14. Los servicios de alimentación, contratados con recursos públicos, destinados al sistema penitenciario, de asistencia social, de escuelas de educación pública, a las Fuerzas</p>		

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE	TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	<p>Militares, Policía Nacional, Centro de Desarrollo Infantil, centros geriátricos públicos, hospitales públicos, comedores comunitarios.</p> <p>15. El servicio de arrendamiento de inmuebles para vivienda y el arrendamiento de espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales, incluidos los eventos artísticos y culturales.</p> <p>16. Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing).</p> <p>17. Los servicios de intermediación para el pago de incentivos o transferencias monetarias condicionadas en el marco de los programas sociales del Gobierno nacional.</p> <p>18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar, y los espectáculos de toros, hípicas y caninos. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 6o de la Ley 1493 de 2011.</p> <p>19. Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos.</p> <p>20. Adquisición de licencias de software para el desarrollo comercial de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.</p> <p>21. Suministro de páginas web, servidores (hosting), computación en la nube (cloud computing).</p> <p>22. Las comisiones pagadas por los servicios que se presten para el desarrollo de procesos de titularización de activos a través de universalidades y patrimonios autónomos cuyo pago se realice exclusivamente con cargo a los</p>			<p>recursos de tales universalidades o patrimonios autónomos.</p> <p>23. Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias, sociedades administradoras de inversión y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva.</p> <p>24. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:</p> <p>a) El riego de terrenos dedicados a la explotación agropecuaria;</p> <p>b) El diseño de sistemas de riego, su instalación, construcción, operación, administración y conservación;</p> <p>c) La construcción de reservorios para la actividad agropecuaria;</p> <p>d) La preparación y limpieza de terrenos de siembra;</p> <p>e) El control de plagas, enfermedades y malezas, incluida la fumigación aérea y terrestre de sembrados;</p> <p>f) El corte y recolección manual y mecanizada de productos agropecuarios;</p> <p>g) Aplicación de fertilizantes y elementos de nutrición edáfica y foliar de los cultivos;</p> <p>h) Aplicación de sales mineralizadas;</p> <p>i) Aplicación de enmiendas agrícolas;</p> <p>j) Aplicación de insumos como vacunas y productos veterinarios;</p> <p>k) El pesaje y el alquiler de corrales en ferias de ganado mayor y menor;</p> <p>l) La siembra;</p> <p>m) La construcción de drenajes para la agricultura;</p> <p>n) La construcción de estanques para la piscicultura;</p> <p>o) Los programas de sanidad animal;</p> <p>p) La perforación de pozos profundos para la extracción de agua;</p>	
	<p>q) El desmonte de algodón, la trilla y el secamiento de productos agrícolas;</p> <p>r) La selección, clasificación y el empaque de productos agropecuarios sin procesamiento industrial</p> <p>s) La asistencia técnica en el sector agropecuario;</p> <p>t) La captura, procesamiento y comercialización de productos pesqueros;</p> <p>Los usuarios de los servicios excluidos por el presente numeral deberán expedir una certificación a quien preste el servicio, en donde conste la destinación, el valor y el nombre e identificación del mismo. Quien preste el servicio deberá conservar dicha certificación durante el plazo señalado en el artículo 632 del Estatuto Tributario, la cual servirá como soporte para la exclusión de los servicios.</p> <p>25. La comercialización de animales vivos excepto los animales domésticos de compañía.</p> <p>25A. El servicio de faenamiento.</p> <p>26. Están excluidos de IVA los servicios de hotelería y turismo que sean prestados en los municipios que integran las siguientes zonas de régimen aduanero especial:</p> <p>a) Zona de régimen aduanero especial de Urabá, Tumaco y Guapi.</p> <p>b) Zona de régimen aduanero especial de Inirida, Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo.</p> <p>c) Zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure.</p> <p>Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros.</p> <p>28. Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.</p> <p>29. Los servicios de promoción y fomento deportivo prestados por los clubes deportivos definidos en el</p>			<p>artículo 2 del Decreto Ley 1228 de 1995.</p> <p>30. Los servicios de reparación y mantenimiento de navíos y artefactos navales tanto marítimos como fluviales de bandera colombiana, excepto los servicios que se encuentran en el literal P) del numeral 3 del artículo 477 de este Estatuto.</p> <p>31. Los servicios de publicidad en periódicos que registren ventas en publicidad a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior inferiores a 180.000 UVT. La publicidad en las emisoras de radio cuyas ventas sean inferiores a 30.000 UVT al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y programadoras de canales regionales de televisión cuyas ventas sean inferiores a 60.000 UVT al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Aquellas que superen este monto se registrarán por la regla general. Las exclusiones previstas en este numeral no se aplicarán a las empresas que surjan como consecuencia de la escisión de sociedades que antes de la expedición de la presente ley conformen una sola empresa ni a las nuevas empresas que se creen cuya matriz o empresa dominante se encuentre gravada con el IVA por este concepto.</p> <p>32. Los servicios de corretaje de contratos de reaseguros.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. En los casos de trabajos de fabricación, elaboración o construcción de bienes corporales muebles, realizados por encargo de terceros, incluidos los destinados a convertirse en inmuebles por accesión, con o sin aporte de materias primas, ya sea que supongan la obtención del producto final o constituyan una etapa de su fabricación, elaboración, construcción o puesta en condiciones de utilización, la tarifa</p>	

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
	<p>aplicable es la que corresponda al bien que resulte de la prestación del servicio.</p> <p>Lo dispuesto en el presente párrafo no aplica para las industrias de minería e hidrocarburos.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.</p>	
<p>ARTÍCULO 97°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021, que regirán hasta el 1 de enero de 2023. Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus Decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del párrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo 560 de 2020 y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.</p>	<p>ARTÍCULO 99°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el 1 de enero de 2023. Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del párrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo 560 de 2020, y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.</p>	<p>Se acoge texto de Cámara, pero se incluye la derogatoria del artículo 36-3 del Estatuto Tributario, de acuerdo con lo aprobado en ese punto por Senado.</p>
	<p>Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del capítulo I del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de julio de 2023.</p> <p>El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del capítulo II del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de septiembre de 2023.</p> <p>El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.</p>	<p>Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del primero de noviembre de 2023.</p> <p>El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del Capítulo II del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de noviembre de 2023.</p> <p>Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.</p>
	<p>Igualmente, la Comisión autoriza a realizar la reenumeración de los artículos y corrección de errores tipográficos.</p>	
<p>Dadas las anteriores consideraciones, los suscritos nos permitimos proponer ante las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del Proyecto de Ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones que a continuación se transcribe.</p> <p>De los honorables Congressistas,</p>	<p>TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 de 2022 CÁMARA – 131 de 2022 SENADO</p> <p>"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.</p> <p>TÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p>CAPÍTULO I IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES</p> <p>ARTÍCULO 2°. Modifíquense el numeral 10 y los párrafos 3 y 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada anualmente a setecientos noventa (790) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se deduzca del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</p> <p>El tratamiento previsto en el numeral 5 del presente artículo será aplicable a los ingresos derivados de pensiones, ahorro para la vejez en sistemas de renta vitalicia, y asimiladas, obtenidas en el exterior o en organismos multilaterales.</p>	

PARÁGRAFO 5. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, integrarán la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios y estarán sujetas a la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto.

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240 de este Estatuto, según el período gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. La retención en la fuente sobre el valor de los dividendos brutos pagados o decretados en calidad de exigibles por concepto de dividendos o participaciones durante el período gravable, independientemente del número de cuotas en que se fraccione dicho valor, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa marginal de retención en la fuente	Retención en la fuente
0	1.090	0%	0%
> 1.090	En adelante	15%	(Dividendos decretados en calidad de exigibles en UVT menos 1.090 UVT) x 15%

El accionista persona natural residente imputará la retención en la fuente practicada en su declaración del impuesto sobre la renta.

líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el artículo 241 de este Estatuto. Lo anterior, sin perjuicio de las rentas líquidas especiales.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 336. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE DE LA CÉDULA GENERAL. Para efectos de establecer la renta líquida de la cédula general, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán los ingresos obtenidos por todo concepto excepto los correspondientes a dividendos y ganancias ocasionales.
2. A la suma anterior, se le restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.
3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientos cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes.

4. En la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital se podrán restar los costos y los gastos que cumplan con los requisitos generales para su procedencia establecidos en las normas de este Estatuto y que sean imputables a estas rentas específicas.

En estos mismos términos también se podrán restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, caso en el cual los contribuyentes deberán optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario conforme con lo dispuesto en el parágrafo 5 del mismo artículo.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso primero del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del veinte por ciento (20%).

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 254-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 254-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DETERMINADO A PARTIR DE LA RENTA LÍQUIDA CEDULAR DE DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y SUCESIONES ILÍQUIDAS DE CAUSANTES RESIDENTES. Las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, y hayan percibido ingresos por concepto de dividendos y/o participaciones declarados en los términos del artículo 331 del Estatuto Tributario, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, en ese mismo período, el valor que se determine de conformidad con la siguiente tabla:

Renta líquida cedular de dividendos y participaciones desde	Renta líquida cedular de dividendos y participaciones hasta	Descuento marginal	Descuento
0	1.090	0%	0%
>1.090	En adelante	19%	(Renta líquida cedular de dividendos y participaciones en UVT menos 1.090 UVT) x 19%

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 331 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 331. RENTA LÍQUIDA GRAVABLE. Para efectos de determinar la renta líquida gravable a la que le será aplicable las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones y de dividendos y participaciones. A esta renta

contribuyente, el uno por ciento (1%) del valor de las adquisiciones, sin que exceda doscientos cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

- 5.1. Que la adquisición del bien y/o del servicio no haya sido solicitada como costo o deducción en el impuesto sobre la renta, impuesto descontable en el impuesto sobre las ventas -IVA, ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, renta exenta, descuento tributario u otro tipo de beneficio o crédito fiscal.
- 5.2. Que la adquisición del bien y/o del servicio esté soportada con factura electrónica de venta con validación previa, en donde se identifique el adquirente con nombres y apellidos y el número de identificación tributaria -NIT o número de documento de identificación, y con el cumplimiento de todos los demás requisitos exigibles para este sistema de facturación.
- 5.3. Que la factura electrónica de venta se encuentre pagada a través de tarjeta débito, crédito o cualquier medio electrónico en el cual intervenga una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, dentro del período gravable en el cual se solicita la deducción de que trata el presente numeral.
- 5.4. Que la factura electrónica de venta haya sido expedida por sujetos obligados a expedirla.

La deducción de que trata el presente numeral no se encuentra sujeta al límite previsto en el numeral 3 del presente artículo y no se tendrá en cuenta para el cálculo de la retención en la fuente, ni podrá dar lugar a pérdidas.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. La retención en la fuente establecida en el presente artículo será aplicable a los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el numeral 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

CAPÍTULO II IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 1. Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3 puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET.

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin

residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 65 y 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto	Condición de adición de los puntos adicionales

3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 65 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil 75 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 50.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.

Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este parágrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 30.000 UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

sobre la renta	
0 puntos adicionales (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5 puntos adicionales (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil 30 y 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
10 puntos adicionales (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 45 y entre el percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
15 puntos adicionales (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil 60 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 30 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil 45 de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

<p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Lo dispuesto en el presente parágrafo no se aplicable a las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas cuya capacidad instalada sea igual o menor a mil Kilovatios (1.000 Kw).</p> <p>La sobretasa establecida en el presente parágrafo no podrá ser trasladada al usuario final. Lo anterior considerando el régimen de competencia definido para cada etapa de la cadena de valor de la prestación del servicio de energía eléctrica. La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o 2. Los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto. <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente parágrafo, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se realice la construcción, ampliación y/o remodelación en: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE a 31 de diciembre de 2022, y/o 	<ol style="list-style-type: none"> 1.2. Municipios listados en los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. 2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción. 3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. 4. Que el hotel, el parque temático de ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario. 5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo. <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este parágrafo y su reglamentación.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente parágrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.</p> <p>Lo previsto en el presente parágrafo no será aplicable a moteles y residencias.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El presente parágrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15% y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:</p>
$TTD = \frac{ID}{UD}$ <p>Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:</p> $ID = INR + DTC - IRP$ <p>ID: Impuesto Depurado. INR: Impuesto neto de renta. DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario. IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).</p> $UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$ <p>UD: Utilidad Depurada. UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos. DPARL: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida. INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera. VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable. VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario. C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.</p> <p>Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al 15%, se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del 15%, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el 15% y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA). 	$IA = (UD * 15\%) - ID$ <ol style="list-style-type: none"> 2. Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados ($\sum ID$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así: $TTDG = \frac{\sum ID}{\sum UD}$ 2.2. Si el resultado es inferior al 15%, se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) multiplicada por el 15% menos la sumatoria del Impuesto Depurado ($\sum ID$) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así: $IAG = (\sum UD * 15\%) - \sum ID$ 2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\sum UD\beta$), así: $IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$ <p>Lo dispuesto en este parágrafo no aplica para:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los parágrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario. b) Las sociedades de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

<p>De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero, o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (ΣUD) sea igual o menor a cero.</p> <p>c) Quienes se rijan por lo previsto en el artículo 32 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 7. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 15%.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta. 2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario. 3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta. <p>PARÁGRAFO 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trataba el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p>	<p>PARÁGRAFO 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Únicamente podrán aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.</p> <p>Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.</p> <p>En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.</p> <p>Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del año 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2024. Para el año gravable 2023, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de los usuarios industriales será del 20%. Los usuarios industriales que hayan tenido un crecimiento de sus ingresos</p>
<p>brutos del 60% en 2022 en relación con 2019 aplicarán la tarifa 20% hasta el año gravable 2025.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Modifíquese el inciso primero del artículo 242-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242-1. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR SOCIEDADES NACIONALES. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades nacionales, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la tarifa del diez por ciento (10%) a título de retención en la fuente sobre la renta, que será trasladable e imputable a la persona natural residente o inversionista residente en el exterior.</p> <p>ARTÍCULO 13°. Modifíquese el inciso primero del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 246. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del veinte por ciento (20%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.</p> <p>ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 259-1. LÍMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES Y SUS ASIMILADAS, LOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE ENTIDADES DEL EXTERIOR Y LAS PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS CON O SIN RESIDENCIA EN EL PAÍS. Para las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de su renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones especiales contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p>	$VAA = (DE + RE + INCRNGO) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VAA : corresponde al valor a adicionar. • DE : corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. • RE : corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. • INCRNGO : corresponde a los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional sujetos al límite previsto. • TRPJ : corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable. • DT : corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. • RLO* : corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite. <p>En caso de que el VAA sea menor o igual a cero ($VAA \leq 0$), el valor a adicionar no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el VAA será sumado al impuesto a cargo.</p> <p>Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, únicamente estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 107-2, 255, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 1493 de 2011. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios que no se encuentren señalados en el presente artículo, no estarán sujetos al límite.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS</p> <p>ARTÍCULO 15°. Modifíquese el inciso 3 del artículo 22 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Tampoco serán contribuyentes ni declarantes los resguardos y cabildos indígenas, las asociaciones de cabildos indígenas, conforme al Decreto 1088 de 1993, ni la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.</p> <p>ARTÍCULO 16°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales</p>

sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

ARTÍCULO 17°. Adiciónese el artículo 66-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 66-2. DETERMINACIÓN DEL COSTO DE MANO DE OBRA EN EL CULTIVO DE PAPA. Para la determinación del costo en los cultivos de papa, se presume de derecho que el treinta por ciento (30%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.

El contribuyente podrá tomar dicho porcentaje como costo en su declaración del impuesto de renta y complementario acreditando únicamente el cumplimiento de los requisitos de causalidad y necesidad contenidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario, los cuales se podrán acreditar a través de cualquier documento que resulte idóneo para ello.

La presente disposición no exime al empleador del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social.

ARTÍCULO 18°. Adiciónese un párrafo al numeral 2 del artículo 105 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. Para efectos del literal c. del numeral 2 de presente artículo se entenderá por condenas provenientes de proceso administrativos, judiciales o arbitrales, los valores que tengan naturaleza punitiva, sancionatoria o de indemnización de perjuicios.

ARTÍCULO 19°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo (ΣCP), así:

$$CTP = \Sigma CP$$

El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalías de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así:

$$CP = VR \times CU$$

Donde:

VR = Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.

CU = El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:

$$CU = \frac{CT}{VT}$$

Para tal fin, el Costo Total (CT) anual del pozo, corresponde a la sumatoria de todos los costos asociadas al pozo entre los que se encuentran, sin limitarse, aquellos relacionados en el artículo 143-1 del Estatuto Tributario, los costos incurridos en el proceso de extracción, recolección, tratamiento y almacenamiento.

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares.

ARTÍCULO 20°. Adiciónese el artículo 244-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 244-1. Establézcase un aporte voluntario en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes podrán realizar de manera libre un aporte voluntario, que se podrá liquidar como porcentaje del impuesto a pagar o como un valor en pesos.

Este aporte voluntario se liquidará al momento de presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios y se recaudará al momento del respectivo pago. Independientemente que se liquide un saldo a pagar o un saldo a favor, el contribuyente podrá realizar el aporte voluntario de que trata este artículo.

Si no hubiere valor a pagar o saldo a favor, el contribuyente podrá pagar únicamente el aporte voluntario.

El recaudo de este aporte voluntario se destinará para programas sociales de reducción de la pobreza extrema al igual que a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores y al mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, priorizando la población socioeconómica más vulnerable y con altos grados de discapacidad visual, absoluto o parálisis que afecten a 3 o más extremidades y personas con movilidad reducida.

El valor del aporte voluntario no podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, ni dará lugar a ningún beneficio tributario.

El valor del aporte voluntario no se tendrá en cuenta para la causación de sanciones ni intereses, no dará lugar a saldo a favor ni podrá ser solicitado en devolución.

ARTÍCULO 21°. Modifíquese el artículo 256 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 256. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN. Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y

condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 30% del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión.

Las inversiones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

PARÁGRAFO 1. Para que proceda el descuento de que trata el presente artículo, al calificar el proyecto se deberán tener en cuenta criterios de impacto ambiental.

PARÁGRAFO 2. El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación, y iv) a las donaciones recibidas por intermedio del Icetex, dirigidas a programas de becas que financian la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa.

<p>De igual manera, el tratamiento previsto en este artículo será también aplicable a las donaciones a iNNpula que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Los recursos que así reciba iNNpula Colombia deberán ser destinados a la generación de nuevos programas o instrumentos, o el fortalecimiento de la oferta existente que beneficien a los emprendedores del país. Estos recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpula Colombia o quien haga sus veces. Estas donaciones no podrán ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará el tratamiento previsto en este inciso.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El descuento previsto por la remuneración de personal con título de doctorado se causará cuando dicho personal no esté vinculado a los proyectos a los que hace mención el presente artículo en su primer inciso.</p> <p>PARÁGRAFO 4. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total del descuento previsto en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTeI. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total del descuento de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Micro, Pequeñas y medianas empresas (Mipymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).</p> <p>Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido de acuerdo con lo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Los costos y gastos que dan lugar al descuento de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.</p>	<p>ARTÍCULO 22°. Modifíquense los parágrafos 1 y 2 y adiciónese un parágrafo 6 al artículo 256-1 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los proyectos presentados y calificados bajo la modalidad de crédito fiscal no podrán acceder al descuento definido en el artículo 256 del Estatuto Tributario. Igual tratamiento aplica para la remuneración derivada de la vinculación del nuevo personal con título de doctorado.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo de inversiones que el CNBT podrá certificar bajo esta modalidad, el cual hará parte del cupo establecido en el parágrafo 4 del artículo 256 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 6. Las grandes empresas podrán acceder al crédito fiscal de que trata el presente artículo siempre y cuando se trate de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizados en conjunto con Micro, Pequeñas o Medianas empresas.</p> <p>ARTÍCULO 23°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.</p> <p>ARTÍCULO 24°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.</p> <p>ARTÍCULO 25°. Adiciónese un artículo al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>
<p>ARTÍCULO 401-4. RETENCIÓN EN LA FUENTE EN PAGOS DE TARJETAS DÉBITO Y CRÉDITO. Los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales no responsables de IVA por actividades ordinarias provenientes de transferencias en o a través de proveedores de servicios de pago, agregadores, entidades adquirentes o pagadoras, no estarán sujetos a retención en la fuente por impuesto de renta.</p> <p>ARTÍCULO 26°. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a 85.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios</p>	<p>para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>ARTÍCULO 27°. Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedara así:</p> <p>ARTÍCULO 180. El Ministerio de Cultura podrá realizar convocatorias anuales de proyectos relacionados con las Artes, Culturas y Patrimonio que comprenden de manera genérica los sectores de: artes visuales y plásticas, artes escénicas y espectáculos, artesanía, turismo cultural, patrimonio cultural material e inmaterial, educación artística, cultural y creativa, diseño, contenidos multimedia, servicios audiovisuales interactivos, moda, editorial, audiovisual y fonográfico, entre otros, así como planes especiales de salvaguardia de manifestaciones culturales incorporadas a listas representativas de patrimonio cultural inmaterial acordes con la Ley 1185 de 2008, e infraestructura de espectáculos públicos de artes escénicas previstos en el artículo 4 de la Ley 1493 de 2011, respecto de las cuales las inversiones o donaciones recibirán similar deducción a la prevista en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Los certificados de inversión que se generen para emparar el incentivo serán a la orden negociables en el mercado.</p> <p>El Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS establecerá un cupo anual máximo para estos efectos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Cultura podrá definir, de considerarlo necesario, que la convocatoria se realice por intermedio de una entidad sin ánimo de lucro adscrita a esa entidad, para lo cual celebrará de manera directa el respectivo convenio. Las inversiones o donaciones que se canalicen mediante el mecanismo previsto en este artículo deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar y definir en la convocatoria correspondiente, los criterios de priorización teniendo en cuenta las tipologías de proyectos relacionados con Artes, Culturas y Patrimonio susceptibles de ser destinatarios del incentivo y los montos máximos que pueden ser cobijados con el mismo, así como el tamaño y naturaleza de las empresas que pueden presentar proyectos.</p> <p>ARTÍCULO 28°. DEDUCCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Las personas naturales y jurídicas nacionales que desarrollen actividades de hotelería, agencia de viajes, tiempo compartido y turismo receptivo, que estén obligados a presentar declaraciones de renta y complementarios, cuenten con un establecimiento de comercio domiciliado en San Andrés Isla, Providencia y/o Santa Catalina con anterioridad al 16 de noviembre de 2020 y tengan a su cargo trabajadores residentes en estas entidades territoriales, tendrán derecho a deducir de la renta el 150% del valor de los salarios y prestaciones sociales durante la vigencia del año 2023.</p>

**CAPÍTULO IV
GANANCIAS OCASIONALES**

ARTÍCULO 29°. Modifíquese el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta.

ARTÍCULO 30°. Modifíquese el artículo 307 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 307. GANANCIAS OCASIONALES EXENTAS. Las ganancias ocasionales que se enumeran a continuación están exentas del impuesto a las ganancias ocasionales:

1. El equivalente a las primeras trece mil (13.000) UVT del valor de un inmueble de vivienda de habitación de propiedad del causante.
2. El equivalente a las primeras seis mil noventa y cinco (6.500) UVT de bienes inmuebles diferentes a la vivienda de habitación de propiedad del causante.
3. El equivalente a las primeras tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT del valor de las asignaciones que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge superviviente y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso.
4. El 20% del valor de los bienes y derechos recibidos por personas diferentes de los legitimarios y/o el cónyuge superviviente por concepto de herencias y legados, y el 20% de los bienes y derechos recibidos por concepto de donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin que dicha suma supere el equivalente a mil seiscientos veinticinco (1.625) UVT.
5. Igualmente están exentos los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante.

ARTÍCULO 31°. Modifíquese el artículo 311-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 311-1. UTILIDAD EN LA VENTA DE LA CASA O APARTAMENTO. Estarán exentas las primeras cinco mil (5.000) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean

depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. En este último caso, no se requiere el depósito en la cuenta AFC, siempre que se verifique el abono directo al o los créditos hipotecarios, en los términos que establezca el reglamento que sobre la materia expida el Gobierno Nacional. El retiro de los recursos a los que se refiere este artículo para cualquier otro propósito, distinto a los señalados en esta disposición, implica que la persona natural pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera las retenciones inicialmente no realizadas de acuerdo con las normas generales en materia de retención en la fuente por enajenación de activos que correspondan a la casa o apartamento de habitación.

ARTÍCULO 32°. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS. Fijase en quince por ciento (15%) la tarifa única sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

ARTÍCULO 33°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa única del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es quince por ciento (15%).

ARTÍCULO 34°. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA. La tarifa única sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es quince por ciento (15%).

**TÍTULO II
IMPUESTO AL PATRIMONIO**

ARTÍCULO 35°. Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 36°. Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 37°. Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a 1 de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras 12.000 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

PARÁGRAFO 1. El valor patrimonial que se puede excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto del bien que se excluye de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de cada año.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

PARÁGRAFO 3. Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del 1 de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el

declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, sólo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

PARÁGRAFO 4. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;

2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;

4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos 3 veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

ARTÍCULO 38°. Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 296-3. TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
>239.000	En adelante	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

PARÁGRAFO. La tarifa del 1,5% sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	72.000	0,0%	0
>72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
>122.000	En adelante	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT

ARTÍCULO 39°. Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN. La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de cada año.

ARTÍCULO 40°. Adiciónense los incisos cuarto y quinto al artículo 298-2 del Estatuto Tributario, así:

Además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que

impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1 de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación.

ARTÍCULO 41°. Modifíquese el artículo 298-8 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 298-8. REMISIÓN. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto.

TÍTULO III

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

ARTÍCULO 42°. Adiciónese un inciso al numeral 2 y modifíquese el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario, así:

Las personas que presten servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, sólo podrán ser sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE si por estos conceptos hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios inferiores a 12.000 UVT en el año gravable anterior.

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

ARTÍCULO 43°. Adiciónese un numeral 11 al artículo 906 del Estatuto Tributario, así:

11. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811 que obtengan utilidades netas superiores al 3% del ingreso bruto.

ARTÍCULO 44°. Modifíquese el inciso primero y el párrafo 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 908. TARIFA. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,2%
6.000	15.000	2,8%
15.000	30.000	4,4%
30.000	100.000	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	1,6%
6.000	15.000	2,0%
15.000	30.000	3,5%
30.000	100.000	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,1%
6.000	15.000	3,4%
15.000	30.000	4,0%
30.000	100.000	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPLE consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

PARÁGRAFO 4. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a

título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,2%
1.000	2.500	2,8%
2.500	5.000	4,4%
5.000	16.666	5,6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agro-industria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones; y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	1,6%
1.000	2.500	2,0%
2.500	5.000	3,5%
5.000	16.666	4,5%

3. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos bimestrales

Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
0	1.000	3,1%
1.000	2.500	3,4%
2.500	5.000	4,0%
5.000	16.666	4,5%

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales		Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	7,3%
1.000	2.000	8,3%

6. Actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811: La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE- para las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades económicas CIU 4665, 3830 y 3811, corresponderá al 1,62%. La misma tarifa será aplicable para el pago bimestral anticipado que deberá declarar y pagar.

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada. De igual forma,

se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa SIMPLE.

ARTÍCULO 45°. Adiciónense un parágrafo 2 y un parágrafo 3 al artículo 910 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 2. Para que se entienda cumplida la obligación de pagar los anticipos en los recibos electrónicos del SIMPLE en los términos del parágrafo 4 del artículo 908 de este Estatuto, al igual que se entienda cumplida la obligación de presentar la declaración del SIMPLE de acuerdo con lo previsto en este artículo, es obligatorio para el contribuyente del SIMPLE realizar el pago total del anticipo o de los valores a pagar determinados en la declaración anual mediante el recibo oficial de pago, previo diligenciamiento del recibo electrónico del SIMPLE, o de la declaración del SIMPLE, según el caso, a través de los servicios informáticos electrónicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Por lo tanto, adicional a lo contemplado en el artículo 580 de este Estatuto, no se entenderá presentada la declaración del SIMPLE que no se acompañe del respectivo pago total; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 914 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 3. Los contribuyentes personas naturales pertenecientes al Régimen Simple de Tributación - SIMPLE que no superen las 3.500 UVT de ingreso, deberán presentar únicamente una declaración anual consolidada y pago anual sin necesidad de realizar pagos anticipados a través del recibo electrónico SIMPLE.

ARTÍCULO 46°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 912 del Estatuto Tributario, así:

De forma optativa y excluyente al descuento indicado en el inciso anterior, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario el gravamen a los movimientos financieros que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor y no exceda del 0,004% de los ingresos netos del contribuyente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación -SIMPLE y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

TÍTULO IV IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

PARÁGRAFO 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

PARÁGRAFO 3. En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

PARÁGRAFO 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.

PARÁGRAFO 5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

ARTÍCULO 48°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a veinte mil quinientos pesos (\$20.500) por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$ 52.215
Fuel oil	Galón	\$ 238
ACPM	Galón	\$ 191
Jet fuel	Galón	\$ 202
Kerosene	Galón	\$ 197
Gasolina	Galón	\$ 169
Gas licuado de petróleo	Galón	\$ 134
Gas natural	Metro cúbico	\$ 36

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su

ARTÍCULO 47°. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO₂eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

PARÁGRAFO 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el 50% del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE del año anterior más (1) un punto hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. En el caso de los combustibles fósiles correspondientes a gas natural, gasolina y ACPM la tarifa se ajustará a partir del año 2024 en los mismos términos aquí establecidos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón, por quien lo exporte.

PARÁGRAFO 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

PARÁGRAFO 6. En el caso del carbón, la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para los años 2023 y 2024: 0%.
2. Para el año 2025: el 25% del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: el 50% del valor de la tarifa plena.
4. Para el año 2027: el 75% del valor de la tarifa plena.
5. A partir del año 2028: tarifa plena.

PARÁGRAFO 7. La tarifa del Impuesto al Carbono por unidad de combustible de la que trata este artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Vaupés y los municipios de Sipí, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darien del departamento del Chocó, para la gasolina, ACPM y jet fuel, será de cero pesos (\$0).

Los municipios y departamentos que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos o refinamiento de combustibles perderán el beneficio de que trata este parágrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.

ARTÍCULO 49°. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del 1° de enero de 2023, destinará el 80% del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

El 20 % restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los

proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente artículo.

PARÁGRAFO 4. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al 31 de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.

CAPÍTULO II

IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES

ARTÍCULO 50°. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.
2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 51°. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para

envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

ARTÍCULO 52°. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular –CEC, que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 53°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

11. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse.

**TÍTULO V
IMPUESTOS SALUDABLES**

ARTÍCULO 54°. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

**TÍTULO X
IMPUESTOS SALUDABLES**

**CAPÍTULO I
IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS**

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a 0,5% vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al 0,5% vol, para la elaboración de bebidas	2106.90.21.00 y 2106.90.29.00
---	----------------------------------

PARÁGRAFO 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Las fórmulas infantiles.
2. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
3. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
4. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

PARÁGRAFO 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

PARÁGRAFO 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saboreadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partida o Subpartida arancelaria
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5 % en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09, excepto las aguas no saborizadas ni endulzadas.	22.02.

ARTÍCULO 513-2. RESPONSABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a 10.000 UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas a partir del período gravable siguiente.

PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.

ARTÍCULO 513-3. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, producidas por el productor o importadas por el importador.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.

PARÁGRAFO 1. La base gravable de los concentrados, polvos, mezclas y jarabes corresponde al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, que el empaque o envase certifique que pueden producirse mediante la respectiva mezcla o dilución.

PARÁGRAFO 2. Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

ARTÍCULO 513-4. TARIFA DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. La tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se expresa en pesos por 100 mililitros (100 ml) de bebida, y el valor unitario está en función del contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, así:

Para los años 2023 y 2024:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024

Menor a 6gr de azúcares añadidos	\$0	\$0
Mayor o igual a 6gr y menor a 10gr de azúcares añadidos	\$18	\$28
Mayor o igual a 10gr de azúcares añadidos	\$35	\$55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2025	
Menor a 5gr de azúcares añadidos	\$0	
Mayor o igual a 5gr y menor a 9gr de azúcares añadidos	\$38	
Mayor o igual a 9gr de azúcares añadidos	\$65	

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

- IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.
- Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).
- Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en la tabla anterior.

PARÁGRAFO. A partir del año 2026, el valor de las tarifas establecidas para el año 2025 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario -UVT. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario -UVT y el valor de las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 513-5. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas se causa así:

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Por cada 100 g
Sodio	>= 1mg/kcal y/o >= 300 mg/100 g
Azúcares	>= 10% del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	>= 10% del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el parágrafo 1 del presente artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

PARÁGRAFO 1. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 3. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.

2. La importación.

hidrogenados (mantequilla vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; excepto el arequipe y/o dulce de leche.	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, excepto salchichón, mortadela y butifarra.	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).	17.04
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06.
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04

<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.</td> <td>19.05</td> </tr> <tr> <td>Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.</td> <td>20.05</td> </tr> <tr> <td>Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).</td> <td>20.06.00.00</td> </tr> <tr> <td>Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.</td> <td>20.07</td> </tr> <tr> <td>Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.</td> <td>20.08</td> </tr> <tr> <td>Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazoadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.</td> <td>21.03</td> </tr> <tr> <td>Helados, incluso con cacao.</td> <td>21.05</td> </tr> <tr> <td>Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.</td> <td>21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)</td> </tr> </tbody> </table>	Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.	19.05	Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05	Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00	Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	20.07	Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazoadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03	Helados, incluso con cacao.	21.05	Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)	<p>se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.</p>
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Excepto el pan y las obleas.	19.05																
Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06.	20.05																
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00																
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	20.07																
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08																
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazoadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03																
Helados, incluso con cacao.	21.05																
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.	21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)																
<p>PARÁGRAFO 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:</p> <p>a) Sodio: se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en 100 g y si este supera los 300 mg, estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.</p> <p>b) Azúcares: se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente,</p>	<p>c) Grasas saturadas: se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a 10%, estará sujeto al impuesto.</p>																
<p>UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a partir del periodo gravable siguiente.</p> <p>PARÁGRAFO. Para los efectos de este artículo, la definición de productor será la establecida en el artículo 440 de este Estatuto.</p> <p>ARTÍCULO 513-8. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Estatuto Tributario.</p> <p>En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.</p> <p>Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-9. TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. La tarifa del impuesto será del diez por ciento (10%) en el año 2023, del quince por ciento (15%) en el año 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir del año 2025.</p> <p>ARTÍCULO 513-10. CAUSACIÓN DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas se causa así:</p> <p>1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.</p>	<p>Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente parágrafo debe informarse en la declaración de importación.</p>																
<p>2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas -IVA se haga en la misma.</p>	<p>PARÁGRAFO 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.</p>																
<p>CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES</p> <p>ARTÍCULO 513-11. SUJETO ACTIVO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración de los impuestos previstos en el presente Título, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario o en el Estatuto Aduanero para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de estos impuestos, siendo para ello aplicable las sanciones contempladas en dichos estatutos ante la detección de inconsistencias en la correcta forma y oportunidad de la declaración y pago de los impuestos y tributos aduaneros. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario o Estatuto Aduanero.</p> <p>ARTÍCULO 513-12. PERIODO GRAVABLE. El periodo gravable para los impuestos previstos en el presente Título será bimestral. Los periodos bimestrales son: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre. Cuando se trate de importaciones el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los tributos aduaneros.</p> <p>ARTÍCULO 513-13. DECLARACIÓN Y PAGO. Los plazos para la presentación de la declaración y pago de los impuestos previstos en el presente Título serán los establecidos por el Gobierno nacional. El contenido y prescripción del formulario será establecido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p>	<p>PARÁGRAFO 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.</p>																
	<p>PARÁGRAFO 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.</p>																

<p>No habrá lugar a la presentación de la declaración de los impuestos previstos en el presente Título en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sometidas a dichos impuestos.</p> <p>ARTÍCULO 55°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>13. En el caso de que la omisión se refiera a la declaración de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, al veinte por ciento (20%) del valor del impuesto que ha debido pagarse o al 10% de los ingresos brutos que figuren en la última declaración de dicho impuesto.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VI MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA</p> <p>ARTÍCULO 56°. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo se entenderá que la sede efectiva de administración de una sociedad o entidad es el lugar en donde materialmente se toman las decisiones comerciales y de gestión necesarias para llevar a cabo las actividades de la sociedad o entidad en el día a día. Para determinar la sede efectiva de administración deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias que resulten pertinentes, en especial el relativo a los lugares donde los administradores de la sociedad o entidad usualmente ejercen sus responsabilidades y se llevan a cabo las actividades diarias de la sociedad o entidad.</p> <p>ARTÍCULO 57°. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:</p> <p>1. Para la comercialización de bienes y/o servicios, se entenderá que una persona no residente o entidad no domiciliada tendrá una presencia económica significativa en Colombia cuando:</p> <p>1.1 Se mantenga interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado</p>	<p>colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional; y</p> <p>1.2 Durante el año gravable anterior o en el año gravable en curso, hubiere obtenido u obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más por transacciones que involucren venta de bienes con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional.</p> <p>2. Para la prestación de servicios digitales desde el exterior se encuentran sujetos al impuesto sobre la renta, siendo necesario cumplir los numerales anteriores, las personas que presten cualquiera de los siguientes:</p> <p>2.1 Los servicios de publicidad online.</p> <p>2.2 Los servicios de contenidos digitales, sean online o descargables, incluyendo las aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas.</p> <p>2.3 Los servicios de transmisión libre, incluyendo programas de televisión, películas, "streaming", música, transmisión multimedia -"podcasts" y cualquier forma de contenido digital.</p> <p>2.4 Cualquier forma de monetización de información y/o datos de usuarios ubicados en el territorio nacional y que han sido generados por la actividad de dichos usuarios en mercados digitales.</p> <p>2.5 Los servicios online de plataformas de intermediación.</p> <p>2.6 Las suscripciones digitales a medios audiovisuales incluyendo, entre otras, noticias, magazines, periódicos, música, video, juegos de cualquier tipo.</p> <p>2.7 La gerencia, administración o manejo de datos electrónicos incluyendo el almacenamiento web, almacenamiento de datos en línea, servicios de intercambio de archivos o de almacenamiento en la nube.</p> <p>2.8 Los servicios o el licenciamiento de motores de búsqueda online, estandarizados o automatizados, incluyendo "software" personalizado.</p> <p>2.9 El suministro de derecho de uso o explotación de intangibles.</p> <p>2.10 Otros servicios electrónicos o digitales con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p>
<p>2.11 Cualquier otro servicio prestado a través de un mercado digital con destino a usuarios ubicados en el territorio nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:</p> <p>1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o</p> <p>2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).</p> <p>PARÁGRAFO 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición, podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del tres por ciento (3%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El numeral 1 del presente artículo se aplicará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo pactado en los convenios para eliminar la doble tributación suscritos por Colombia.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Lo dispuesto en este artículo que sea contrario a la norma mediante la cual se implemente un acuerdo internacional suscrito por Colombia que prohíba esta tributación, dejará de surtir efectos para los ejercicios fiscales que comiencen con posterioridad a la fecha en que entre en vigor dicho acuerdo internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 6. El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de retención y declaración como también los mecanismos de recaudo.</p>	<p>PARÁGRAFO 7. Los individuos y personas jurídicas extranjeras con presencia económica significativa en el país, hayan sido o no nombrados gran contribuyente, no estarán sujetas a obligaciones formales, aplicables a los residentes fiscales.</p> <p>PARÁGRAFO 8. Las reglas previstas en este artículo y el artículo 408 del Estatuto Tributario, en relación con la presencia económica significativa, entrarán a regir a partir del 1 de enero de 2024.</p> <p>ARTÍCULO 58°. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>17. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 20-3 del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 59°. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 29-1. INGRESOS EN ESPECIE. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyen pagos en especie y deberán reportarse como ingreso a favor del beneficiario, a valor de mercado, los que efectúe el pagador a terceras personas por la prestación de servicios o adquisición de bienes destinados al contribuyente o a su cónyuge, o a personas vinculadas con él por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, siempre y cuando no constituyan ingreso propio en cabeza de dichas personas y no se trate de los aportes que por ley deban realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social integral, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y a las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>En el caso de bienes y servicios gratuitos o sobre los cuales no se pueda determinar su valor, en ningún caso serán imputables como costo, gasto o deducción del impuesto sobre la renta del pagador.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúan de esta disposición los pagos en especie efectuados por el empleador a terceras personas en cumplimiento de pactos colectivos de trabajadores y/o convenciones colectivas de trabajo.</p> <p>ARTÍCULO 60°. Adiciónese el artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 336-1. ESTIMACIÓN DE COSTOS Y GASTOS PARA LA CÉDULA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES RESIDENTES. Para efectos del artículo 336 del Estatuto Tributario, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá</p>

<p>estimar topes indicativos de costos y gastos deducibles. Para las rentas de trabajo en las cuales procedan costos y gastos deducibles estos se estiman en 60% de los ingresos brutos.</p> <p>Cuando el contribuyente exceda el tope indicativo de costos y gastos deducibles para cualquiera de las actividades económicas que realice, deberá así indicarlo expresamente en su declaración de renta, de manera informativa, para lo cual la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incluirá dicha casilla en el formulario de la declaración del impuesto.</p> <p>Dichos costos y gastos deberán encontrarse soportados con factura electrónica de venta y/o comprobante de nómina electrónica y/o documentos equivalentes electrónicos, y serán deducibles siempre que cumplan con los requisitos legales vigentes para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de la obligación informativa prevista en este artículo estará sometida a la sanción de que trata el literal d) del numeral 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá ampliar esta regla a otros documentos transmitidos de forma electrónica.</p> <p>ARTÍCULO 61°. Adiciónense un inciso octavo y un parágrafo 2 al artículo 408 del Estatuto Tributario, así:</p> <p>Los pagos o abonos en cuenta por concepto de la venta de bienes y/o prestación de servicios, realizada por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia, a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional, que no se enmarquen en los demás supuestos de este artículo, están sujetos a una tarifa del diez (10%) sobre el valor total del pago. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá regular la forma de aplicación de la respectiva retención en la fuente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso de la retención en la fuente de que trata el inciso 8 del presente artículo, serán agentes de retención las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, las pasarelas de pago, los agentes de retención de que trata el artículo 368 del Estatuto Tributario y los demás que designe la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 62°. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>	<p>ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS TRIBUTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio De Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales - UGPP, así como las Administraciones Tributarias Departamentales y Municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de sus contribuyentes.</p> <p>Para ese efecto, podrán solicitar la información que estimen necesaria para el adecuado análisis, administración, liquidación y control de los tributos a su cargo, así como copia de las investigaciones existentes en otras Administraciones Tributarias en relación con sus contribuyentes.</p> <p>Será responsabilidad de las entidades receptoras de la información intercambiada usarla para el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales y guardar la reserva en los mismos términos que lo hace la entidad que la suministra. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones de acceso a la información que prevea este Estatuto y, en general, el ordenamiento vigente.</p> <p>ARTÍCULO 63°. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 607. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior. También estarán obligados los contribuyentes de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta. El contenido de esta declaración será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado. 2. La información necesaria para la identificación del contribuyente. 3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1 de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.
<p>4. Los activos poseídos a 1 de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.</p> <p>5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.</p> <p>ARTÍCULO 64°. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así:</p> <p>ARTÍCULO 719-3. DETERMINACIÓN OFICIAL DE IMPUESTOS MEDIANTE FACTURA. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para facturar el impuesto sobre la renta y complementarios, que constituye la determinación oficial del respectivo impuesto y presta mérito ejecutivo conforme con lo previsto en el presente artículo para quienes incumplan con la obligación de declarar en los plazos previstos por el Gobierno nacional. La facturación de que trata el presente artículo es un acto administrativo.</p> <p>La base gravable, así como los demás elementos para la determinación y liquidación del respectivo impuesto por medio de la factura deberán cumplir con lo establecido en el Estatuto Tributario, según la información reportada por terceros, el sistema de factura electrónica en los términos del artículo 616-1 de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario y fuentes de información a las que tenga acceso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.</p> <p>La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará en los términos del artículo 566-1 del presente Estatuto, contra la cual no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el contribuyente agote los procedimientos para que la factura no preste mérito ejecutivo, previsto en el presente artículo.</p> <p>En los casos en que el contribuyente esté de acuerdo con la información incluida en la respectiva factura, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, deberá aceptarla a través de los sistemas informáticos dispuestos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y liquidar la sanción correspondiente de conformidad con lo señalado en el artículo 641 del Estatuto Tributario, prestando así mérito ejecutivo. Cuando el contribuyente cumpla con lo señalado en este inciso la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre el respectivo impuesto. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario revisar la sanción liquidada por el contribuyente y los intereses.</p>	<p>En los casos en que el contribuyente no acepte la factura expedida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, estará obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manifiestar la no aceptación de la factura, a través del mecanismo que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establezca; o 2. Presentar la declaración correspondiente, conforme al sistema de declaración establecido para el mismo, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario. <p>Cuando se presente alguna de las situaciones indicadas en los numerales anteriores, la factura no prestará mérito ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN aplicará las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, para el procedimiento de discusión y determinación del tributo.</p> <p>Cuando el contribuyente no cumpla con lo establecido en los numerales 1 y 2 del presente artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la factura, la misma quedará en firme y prestará mérito ejecutivo; en consecuencia, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma e impondrá la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario, por medio de resolución independiente, a través del procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del mismo Estatuto. Así mismo, en este caso, el contribuyente no estará facultado para presentar la respectiva declaración de forma extemporánea, ya que el título ejecutivo en firme determinará la obligación tributaria a su cargo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, requisitos, y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para efectos del inciso segundo del presente artículo, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios deberá incluir adicionalmente la información patrimonial del contribuyente con la que cuente la entidad por la información reportada por terceros, el sistema de facturación electrónica y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.</p> <p>PARAGRAFO 3. Lo dispuesto en el presente artículo se podrá aplicar cuando se presente omisión en el cumplimiento de la obligación del impuesto sobre las ventas -IVA y el impuesto nacional al consumo.</p> <p>ARTÍCULO 65°. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así:</p>

ARTÍCULO 881-1. CONTROL SOBRE OPERACIONES Y MONTOS EXENTOS DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 66°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO. A efectos de fortalecer institucionalmente a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley de facultades extraordinarias para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y la regulación de la administración y gestión del talento humano de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, contenido en el Decreto Ley 071 de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará un informe semestral ante las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que dé cuenta del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

ARTÍCULO 67°. AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. El Gobierno nacional ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el

número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN durante el periodo de provisión de la planta de personal al que hace alusión el presente artículo, presentará un informe semestral que dé cuenta del avance del proceso y durante el año siguiente a la estabilización informará sobre el impacto de la medida, ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado.

ARTÍCULO 68°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones, para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

ARTÍCULO 69°. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

CAPÍTULO XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES

ARTÍCULO 434A. OMISIÓN DE ACTIVOS O INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES. El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses.

El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.

Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) pero inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARÁGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

ARTÍCULO 434B. DEFRAUDACIÓN O EVASIÓN TRIBUTARIA. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos impropiedades, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) e inferior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a 2.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARÁGRAFO 1. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

PARÁGRAFO 2. La acción penal se extinguirá hasta por dos ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

ARTÍCULO 70°. Adiciónese el inciso 9 al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:

En los delitos previstos en los artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador), 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de 5 años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos se reanudará el término de prescripción de la acción penal.

**TÍTULO VII
OTRAS DISPOSICIONES**

ARTÍCULO 71°. Modifíquese el inciso 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinillas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario

(UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable está constituida por el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001, la base gravable mensual será el valor correspondiente a 10 Unidades de Valor Tributario (UVT).

ARTÍCULO 72°. Modifíquese la partida arancelaria 01.06 y adiciónense un numeral 19 y un párrafo 2 al artículo 424 del Estatuto Tributario, así:

01.06	Los demás animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía.
-------	--

19. Incentivos de premio inmediato de juegos de suerte y azar territoriales.

PARÁGRAFO 2. Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.

ARTÍCULO 73°. Modifíquese el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

j) La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de doscientos dólares USD\$200, de acuerdo con lo establecido en cada acuerdo o tratado de Libre Comercio, en virtud del cual, se obligue expresamente al no cobro de este impuesto.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN establecerá los controles de fiscalización e investigación correspondientes para asegurar el pago efectivo del impuesto cuando haya lugar al mismo. El beneficio establecido en este literal no podrá ser utilizado cuando las importaciones tengan fines comerciales.

A este literal no le será aplicable lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.

ARTÍCULO 74°. Modifíquese el párrafo 4 del artículo 437 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

no se trate de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea inferior a veinte mil (20.000) UVT y no haya sido sujeto a este impuesto, o naves, o constitución o cancelación de hipotecas sobre los mismos. En el caso de constitución de hipoteca abierta, se pagará este impuesto sobre los respectivos documentos de deber.

PARÁGRAFO 3. A partir del año 2023, la tarifa del impuesto para el caso de documentos que hayan sido elevados a escritura pública tratándose de la enajenación a cualquier título de bienes inmuebles cuyo valor sea igual o superior a veinte mil (20.000) UVT, la tarifa se determinará conforme con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	20.000	0%	0%
>20.000	50.000	1,5%	(Valor de la enajenación en UVT menos 20.000 UVT) x 1,5%
>50.000	En adelante	3%	(Valor de la enajenación en UVT menos 50.000 UVT) x 3% + 450 UVT

ARTÍCULO 78°. Adiciónense un párrafo 3 y un párrafo transitorio 2 al artículo 580-1 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 3. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total producirá efectos legales, siempre y cuando el valor dejado de pagar no supere diez (10) UVT y este se cancele a más tardar dentro del año (1) siguiente contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Lo anterior, sin perjuicio de la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. La declaración de retención en la fuente que se haya presentado sin pago total y a la fecha de expedición de la presente ley se encuentre ineficaz, y el valor por pagar sea igual o inferior a diez (10) UVT, podrá subsanar su ineficacia, cancelado el valor total adeudado más los intereses moratorios a que haya lugar, a más tardar al treinta (30) de junio de 2023.

ARTÍCULO 79°. Adiciónense un párrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y aplicando el principio de divulgación proactiva de la información consignado en la Ley 1712 de 2014.

PARÁGRAFO 4. No serán responsables del impuesto sobre las ventas – IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades establecidas en el numeral 1 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tampoco serán responsables del impuesto sobre las ventas - IVA los contribuyentes personas naturales del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - SIMPLE cuando sus ingresos brutos sean inferiores a tres mil quinientos (3.500) UVT.

ARTÍCULO 75°. Adiciónense un párrafo 2 al artículo 462-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. El servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada, cambia su tratamiento de excluido a gravado, siguiendo el tratamiento dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 76°. Modifíquese los numerales 18 y 25 y adiciónense el literal u) al numeral 24, el numeral 25A y el párrafo 2 al 476 del Estatuto Tributario, así:

18. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar. También se encuentran excluidos los servicios de que trata el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011.

24. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:

u) El servicio de recaudo de derechos de acceso vehicular a las centrales mayoristas de abasto.

25. La comercialización de animales vivos, excepto los animales domésticos de compañía.

25A. El servicio de faenamiento.

PARÁGRAFO 2. Para los efectos del presente artículo y de conformidad con la reglamentación vigente expedida por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario, se entienden como animales domésticos de compañía los gatos, perros, hurones, conejos, chinchillas, hámster, cobayos, jerbos y Mini-Pigs.

ARTÍCULO 77°. Modifíquese el inciso tercero y adiciónense un párrafo 3 al artículo 519 del Estatuto Tributario, así:

Tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se causará el impuesto de timbre, en concurrencia con el impuesto de registro, siempre y cuando

ARTÍCULO 80°. Modifíquese el artículo 651 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 651. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN O ENVIARLA CON ERRORES. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:

1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:

a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;

b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;

c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;

d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero coma cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT.

2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.

Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.

La sanción a que se refiere el presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.

En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.

PARÁGRAFO 1. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente artículo reducida al diez por ciento (10%).

Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.

PARÁGRAFO 2. Cuando un dato omiso o inexacto se reporte en diferentes formatos o este comprendido en otro reporte para el cálculo de la sanción de que trata este artículo, se sancionará la omisión o el error tomando el dato de mayor cuantía.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los contribuyentes que hayan incurrido en las infracciones señaladas en este artículo y no les hayan notificado pliego de cargos, podrán corregir o subsanar la información, presentándola hasta el 1 de abril de 2023, aplicando la sanción del parágrafo 1 reducida al cinco por ciento (5%).

ARTÍCULO 81°. Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario, los cuáles quedarán así:

ARTÍCULO 814. FACILIDADES PARA EL PAGO. El Subdirector de Cobranzas y Control Extensivo, el Subdirector Operativo de Servicio, Recauda, Cobro y Devoluciones de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y los Directores Seccionales de Impuestos Nacionales y/o de Impuestos y Aduanas Nacionales, o quienes hagan sus veces, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre, hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, siempre que el deudor o un tercero a su nombre, constituya fideicomiso de garantía, ofrezca bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a 3.000 UVT.

Igualmente se concederán facilidades para el pago, sin garantías, cuando el término no sea superior a un (1) año y el contribuyente no haya incumplido facilidades para el pago durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Para este efecto, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, suscribirá el acta con el deudor donde se plasmará la facilidad para el pago. Cuando el beneficiario de la facilidad para el pago de que trata este inciso, deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago de cualquier otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la suscripción del acta, el jefe de la dependencia de cobro respectiva de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN que tenga la competencia para el efecto, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere el caso. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.

ARTÍCULO 82°. Adiciónese un parágrafo 2 al artículo 839 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Cuando los contribuyentes o deudores solidarios, herederos u otros afectados por embargos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hayan realizado los pagos correspondientes, certificados por la administración de impuestos, inmediatamente el funcionario competente, so pena de incurrir en falta disciplinaria, expedirá la resolución correspondiente que decrete el desembargo de los bienes y enviará copia a la Oficina de Registro correspondiente de manera inmediata. El desafectado podrá continuar con las operaciones comerciales que correspondan a su actividad económica y objeto social.

ARTÍCULO 83°. Adiciónese un parágrafo 4 al artículo 871 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 4. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquirente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquirente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea

la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.

ARTÍCULO 84°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. BENEFICIOS FISCALES CONCURRENTES. Un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que la Ley expresamente así lo determine.

La utilización de beneficios fiscales múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasiona para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.

Para los efectos de este artículo, se considera que son beneficios tributarios concurrentes, los siguientes:

- Las deducciones autorizadas por la ley, que no tengan relación directa de causalidad con la renta;
- Los descuentos tributarios;
- Las rentas exentas;
- Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; o
- La reducción de la tarifa impositiva en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 1° Para los mismos efectos, la inversión se considera un hecho económico diferente de la utilidad o renta que genera.

PARÁGRAFO 2° Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los ingresos provenientes de la relación laboral y legal o reglamentaria.

PARÁGRAFO 3° Únicamente, para los efectos de este artículo, no hacen parte de la categoría de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional aquellos valores percibidos que no producen un incremento neto del patrimonio.

ARTÍCULO 85°. Adiciónese un parágrafo 3 al artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, así:

PARÁGRAFO 3. La prelación de las obligaciones de la DIAN y demás autoridades fiscales no será obstáculo para el logro del acuerdo de reorganización siempre que se constituya una garantía real o mobiliaria o mediante póliza de seguro por el valor de la acreencia a favor de la DIAN y demás autoridades fiscales. La obstaculización

injustificada del acuerdo de reorganización por parte de la administración tributaria o fiscal constituirá falta disciplinaria.

ARTÍCULO 86°. Adiciónese un parágrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, así:

PARÁGRAFO 8. El mecanismo de pago de obras por impuestos de que trata el presente artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente parágrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondientes al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.

ARTÍCULO 87°. Modifíquese el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 151. CONTRAPRESTACIONES AEROPORTUARIAS. En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de entidades del orden nacional, en los que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el 20% del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizadas por la concesión. Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/o operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/o operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del 80% restante de la contraprestación a trasladarse se descontará la contraprestación establecida en el artículo 308 la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que haga sus veces.

ARTÍCULO 88°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará así:

Los insumos agropecuarios serán importados a una tasa de 0% de arancel, para el fortalecimiento y la activación económica del campo, por un término de un año.

<p>ARTÍCULO 89°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.</p> <p>Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.</p> <p>No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.</p>	<p>PARÁGRAFO 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.</p> <p>ARTÍCULO 90°. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales.</p> <p>ARTÍCULO 91°. TASA DE INTERÉS MORATORIA TRANSITORIA. Para las obligaciones tributarias y aduaneras que se paguen totalmente hasta el treinta (30) de junio de 2023, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el artículo 814 del Estatuto Tributario que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta el treinta (30) de junio de 2023, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. La solicitud para la suscripción de las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el presente artículo deberá ser radicada a más tardar el 15 de mayo de 2023.</p> <p>Para los efectos de este artículo será válido cualquier medio de pago, incluida la compensación de los saldos a favor que se generen entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el treinta (30) de junio de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 92°. DECLARACIONES DE IVA SIN EFECTO LEGAL ALGUNO. Los responsables del impuesto sobre las ventas que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, presenten las declaraciones de IVA que al 30 de noviembre de 2022 se consideren sin efecto legal alguno por haber sido presentadas en un periodo diferente al obligado, no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.</p> <p>Los valores efectivamente pagados con las declaraciones iniciales podrán ser tomados como un abono al saldo a pagar en la declaración del impuesto sobre las ventas del periodo correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 93°. REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA OMISOS EN LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN. Para los contribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del 31 de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas</p>
<p>antes del 30 de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sanción de extemporaneidad se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario. 2. La tasa de interés de mora se reducirá en un sesenta por ciento (60%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. <p>PARAGRAFO 1. A quienes se les haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, pliegos de cargos, liquidación oficial, resolución sanción o fallo de recurso de reconsideración, las sanciones propuestas o determinadas por la UGPP de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, respecto de las cuales se paguen hasta el treinta (30) de junio de 2023 la totalidad del acto administrativo, se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto propuesto o determinado, con su respectiva actualización. En los procesos de cobro que se encuentren en curso o se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, donde se pretenda la reducción prevista en el presente parágrafo, siempre que paguen la totalidad del acto administrativo, se podrán suscribir facilidades de pago a más tardar el 30 de junio de 2023 y su solicitud deberá ser radicada hasta el 15 de mayo de 2023. Lo anterior, conforme con el procedimiento que para el efecto establezca la UGPP.</p> <p>PARAGRAFO 2. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>ARTÍCULO 94°. Estará excluida del impuesto sobre las ventas (IVA) la comercialización de los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, especialmente, el trámite para identificar los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.</p> <p>ARTÍCULO 95°. CREACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN PARA BENEFICIAR A LOS ESTUDIANTES QUE FINANCIAN SUS ESTUDIOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR MEDIANTE CRÉDITO EDUCATIVO REEMBOLSABLE CON EL ICETEX. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.</p>	<p>Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX.</p> <p>Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.</p> <p>Hecho generador. El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financien su educación superior a través del -Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX-, en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.</p> <p>Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.</p> <p>Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.</p> <p>Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.</p> <p>Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de ICETEX.</p> <p>Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.</p> <p>Fiscalización, determinación y recaudo. El ICETEX realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.</p>

Para tal efecto, la Junta Directiva del ICETEX dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

PARAGRAFO. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.

ARTÍCULO 96°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el parágrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el 1 de enero de 2023.

Lo Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del parágrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo 560 de 2020, y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.

Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.

El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.

El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del primero de noviembre de 2023.

El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del Capítulo II del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del 1 de noviembre de 2023.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.

CÁMARA DE REPRESENTANTES


CONCILIADORES:


JORGE HERMÁN BASTIDAS ROSERO


ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCILIADORES:


JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ


CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Anexo 14

Artículo 93. *Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declarar de los impuestos administrados por la DIAN.* Para los contribuyentes que, a treinta y uno (31) de diciembre de 2022, no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y que las presenten antes del treinta y uno (31) de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del treinta (30) de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:

1. La sanción de extemporaneidad se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.
2. La tasa de interés de mora se reducirá en un sesenta por ciento (60%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1°. A quienes se les haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, pliegos de cargos, liquidación oficial, resolución sanción o fallo de recurso de reconsideración, las sanciones propuestas o determinadas por la UGPP de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 respecto de las cuales se paguen hasta el treinta (30) de junio de 2023 la totalidad del acto administrativo, se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto propuesto o determinado, con su respectiva actualización. En los procesos de cobro que se encuentren en curso o se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, donde se pretenda la reducción prevista en el presente parágrafo, siempre que paguen la totalidad del acto administrativo, se podrán suscribir facilidades de pago a más tardar el treinta (30) de junio de 2023 y su solicitud deberá ser radicada hasta el quince (15) de mayo de 2023. Lo anterior, conforme con el procedimiento que para el efecto establezca la UGPP.

Parágrafo 2°. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Artículo 94°. Estará excluida del impuesto sobre las ventas (IVA) la comercialización de los productos que se elaboren, se preparen, se confeccionen y se produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

El Gobierno nacional reglamentará la materia, especialmente, el trámite para identificar los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

Artículo 95. *Creación de una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios en educación superior mediante crédito educativo reembolsable con el Icetex.* Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –Icetex–, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –Icetex–.

Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el Icetex, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.

Hecho generador. El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financien su

educación superior a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (Icetex), en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional y que sus créditos no estén en periodo de amortización.

Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.

Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el Icetex y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.

Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el Icetex, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de Icetex.

Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Fiscalización, determinación y recaudo. El Icetex realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.

Para tal efecto, la Junta Directiva del Icetex dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

Parágrafo. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.

Artículo 96. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el parágrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el parágrafo 7° del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4° de la Ley 345 de 1996, el artículo 5° de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el primero (1°) de enero de 2023.

Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios quedarán prorrogados hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023, con excepción del parágrafo 3° del artículo 5°, el Título III del Decreto legislativo 560 de 2020, y el Título III del Decreto legislativo 772 de 2020.

Lo dispuesto en el artículo 2° de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024.

El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024.

El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del primero (1°) de noviembre de 2023.

Anexo 15

Sentencia C-501/01**SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Efectos**

Se debe recordar la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a que la declaratoria de inexequibilidad de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Esto es así en cuanto una declaratoria de inexequibilidad conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Reincorporación por inexequibilidad de la derogatoria**LEY-Vicio material**

Una ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella contempladas y la Carta surge una relación de contradicción, esto es, cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulneran la materialidad del Texto Fundamental.

LEY-Vicios de forma

Vicios de forma son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD-Alcance

Un proyecto sólo podrá ser ley si ha sido discutido y aprobado en dos debates en cada Cámara, uno en la Comisión Permanente y otro en la Plenaria, y sólo podrá ser objeto de modificaciones, supresiones o adiciones en el segundo

debate de cada Cámara y siempre y cuando haya sido aprobado en primer debate.

PROYECTO DE LEY-Vicio de forma y material

PROYECTO DE LEY-Omisión de debates

PROYECTO DE LEY-Usurpación de competencia en debates/PROYECTO DE LEY-Usurpación de competencia es vicio material

PROYECTO DE LEY-Pretermisión de debates/PROYECTO DE LEY-Agotamiento de debates

LEY-No agotamiento de debates es vicio de forma/LEY-Caducidad por vicio de forma

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Importancia

Genéricamente al principio de unidad de materia se le ha reconocido la virtualidad de racionalizar el proceso legislativo. Sobre la base de que la instancia legislativa del poder público constituye un espacio por excelencia idóneo para la concreción de la democracia, el constituyente implementó ese principio para afianzar el perfil democrático tanto del proceso legislativo como de su producto. Buscó que la configuración del derecho positivo se cumpliera prioritariamente en la instancia del poder con mayor ascendencia democrática y para asegurar su producción racional y legítima lo sometió a principios como ese.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Manifestaciones de la importancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Efecto vinculante

La primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente

para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Materia predefinida

El principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Implicaciones/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad

El principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el

contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

LEY-Núcleo temático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio material

La violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley. Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el Legislador ha rebasado su competencia.

LEY DE DESCONGESTION JUDICIAL-Partes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modificación de norma para extensión de competencia judicial

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Referencia a tema específico

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación de conexidad y no directa

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Incidente de liquidación de perjuicios

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Ejercicio excepcional de funciones judiciales

Referencia: expediente D-3168

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999

Actor: Rodolfo Beltrán Cubillos

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Rodolfo Beltrán Cubillos contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"LEY 510 DE 1999
(agosto 3)

por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 52. El artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

Artículo 148. Procedimiento. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil.

Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva.

Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y el fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.

Las notificaciones personales que deban surtirse durante estos procesos, respecto de las entidades vigiladas se realizarán depositando copia de la petición junto con sus anexos, en el casillero asignado por la respectiva Superintendencia a cada una de ellas, si es del caso.

Parágrafo 1. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de los asuntos que por virtud de la cláusula general de competencia atribuida en la presente ley son susceptibles de ser conocidos por ella, el cliente deberá presentar, cuando la hubiere, una reclamación directa ante el Defensor del Cliente o figura análoga en la respectiva entidad vigilada. Con todo, cuando la entidad no haya designado un Defensor o no mantenga una figura análoga, el cliente o usuario podrá acudir directamente ante esa autoridad para que le sea resuelta la controversia.

No obstante, en aquellos eventos en que el cliente se encuentre inconforme con la decisión adoptada por el Defensor del Cliente o figura análoga, podrá someter a la competencia de la superintendencia Bancaria la definición de dicha controversia.

De igual forma, la Superintendencia Bancaria podrá resolver las controversias en los eventos en que la reclamación ante el Defensor del Cliente o figura análoga no haya sido resuelta en el tiempo asignado en el propio reglamento interno para proferir respuesta definitiva o cuando haya sido formalmente denegada la admisión de la petición.

En estos eventos, a la petición deberá adjuntarse copia de la decisión y señalar las razones de inconformidad con la misma, la prueba de que la controversia no ha sido resuelta dentro del término señalado en el reglamento interno o la copia del documento mediante el cual el Defensor del Cliente o figura análoga inadmite la petición.

Parágrafo 2. Para acudir ante la Superintendencia de Valores, los accionistas minoritarios a que se refiere el artículo 141 de la presente ley deberán probar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la reunión de la asamblea general de accionistas en la cual se tomaron las decisiones que no están dirigidas al desarrollo y protección del interés social, que previamente se informó de tales hechos a la junta directiva y al representante legal y que han transcurrido treinta (30) días desde que se informó a los administradores y éstos no han adelantado ninguna actuación conducente a verificar las irregularidades denunciadas ni a corregirlas o contrarrestarlas, cuando fuere el caso.

En los casos en que las decisiones o actuaciones sean de la junta directiva o de los representantes legales, el trámite previo a que se refiere el presente párrafo, deberá surtirse ante la asamblea general de accionistas y los dos (2) meses a que se refiere el inciso anterior se contarán desde la fecha de la reunión de la junta directiva o desde la fecha de la actuación del representante, según fuere el caso.

Para establecer el cumplimiento del trámite previsto en el presente párrafo, se analizarán las actuaciones que el órgano respectivo pueda realizar, de acuerdo con su competencia legal y estatutaria.

Parágrafo 3. En firme la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de las conductas constitutivas de competencia desleal, el afectado contará con quince (15) días hábiles para solicitar la liquidación de los perjuicios correspondientes, lo cual se resolverá como un trámite incidental según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

(...)

Artículo 105. El numeral 4 del artículo 73 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

4. Suplencias y procedimiento en caso de vacancia. En los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, sociedades de capitalización y sociedades de servicios financieros, al tiempo de hacer las elecciones de directores, por cada miembro de la junta directiva se elegirá un suplente de dicho miembro para el mismo período. Las suplencias serán personales y los suplentes ocuparán el lugar del principal en caso de ausencia temporal o definitiva de éste. La ausencia de un miembro de la junta directiva por un período mayor de tres (3) meses producirá la vacancia del cargo de Director y en su lugar, ocupará el puesto su suplente por el resto del período para el que fuere elegido.

Artículo 106. El literal b) del artículo 313 del Estatuto Orgánico del Sistema financiero, quedará así:

"b) La Junta Directiva quedará integrada por tres (3) miembros, con sus respectivos suplentes, así:

-Un representante del Presidente de la República, y
-Dos (2) representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, designados por el Ministro, quienes deben tener experiencia en el sector financiero y reunir las condiciones de idoneidad profesional y personal establecidas para los administradores y representantes legales de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria".

(...)

Artículo 108. La publicidad de los actos administrativos de carácter general emitidos por las Superintendencias Bancaria y de Valores, para efectos de vigencia y oponibilidad respecto de las entidades sometidas a su inspección, control y vigilancia, se realizará a través de los Boletines que para el efecto expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. El Banco de la República tendrá un régimen equivalente al mencionado en el presente artículo y la publicidad de sus actos se realizará a través del Boletín previsto en el artículo 51 de la Ley 31 de 1992.

(...)

Artículo 111. El artículo 884 del Código de Comercio, quedará así:

"Artículo 884. Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todo los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990.

Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria".

Parágrafo. El inciso primero del artículo 1080 del Código de Comercio quedará así:

El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077. Vencido este plazo, el asegurador

reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario, además de la obligación a su cargo sobre el importe de ella, un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Bancaria aumentado en la mitad.

El contrato de reaseguro no varía el contrato de seguro celebrado entre tomador y asegurador, y la oportunidad en el pago de éste, en caso de siniestro, no podrá diferirse a pretexto del reaseguro.

(...)

Artículo 119. Adiciónase el siguiente numeral al artículo 71 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

7. Formalizado el proceso de fusión o adquisición, se prohíbe el uso, registro o depósito de los nombres, enseñas, marcas y lemas comerciales distintivos de las entidades financieras y/o aseguradoras absorbidas, por parte de cualquier persona natural o jurídica, salvo que la absorbente o la nueva entidad quisiera utilizarlos para sí misma.

La absorbente tendrá igualmente derecho a ceder a terceros, los nombres, enseñas, marcas y lemas comerciales distintivos de la entidad o entidades absorbidas, como parte de estos procesos.

En todo caso, si la entidad absorbente o la nueva entidad renunciara al derecho que le asiste sobre estos bienes, dichos signos distintivos no podrán ser utilizados durante los tres (3) años siguientes a la fecha en que se formalice el proceso de fusión o adquisición.

Artículo 120. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 226 de 1995, los recursos que reciba la Nación por la enajenación de acciones de entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria se emplearán, en primer lugar, para cubrir los recursos que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafin- haya destinado para capitalizar la institución financiera cuya propiedad accionaria se enajena".

II. LA DEMANDA

Afirma el impugnante que las disposiciones acusadas fueron aprobadas por el Congreso de la República, desconociendo los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política y que además, el artículo 52 parcialmente demandado, al introducir modificaciones al parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, vulnera el principio de unidad de materia consignado en el artículo 158 de la Carta Política.

Considera el demandante que las normas impugnadas violan el principio de consecutividad, el cual se encuentra desarrollado en los artículos 157, 160 y 161 del Texto Fundamental, toda vez que el proyecto de ley que dio origen a la Ley 510 de 1999 no fue objeto de discusión y aprobación en los términos que lo ordena el primer artículo citado.

Aduce el actor que dicha omisión no constituye un simple vicio de forma, como lo ha expresado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, sino un vicio sustancial y por tanto no subsanable pues para que un proyecto se convierta en ley de la República requiere haber sido objeto de discusión y aprobación en cuatro debates -dos en las Comisiones Constitucionales Permanentes y dos en las plenarias-. De ese modo, advierte el demandante, si no se surtió alguno de los debates, el proyecto no puede convertirse en ley de la República y en caso de hacerlo se tratará de una ley inconstitucional pues se estaría pretermitiendo la esencia misma del bicameralismo que inspira la estructura de la rama legislativa colombiana y que exige que toda iniciativa de ley sea considerada y aprobada en ambas cámaras en cuatro debates (subrayas del actor).

Sostiene que los artículos 105, 106, 108 y 111 de la Ley 510 de 1999 constitucional fueron aprobados únicamente en la Comisión Tercera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero no surtieron su trámite constitucional ante el Senado de la República. Indica además que el parágrafo tercero del artículo 52 y los artículos 119 y 120 fueron aprobados únicamente en la Plenaria de la Cámara de Representantes, omitiéndose el debate en la Comisión Tercera y en la Plenaria del Senado y en la Comisión Tercera de la Cámara.

Así razona el actor:

"4.2.2 En efecto, la Ley 510 de 1999 es el resultado del proyecto de ley "por la cual se dictan disposiciones en relación con el Sistema Financiero y Asegurador y el Mercado Público de Valores", radicado

en el Senado de la República bajo el número 149 de 1997, como consta en la Gaceta del Congreso Año IV-Nº 487 del 21 de noviembre de 1997.

4.2.3 Como se puede leer en el proyecto de origen gubernamental, la iniciativa no aludía a los artículos impugnados, así:

-Artículo 52: al modificar el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, mediante el párrafo 3, aprobado exclusivamente en la Plenaria de la Cámara de Representantes, introdujo un procedimiento especial para liquidar ante el Superintendente de Industria y Comercio los perjuicios derivados de conductas constitutivas de competencia desleal.

-Artículo 105: sobre suplencias en las juntas directivas de entidades nacionalizadas.

-Artículo 108: sobre la publicidad de los actos administrativos generales de la Superintendencia Bancaria en un boletín subrepticio y no en el Diario Oficial, como lo ordena la ley con carácter general.

-Artículo 111: sobre intereses comerciales, modificando el artículo 884 del Código de Comercio.

-Artículo 119: sobre la propiedad industrial de las marcas y los signos distintivos de entidades financieras fusionadas o adquiridas.

-Artículo 120: sobre los dineros que reciba la Nación por la venta de instituciones financieras, que se destinan preferentemente al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, sin que pasen al presupuesto nacional para atender primordialmente la emergencia social que vive el país.

4.2.4 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado, fue aprobado en primer debate en la H. Comisión Tercera del Senado de la República el 28 de abril de 1997. En dicha sesión no fue considerado ni aprobado ninguno de los actuales artículos 105, 106, 108, 110, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999, como tampoco el párrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, según la modificación del art. 52 de la Ley 510 de 1999, de conformidad con el texto definitivo del articulado aprobado por esta Comisión, según la Gaceta del Congreso Año VII, Nº 65, del 12 de mayo de 1998.

4.2.5 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado, fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el 7 de

octubre de 1998. En dicha sesión no fue considerado ni aprobado ninguno de los actuales artículos 105, 106, 108, 110, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999, como tampoco el parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, según la modificación del art. 52 de la Ley 510 de 1999, al tenor del articulado aprobado por la Plenaria del Senado, según el texto definitivo que aparece publicado en la Gaceta del Congreso Año VII, N° 218, del 20 de octubre de 1998.

4.2.6 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado, siguió su curso en la H. Cámara de Representantes bajo el número 105 de 1998-Cámara.

4.2.7 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado-105 de 1998-Cámara, fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la H. Cámara de Representantes los días 19 y 26 de mayo de 1999. Como se aprecia en el articulado aprobado por la Comisión congresional, según el texto definitivo que aparece publicado en la Gaceta del Congreso Año VII, N° 149, del 8 de junio de 1999, en dichas sesiones fueron aprobados artículos nuevos que nunca fueron considerados ni aprobados por el Senado de la República" (subrayas fuera de texto).

De otro lado y en punto a establecer la vulneración al principio de unidad de materia, afirma el actor que en el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 (parcialmente demandado) salta a la vista el "mico" introducido en el parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 ya que a última hora se incluyó en el texto de su contenido, sin cumplir con los trámites constitucionales, una disposición que entrega al Superintendente de Industria y Comercio un nuevo proceso jurisdiccional, como lo es la liquidación de perjuicios por conductas constitutivas de competencia desleal.

Sostiene el demandante que el título de la Ley 510 de 1999, referente a asuntos relativos a la actividad bancaria y de seguros, nada tiene que ver con el contenido del artículo 52 parcialmente enjuiciado (en lo referente a la competencia otorgada al Superintendente de Industria y Comercio).

III. INTERVENCIONES

La ciudadana Liliana María Ruíz presenta escrito de coadyuvancia a la demanda de inexecutable en contra del artículo 108 de la Ley 510 de 1999. Manifiesta que esta disposición vulnera los artículos 13, 154 y 209 de la Constitución Política.

Afirma que la violación al principio de igualdad se presenta toda vez que, mientras todos los ciudadanos tienen derecho a conocer los actos administrativos de carácter general en el Diario Oficial (publicación del Estado de amplia difusión y de carácter general), la norma demandada consagra que los destinatarios de las normas del Banco de la República y de la Superintendencia Bancaria deben acceder a boletines de circulación realmente restringida, no obstante que en teoría a ellos pueden acceder todas las personas.

Considera que el artículo 108 de la Ley 510 de 1999 vulnera el 154 de la Constitución Política, ya que el tema que desarrolla la disposición acusada, relativo al Banco de la República, sólo puede ser de iniciativa del Gobierno y no de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, célula legislativa en la que tuvo su inicio.

En cuanto a la transgresión al principio de publicidad que debe orientar la función pública, consagrado en el artículo 209 del Texto Fundamental, expresa la coadyuvante que resulta vulnerado por el contenido de la norma acusada, ya que se trata de una disposición que consagra mecanismos de publicidad restringidos en su circulación para la Superintendencia Bancaria y el Banco de la República. Aduce que se trata de boletines clandestinos, secretos y subrepticios que no son de alcance general y al cual el ciudadano del común no tiene acceso.

También coadyuva la demanda de inexecutable en contra del artículo 111 de la Ley 510 de 1999 el ciudadano Carlos Arturo Rojas, por considerar que viola, entre otras disposiciones de la Carta Política, los artículos 371, 372 y 373.

Considera que la norma enjuiciada es de naturaleza mixta ya que de un lado es supletiva en la medida en que, en ausencia de acuerdo, establece una tasa de interés remuneratoria (el interés bancario corriente) y una tasa moratoria (una y media veces el interés bancario corriente) para los negocios mercantiles en que deban pagarse intereses y, de otro lado, es una norma de orden público en cuanto establece un límite a los intereses que pueden pactar los particulares equivalente a una y media veces el interés bancario corriente.

A juicio del coadyuvante, al establecer el artículo demandado un límite a los intereses mercantiles, el legislador se abrogó una competencia que es propia, exclusiva y excluyente de la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución, en concordancia con el artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

La anterior afirmación la hace con base en las disposiciones superiores según las cuales la autoridad monetaria y crediticia en nuestra legislación es la Junta Directiva del Banco de la República y es esta entidad el único órgano del Estado que puede proveer por vía general sobre la materia mediante la expedición de normas con efectos erga omnes.

Por su parte, el ciudadano Luis Fernando Rueda coadyuva la demanda en contra del artículo 52 (parcial) de la Ley 510 de 1999. Afirma que esta disposición vulnera el artículo 13 de la Carta Política toda vez que otorga un trato discriminatorio, sacrificando valores y principios fundamentales, y que no es útil ni necesaria para alcanzar ninguna finalidad constitucionalmente imperativa.

Considera que en el párrafo 3 demandado se advierte, de una parte, que el trato desigual no persigue ningún objetivo, a menos que se entienda que la diferencia de régimen se establece por la circunstancia de que el conocimiento de los actos de competencia le corresponde a prevención al Superintendente de Industria y Comercio, en cuyo caso esa no es la causa o un fin en sí mismo, sino un efecto del doble trámite legal frente a las acciones de competencia desleal. Al respecto manifiesta:

"Ocurre sin embargo que a través del párrafo en cuestión, se crea una asimetría en la valoración de las conductas y la determinación de los perjuicios que un comerciante pueda causar a través de actos de competencia desleal. Porque cuando se trata de una acción de competencia desleal ante la jurisdicción ordinaria, los perjuicios se establecen ante el juez mediante la plenitud de formas propias de la jurisdicción, al paso que si la actuación se sigue ante la superintendencia de Industria y Comercio, mediante un mero trámite incidental se pretendería arribar a la liquidación de los perjuicios por actos de competencia desleal, pero de única instancia en la medida en que sólo el "fallo definitivo" de la Superintendencia da lugar a su apelación ante las autoridades jurisdiccionales"

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del inciso cuarto y los párrafos segundo y tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y de los artículos 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la misma.

Manifiesta que el incumplimiento del trámite legislativo es en efecto un vicio de fondo y no de forma por cuanto afecta las disposiciones constitucionales tales como los artículos 157, 160 y 161 sobre competencia del Congreso y el fundamento democrático de las leyes.

El Jefe del Ministerio Público, con fundamento en las pruebas aportadas por el Congreso de la República relativas al proceso legislativo que dio origen a la Ley 510 de 1999, sostiene que estas normas no fueron debatidas ni aprobadas por el Senado de la República ni en primer ni en segundo debate y en el caso de los artículos 119 y 120, tampoco lo fueron por la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes. Por tanto, es evidente -dice el Procurador- que la Comisión Accidental de Mediación no podía proponer soluciones a desacuerdos entre las cámaras legislativas por cuanto las normas acusadas no habían sido debatidas por ellas.

Por lo anterior, solicita a la Corte que luego de verificados los argumentos expuestos por el demandante, declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas y adicionalmente, por existir unidad de materia entre este precepto y las expresiones demandadas, solicita declarar la inconstitucionalidad del inciso cuarto del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 por cuanto éste tampoco surtió el trámite previsto en la Constitución Política al no haber sido aprobado en primer y segundo debate por el Senado de la República ni en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Finamente sostiene, en cuanto al párrafo 3 del artículo 52, que en razón de su inconstitucionalidad por vicios de trámite, no es necesario entrar a analizar el cargo sobre unidad de materia alegado por el demandante, así como tampoco considera necesario realizar el análisis del contenido de las normas acusadas, a

la luz de los cargos presentados por los coadyuvantes de la demanda, al haberse verificado su insubsanable inconstitucionalidad por vicios de trámite.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

El actor instaura demanda contra los artículos 52, 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 por vulneración del procedimiento impuesto por la Carta para la aprobación de las leyes y, además, contra el parágrafo tercero del artículo 52 -parcialmente- por violación del principio de unidad de materia.

Para efectos de la motivación de este pronunciamiento la Corte tendrá en cuenta si en razón de la existencia de varios fallos de constitucionalidad referidos a la Ley 510 de 1999 existe cosa juzgada constitucional en relación con las normas demandadas; establecerá si se encuentra vigente y si hay lugar a considerar la demanda interpuesta contra el parágrafo tercero del artículo 52 de esa ley; determinará, de acuerdo con los principios de identidad y consecutividad, la naturaleza de los vicios en la formación de las leyes como fundamento de un cargo de inexecutable y establecerá si se inobservó el principio de unidad de materia al incluir el parágrafo tercero del artículo 52.

A. Alcance de la cosa juzgada constitucional

La Ley 510 de 1999 ha sido objeto de varias sentencias de constitucionalidad y ante ello se impone determinar si sobre alguna de las normas aquí demandadas existe o no cosa juzgada.

Mediante sentencia C-384 de 2000¹ la Corte resolvió la demanda presentada, entre otras normas, contra el inciso tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, el que estableció que los actos que dicte la Superintendencia Bancaria en ejercicio de las facultades jurisdiccionales conferidas por el artículo 51 no tenían recurso alguno. Esta Corporación encontró que, siempre que la Constitución no dispusiera otra cosa, era facultad del legislador determinar en qué casos los procesos judiciales se tramitaban en dos instancias y en cuáles no

¹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

y que en el caso sometido a examen el legislador había hecho ejercicio de esa facultad sujetándose al principio de igualdad. Ante ello, declaró la constitucionalidad de esa norma bajo el entendido de que ella no impedía el ejercicio de la acción de tutela contra las providencias proferidas por las superintendencias con base en sus funciones jurisdiccionales, ni las acciones contencioso administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales.

En segundo lugar, mediante Sentencia C-1370 de 2000², esta Corporación declaró la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 510 de 1999 pero en relación con el cargo que formuló el actor en ese proceso y que consistía en una posible vulneración de la reserva de ley marco (artículo 150-19 C.P.). En ese pronunciamiento la Corte encontró que el órgano legislativo gozaba de plena habilitación constitucional para modificar Leyes y Decretos Leyes expedidos por el ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias y que, en consecuencia, la Ley 510 podía modificar la Ley 35 de 1993 y el Decreto Ley 663 de 1993; que el inciso 1° del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 había previsto expresamente la modificación mediante ley de las normas expedidas a través de reglamentos autónomos; que la Ley 510 contenía normas de distinto tipo, unas expedidas en desarrollo del numeral 8° del artículo 150 de la Carta y otras en desarrollo de la competencia contempladas en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 y, finalmente, que al Congreso le está permitido tramitar de igual forma las Leyes ordinarias y las Leyes marco ya que la Carta estableció las mismas exigencias para su formación.

Finalmente, mediante Sentencia C-1641 del 29 de noviembre de 2000³, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra la totalidad del artículo 52 de la Ley 510, demanda que cuestionaba la exequibilidad de las facultades jurisdiccionales de las superintendencias y la insuficiente delimitación de esas facultades que se evidenciaba en esa norma. La Corte resaltó la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales conferidas excepcionalmente a las autoridades administrativas y destacó la necesidad de asegurar la independencia e imparcialidad de la administración. Con base en ello se declaró la exequibilidad de la norma demandada "pero únicamente por los cargos estudiados en esta Sentencia" y con excepción del parágrafo primero que se declaró inexecutable.

² M.P. Fabio Morón Díaz

³ M.P. Alejandro Martínez Caballero

Como puede advertirse, entonces, sobre todo el texto de la Ley 510 de 1999 existe cosa juzgada relativa; sobre el inciso tercero y el párrafo primero del artículo 52 existe cosa juzgada absoluta y sobre la totalidad del artículo 52, excluidas esas disposiciones, existe también cosa juzgada relativa. Ante ello, es evidente que la Corte puede pronunciarse sobre la demanda instaurada pues no existe cosa juzgada absoluta sobre las normas demandadas ya que los cargos formulados por el demandante son diferentes a los estudiados por la Corte en las referidas sentencias.

B. Efectos de la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria

Mediante la Ley 446 de 1998 se dictaron disposiciones sobre descongestión y eficiencia en la justicia, mecanismos alternativos de solución de conflictos, acceso a la justicia en materia comercial y financiera y asistencia legal popular. En la Parte IV de esa ley, al regular el acceso a la justicia en materia comercial y financiera, se contempló el ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias y en los artículos 147 y 148 se estableció la competencia y el procedimiento a seguir ante ellas.

El artículo 52 de la Ley 510 de 1999 modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedando éste integrado por cuatro incisos y tres párrafos. Los párrafos primero y tercero de ese artículo fueron modificados por el artículo 47 de la Ley 640 de 2001. Sin embargo, esta Corporación, en pronunciamiento de esta misma fecha, decidió que el artículo 47 de la Ley 640 de 2001 era inexecutable por un vicio de fondo relacionado con el trámite surtido en el Congreso de la República⁴.

Ante esa situación, se debe recordar la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a que la declaratoria de inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el

⁴ Sentencia C-500 de 2001. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cobija situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.

Como lo ha expuesto la Corte, esta postura cuenta con un amplio respaldo en la historia legislativa y jurisprudencial de nuestro país:

Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan hilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo N° 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:

"Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada."

B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutable revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

"Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1°, 3134 de 1952, artículo 1°, 2°, 3°, 6°, 7° y 8° del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7° del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener

vigencia por causa de la declaratoria de inexecutable del Decreto 700.

La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

"Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutable de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexecutable, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958."

Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

"Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad" .

C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

"Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

"La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto."

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana⁵.

De acuerdo con ello, como la Corte declaró la inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 se ha reincorporado al ordenamiento jurídico y en esas condiciones esta Corporación puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre esa norma.

C. Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios en la formación de la ley

El cargo presentado de manera conjunta contra los artículos 52, 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 se basa en el hecho de no haber sido discutidos y aprobados en los cuatro debates de que trata el artículo 157 de la Constitución Política. En ese sentido, señala el actor que los artículos 52, 119 y 120 sólo fueron discutidos y aprobados en segundo debate en la Cámara de Representantes, omitiéndose el primer debate en ella y los dos debates en el Senado de la República. Indica, además, que los artículos 106, 108 y 111 fueron debatidos y aprobados únicamente en primer y segundo debates en la Cámara, omitiéndose los dos debates que debían surtir en el Senado. El actor plantea que esos vicios no son de procedimiento sino vicios materiales, que ante ello no opera el término de caducidad contemplado en el artículo 242.3 de la Carta y que por eso la Corte debe emitir un pronunciamiento de fondo.

⁵ Sentencia C-045 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

La Corporación, ante la naturaleza del planteamiento expuesto por el actor, debe determinar en primer lugar si los vicios planteados en la demanda recaen sobre la materia o sobre la formación de la ley pues sólo sobre esa base se puede establecer si se ha cumplido el término de caducidad y si hay lugar o no a considerar el cargo planteado contra esas disposiciones.

1. Vicios materiales y de forma

Una ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella contempladas y la Carta surge una relación de contradicción, esto es, cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulneran la materialidad del Texto Fundamental. En este caso se trata del desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por parte del derecho positivo constituido por la instancia parlamentaria en ejercicio de sus funciones constitucionales o del Gobierno Nacional cuando procede como legislador extraordinario. En ese sentido, por ejemplo, constituyen vicios materiales la violación del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica o los problemas de competencia en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales⁶.

Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales. No se analiza, en este caso, la regla de derecho contenida en la disposición acusada, pues el examen que debe efectuar este Tribunal consiste sólo en verificar si se cumplieron en debida forma todas las etapas del proceso legislativo. En ese sentido, esta Corporación ha identificado como vicios en la formación de la ley el no habersele dado primer debate a una disposición⁷, la iniciación del trámite legislativo en una Comisión Permanente de una Cámara distinta a aquella a la que le

⁶ Sentencia C-1161 de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷ Sentencia C-183 de 1997. M. P. José Gregorio Hernández Galindo

correspondía⁸ y la no conformación de la Comisión de Conciliación en casos de divergencia en los debates surtidos en las Cámaras⁹, entre otros.

Tales vicios implican el desconocimiento de los denominados principios de consecutividad y de identidad de acuerdo con los cuales un proyecto sólo podrá ser ley si ha sido discutido y aprobado en dos debates en cada Cámara, uno en la Comisión Permanente y otro en la Plenaria, y sólo podrá ser objeto de modificaciones, supresiones o adiciones en el segundo debate de cada Cámara y siempre y cuando haya sido aprobado en primer debate.

2. El cargo planteado por el actor

El actor, cuando sustenta el cargo formulado contra los artículos ya citados de la Ley 510 de 1999, afirma que la pretermisión de dos o tres debates en que se incurrió en relación con esas disposiciones constituye un vicio tanto de forma como material y que ante ello no opera el término de caducidad previsto en el artículo 242.3 del Texto Fundamental. Ya que el actor, para respaldar su tesis, cita la Sentencia C-702 de 1999, la Corte debe detenerse en ella para establecer si existe identidad entre el supuesto fáctico que se consideró en ese proceso y el que concurre en el presente caso.

En la Sentencia C-702 de 1999, al considerar la demanda instaurada contra el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, por medio del cual se conferían facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, dependencias y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y para modificar la estructura de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación; la Corte indicó que la omisión de los debates constitucionales en relación con una disposición y su indebida inclusión en el texto de la ley tras su discusión y aprobación por las Comisiones de Conciliación y las Plenarias de cada Cámara, implicaba el desconocimiento de los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política y constituía un vicio tanto material como de forma.

Se dijo en esa oportunidad, en relación con la exigencia que obliga al Gobierno Nacional a solicitar las facultades en forma expresa, que *"no se trata de una*

⁸ Sentencia C-433 de 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo

⁹ Sentencia C-557 de 2000. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa

exigencia puramente formal" en tanto ella comprende otros ámbitos en cuanto impone establecer si

...la aprobación del texto relativo a las facultades extraordinarias solicitadas en forma expresa por el Gobierno, se surtió en forma constitucionalmente válida, por haberse aprobado con los debates de rigor, conforme al artículo 157 de la Carta, por haberse dado estricto cumplimiento, durante su tramitación, a todos los requisitos que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) exigen para que un proyecto pueda convertirse en Ley de la República¹⁰.

La Corte advirtió que el proyecto original no incluía la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso, que el artículo 120 demandado no había sido aprobado en la Cámara de Representantes ni en primer ni en segundo debate y que las que aprobaron el texto del proyecto que incluía las facultades extraordinarias fueron las Comisiones de Conciliación.

Ante ello concluyó que la inclusión de una norma que concedía facultades extraordinarias al ejecutivo en relación con la reforma del Estado, la administración pública nacional, la Contraloría General, la Procuraduría General y la Fiscalía General constituía

...una materia distinta de la que la Cámara de Representantes había aprobado en los debates reseñados ...una materia nueva, que mal podría haber aprobado en primer y en segundo debate la Cámara de Representantes, cuando, la solicitud del gobierno se planteó durante el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado que fue en el tiempo, posterior a los ya mencionados.

En esa ocasión la Corte enfatizó sus razonamientos de la siguiente manera:

¹⁰ Sentencia C-702 de 1999. M. P. Fabio Morón Díaz.

No cabe, pues, duda que el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente, no sufrió ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2º. y 3º. del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad.

En efecto, no puede ser de recibo, ni lógica ni racionalmente, que lo dispuesto por una Comisión Accidental, cuyas funciones de conciliación tienen, por fuerza, que ser limitadas a su objeto, según lo dispone la Constitución Política y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), llegue hasta el punto de sustituir y reemplazar unos requisitos constitucionales formal y sustancialmente tan esenciales como los debates que se cumplen en la Comisión Constitucional Permanente, primero, y luego en la propia Plenaria de cada Cámara.

Sobre este particular no pueden ser más claras y precisas las voces del artículo 157 de la C.P. Lo cierto es que el proyecto no será ley sin "2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara".

De modo que unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

Repárese que se trata de una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes cuyas decisiones, en este caso, no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente, y que aún en el segundo debate que se propone en la Plenaria el texto conciliado por las Comisiones, no tuvo en el caso presente el carácter contradictorio y deliberativo íncito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido

“pupitrazo”, uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario.

La consideración de estos elementos esenciales de lo que son los debates y la aprobación que en ellos debe impartir las Cámaras al texto del articulado que integra los proyectos de ley, exigidos como requisitos constitucionales en el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Carta Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª. de 1992) lleva a la Corte a declarar la inexecutableidad de este trámite sobre todo, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes.

...Así pues, se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisa sea inexecutable, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política.

Como puede advertirse, la hipótesis que la Corte valoró en ese caso es sustancialmente diferente a la que se considera en este proceso. Allí lo que se presentó fue la usurpación de la competencia de las cámaras legislativas en la producción y aprobación de las normas demandadas pues una Comisión Accidental o de Conciliación sustituyó la voluntad soberana del Congreso e introdujo un texto nuevo, no conocido ni aprobado durante el trámite de la ley.

De ese modo, la inclusión de una disposición que se sustrajo a todo el proceso legislativo y que sólo fue incorporada por una Comisión Accidental no constituye sólo un vicio en la formación de la ley pues se trata de una irregularidad que socaba el principio democrático en cuanto despoja a las Comisiones y a las Plenarias de Senado y Cámara del papel protagónico que les asiste en la configuración de la ley. Ante ello, es claro que un tal vicio, como lo expuso la Corte, es de naturaleza material y por lo mismo no queda cobijado por término alguno de caducidad.

En cambio, en el supuesto que aquí se considera, ni los artículos ni las materias por ellos reguladas constituyen novedades que se incorporaron tras el agotamiento de los debates a que se condiciona la aprobación de una ley. Ellos fueron incorporados bien en la Comisión Tercera o bien en la Plenaria de la Cámara y ante ello no puede afirmarse, sin incurrir en error, que también aquí se sustituyó la voluntad del Congreso de la República pues lo que se presentó fue la pretermisión de dos o tres de los momentos del debate democrático a que se supedita la aprobación de una ley. Luego, a diferencia del evento citado por el actor y sobre el cual se pronunció esta Corporación, en este caso no se está ante la sustitución de la voluntad soberana del Congreso sino ante el ejercicio legítimo de su competencia legislativa. Lo que ocurre es que, según el actor, para ello no se agotaron todos los debates que ordenan la Carta y el reglamento de esa entidad.

Entonces, como según el demandante el vicio consiste en que en relación con los artículos demandados se pretermitió su examen en la comisión y en la plenaria del Senado y en otros casos incluso se pretermitió el debate en la comisión permanente de la Cámara, es claro que él no gira en torno a la introducción de temas nuevos que fueron sustraídos del conocimiento del Congreso sino en torno a artículos sobre temas que si bien fueron debatidos no lo fueron en todos los debates en que debieron ser considerados.

En suma, como quiera que los cargos de inconstitucionalidad se basan en el hecho de que los artículos 52, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 sólo fueron sometidos a un debate y los artículos 105, 106, 108 y 111 sólo fueron sometidos a dos debates, se impone concluir que el cargo planteado es por vicios en la formación de la ley y como de acuerdo con el artículo 242.3 del Texto Fundamental *"las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto"*, término que en el caso presente se encontraba vencido para la fecha de la presentación de la demanda, la caducidad ha operado y la Corte debe inhibirse para decidir de fondo. Así se resolverá, con la necesaria precisión de que tal inhibición será exclusivamente en razón de los vicios en la formación de la ley.

D. Principio de unidad de materia

Considera ahora la Corte el cargo de inexequibilidad formulado contra el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 por violación del principio de unidad de materia. El actor estima que ese artículo, al incluir un precepto normativo relativo al trámite incidental que puede seguirse ante la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios correspondientes en los asuntos por conductas constitutivas de competencia desleal, desconoció el principio de unidad de materia puesto que el tema que se reguló en dicho aparte normativo no guarda ninguna relación con el resto del articulado.

El principio de unidad de materia de las leyes se encuentra consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta, en los cuales se prevé, respectivamente, que *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"* y que *"el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*.

Genéricamente al principio de unidad de materia se le ha reconocido la virtualidad de racionalizar el proceso legislativo. Sobre la base de que la instancia legislativa del poder público constituye un espacio por excelencia idóneo para la concreción de la democracia, el constituyente implementó ese principio para afianzar el perfil democrático tanto del proceso legislativo como de su producto. Buscó que la configuración del derecho positivo se cumpliera prioritariamente en la instancia del poder con mayor ascendencia democrática y para asegurar su producción racional y legítima lo sometió a principios como ese.

Esa racionalización del proceso legislativo que se le atribuye al principio de unidad de materia se manifiesta de diversas maneras.

En primer lugar, el principio de unidad de materia tiene implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo. Ello es así en cuanto el artículo 158 de la Carta, tras indicar que *"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia"* ordena que *"serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"* y a continuación habilita al Presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se avengan a ese precepto, rechazo que es susceptible de apelación ante la respectiva comisión.

Como puede advertirse, la primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce

la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Finalmente, el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia

legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

De acuerdo con ello, resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.

Además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P.). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el Legislador ha rebasado su competencia.

Al respecto, la Corte ha explicado las razones por las cuales la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de fondo. En sentencia C-531 de 1995 esta Corporación expresó:

Podría pensarse que se trata de un vicio formal pues parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución

no ocurriría porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta, o hubiese sido expedido por una autoridad a quien no correspondía hacerlo, sino únicamente porque habría sido incluido en un proyecto de ley con una temática totalmente diversa a la suya. Por consiguiente, ese contenido normativo podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal.

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

...6. El tipo de examen que realiza la Corte para determinar si hay o no violación de la unidad de materia comprueba que no estamos en presencia de un vicio formal. En efecto, la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio sino que estudia el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada. Esta Corporación no tiene entonces que solicitar pruebas y examinar el expediente de la ley sino que efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte. En tales condiciones, si encuentra que no existe una conexidad razonable entre ellas, procede a declarar la inexecutable. Es pues un típico

juicio material y no un estudio del procedimiento formal de aprobación de la norma legal¹¹.

De acuerdo con los criterios expuestos, es pertinente examinar entonces si el párrafo 3 del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 vulnera el principio de unidad de materia y para ello se impone determinar cuál es la materia tanto de esa ley como de la Ley 446 de 1998.

Ya que el título de la ley, por decisión del constituyente está ligado al principio de unidad de materia, debe tenerse en cuenta que por medio de la Ley 446 de 1998 "*...se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*".

Esta ley, que se conoce comúnmente como ley de descongestión de despachos judiciales ya que se orientó precisamente en esa dirección, está compuesta por seis partes. En la primera de ellas se establecen las normas generales sobre la descongestión en la justicia y se desarrollan temas como el apoyo de los estudiantes a los despachos judiciales, los auxiliares y colaboradores de la justicia, la acumulación de pretensiones y de procesos, la solicitud, aportación y práctica de pruebas y se establece una disposición especial sobre procesos posesorios especiales y acciones populares. En la segunda parte se regula la eficiencia en la justicia y en ella se consagran normas generales y normas sobre la eficiencia en materia de familia y en materia administrativa. En la tercera parte se regulan, como mecanismos alternativos en la solución de conflictos, la composición, el arbitraje y la amigable composición. En la cuarta parte se regula el acceso a la justicia en materia comercial y financiera y se establece el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias de Sociedades, de Valores, de Industria y Comercio y Bancaria y se indica la competencia y el procedimiento que se han de seguir ante ellas. En la quinta parte se regula la asistencia legal popular, previendo el servicio legal popular y la defensoría de oficio. Finalmente, en la sexta parte se regula la vigencia de la ley, las derogatorias que se disponen y se incluyen otras disposiciones.

Como puede advertirse, entonces, la materia de la Ley 446 de 1998 está determinada por la descongestión de despachos judiciales y entre los ámbitos

¹¹ Sentencia C-531 de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

que han sido objeto de regulación se encuentra el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias. En este punto, la ley establece unas reglas generales y luego determina, en títulos separados, los asuntos que somete a conocimiento de cada una de las superintendencias para posteriormente regular, en un título común a todas ellas, la competencia y el procedimiento. Pues bien, ese procedimiento, consagrado con carácter general para todas las superintendencias a las que la ley les asignó funciones jurisdiccionales, fue regulado por el artículo 148.

Este artículo, además de establecer el procedimiento a seguirse en los asuntos sometidos al conocimiento de las superintendencias, reguló el término en el cual aquellas debían emitir sus decisiones y determinó el carácter inimpugnable de ellas ante los jueces. En cuanto a lo primero indicó que el procedimiento era el previsto en la parte primera, libro I, título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. En cuanto a lo segundo, estableció que la decisión debía emitirse en los treinta días hábiles siguientes a la solicitud. Finalmente dispuso que los actos de las superintendencias no tendrían recurso alguno ante las autoridades judiciales.

El párrafo de ese artículo estableció la necesidad de realizar una reclamación directa ante el defensor del cliente de la entidad vigilada como paso previo al sometimiento de un asunto al conocimiento de la Superintendencia Bancaria, estableció la necesidad de aportar a la solicitud la decisión adoptada por tal defensor y le impuso a aquella el deber de resolver directamente la petición en aquellos casos en que el defensor del cliente no haya emitido su decisión de manera oportuna.

Ahora bien, en cuanto a la Ley 510 de 1999, hay que recordar que su título es el siguiente: *"Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades"*.

Mediante esa ley se pretendió desarrollar lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta Política, según el cual corresponde al Congreso dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los efectos de regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Además de la fijación de normas propias de una ley marco, la Ley 510 de 1999, tal como señaló la Sentencia C-1370 de 2000, también contempló disposiciones de carácter ordinario, pues mediante ellas el Congreso hizo uso de la facultad de reformar las leyes existentes que aludían a las competencias señaladas en los artículos 150, numeral 8, y 189, ordinal 24, de la Carta Política, es decir, a la facultad de reformar las leyes existentes y a la expedición de *"normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia..."* respecto de *"las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público"*.

Esta ley está integrada por catorce capítulos que regulan los siguientes temas: Condiciones de ingreso al sistema financiero, facultades de intervención del Gobierno Nacional en las entidades financieras, reformas al régimen de inversiones de capital, reformas al régimen de los establecimientos bancarios, reformas al régimen de las corporaciones financieras, reformas al régimen de las corporaciones de ahorro y vivienda, reformas al régimen de las compañías de financiamiento comercial, medidas cautelares y toma de posesión a cargo de la Superintendencia Bancaria, se establecen disposiciones relativas al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y al seguro de depósito; se establecen disposiciones relativas a la Superintendencia Bancaria, al mercado de valores, al régimen del Banco Cafetero, a la financiación de vivienda a largo plazo y se incluyen unas disposiciones finales.

Pues bien, el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 hace parte del capítulo décimo, en el cual se contemplan disposiciones relativas a la Superintendencia Bancaria. Este artículo modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 y, en razón de las modificaciones introducidas, se incluyeron como nuevas regulaciones la aplicación subsidiaria del proceso verbal sumario consagrado en el procedimiento civil, la interrupción del término establecido para la emisión de la decisión en razón de notificaciones, práctica de pruebas y recursos; la apelación contra la declaratoria de incompetencia y el fallo definitivo y la realización de notificaciones personales mediante depósito de copia de la petición con sus anexos en el casillero asignado por la Superintendencia Bancaria a las entidades por ella vigiladas.

En el párrafo primero se estableció que el cliente podía acudir ante esa superintendencia cuando se encontrara insatisfecho con la decisión del defensor del cliente y reglamentó la manera cómo debía acudir. En el párrafo segundo estableció una nueva exigencia para que los accionistas minoritarios

que participan en el mercado público de valores puedan acudir ante la Superintendencia de Valores cuando sus derechos hayan sido directa o indirectamente lesionados por las decisiones de la asamblea general de accionistas o por la junta directiva o representantes legales de la sociedad; exigencia que consistió en la presentación de un informe a la junta directiva y al representante legal y al transcurso de 30 días o dos meses, según las circunstancias, sin que se haya adelantado actuación alguna. Finalmente, el párrafo tercero le asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio el conocimiento de los incidentes de liquidación de perjuicios en las conductas constitutivas de conducta desleal.

Pues bien, este es el contexto en el cual debe analizarse el cargo formulado contra el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999. En torno a este punto, se tiene:

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que lo que hizo el artículo 52 fue modificar el artículo 148 de la Ley 446 de 1998. Esta es una ley de descongestión judicial y entre otras medidas comprendió la asignación de competencias, en títulos separados, a las superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria. Pero al mismo tiempo, en un título común a todas ellas, punto que se resalta, se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. Luego, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria.

De ese modo, si lo que hizo el párrafo tercero del artículo 52 fue extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para que, también en ejercicio excepcional de funciones judiciales, no sólo conociera de los asuntos por competencia desleal sino también de los incidentes de liquidación de perjuicios posteriores a ellos, no se advierte violación alguna del principio de unidad de materia pues tanto el párrafo como el contenido total del artículo 52 demandado se refieren a un tema específico cual es el de las funciones judiciales de las superintendencias.

Y en segundo lugar, si bien es cierto que entre la regulación referida a la Superintendencia de Industria y Comercio y la materia de la Ley 510 no existe una relación directa, no debe desconocerse que entre tal superintendencia y tal materia existe una relación de conexidad pues si bien se introduce una norma reguladora de una superintendencia como la de Industria y Comercio, no debe

perderse de vista que ésta y la Superintendencia Bancaria son consideradas por la ley a partir de un referente común: El desempeño excepcional de funciones jurisdiccionales. Para percatarse de tal relación, que niega la vulneración del principio de unidad de materia, basta con seguir el sendero trazado por la jurisprudencia de esta Corporación: Atenerse a un criterio objetivo y razonable para determinar la conexidad existente entre la materia de una ley y los temas en ella desarrollados.

Finalmente, el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 indica que en esos procesos la liquidación de los perjuicios se resolverá por trámite incidental según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, trámite indicado en los artículos 135 a 138 de tal estatuto y en los que se regula su proposición, trámite y efecto. En cuanto a ello, no debe perderse de vista que los incidentes de liquidación de perjuicios hacen parte de los procesos que se someten a conocimiento de una autoridad judicial pues esa liquidación se hace teniendo en cuenta la dinámica de la controversia procesal suscitada en cada caso. Y esa situación se evidencia también en el evento referido en el párrafo tercero pues en tal caso la liquidación a que debe proceder la Superintendencia de Industria y Comercio, previa solicitud del afectado, se enmarca en el conocimiento que por virtud de la ley tiene sobre conductas constitutivas de conducta desleal.

Por otra parte, hay que indicar que no es extraña a la naturaleza de los incidentes procesales la decisión de asuntos como la indemnización de perjuicios, si bien ellos pueden ser accesorios a la controversia procesal, pues la indemnización de los perjuicios causados guarda una relación inescindible con esa controversia y con el sentido en el cual se resuelve.

Si ello es así, bien puede decirse que ha sido un querer del legislador que esa actuación incidental haga parte del proceso que se somete a conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, de la misma manera como mediante actuación incidental se liquidan los perjuicios, costas y multa imponibles al interviniente ad- excludendum cuando en la sentencia se rechazan sus pretensiones; los perjuicios causados al demandado cuando la parte contraria falta a la verdad en afirmaciones hechas bajo juramento o la objeción propuesta por el ejecutado a los perjuicios estimados por el ejecutante en la demanda.

Como puede advertirse, la valoración del artículo demandado en el contexto de la Ley de que hace parte y sin perder de vista el contenido de la Ley modificada por aquél, permite afirmar que su contenido no vulnera el principio de unidad

de materia pues así se desprende de la razonada ponderación realizada por esta Corporación. Con este proceder la Corte, por una parte, descarta la viabilidad de un rigor extremo en la ponderación de tal principio y, por otra, resalta la vocación democrática del Congreso y la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

En síntesis, la Corte no encuentra que el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 vulnere el principio de unidad de materia y por ello declarará su exequibilidad.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declararse **INHIBIDA** para proferir fallo de fondo respecto del párrafo tercero del artículo 52 y de los artículos 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999, por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 3 del artículo 52 de la Ley 510 de 1999.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
ESPINOSA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
ESCOBAR GIL
Magistrado

RODRIGO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

EDUARDO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
HERNANDEZ
Magistrado

CLARA INES VARGAS
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-501/01

DERECHO Y HOMBRE-Relación/DERECHO Y HOMBRE-No vacío jurídico en relación (Salvamento de voto)

En la relación del derecho con el hombre no existen vacíos jurídicos, ya que el derecho siempre está tocando al hombre, bien de manera positiva o bien de manera negativa; el derecho se acerca al hombre en una relación positiva o en una relación negativa, pero siempre se está relacionando con él. A veces el derecho, para que el hombre pueda realizar cierta conducta, establece ciertas condiciones o requisitos (en este caso ha tocado al hombre positivamente); otras veces el derecho no exige ninguna condición o requisito para la realización del acto y deja que el hombre se autoregule respecto de ellos (en ese evento ha tocado negativamente al hombre).

LIBERTAD EN EL ESTADO DE DERECHO-Supuesto (Salvamento de voto)

En el Estado de derecho, que es el de la libertad; en el estado de derecho se parte del supuesto de que el individuo goza, en principio, de una libertad ilimitada de manera tal que el individuo puede realizar todos los actos que no le estén expresamente prohibidos por una norma jurídica. Siendo el hombre libre no necesita de ninguna norma para poder ejercer su libertad, o sus libertades públicas, que no son más que una consecuencia de ser una persona libre, como lo señalara Hegel.

LIBERTADES FUNDAMENTALES-Esfera de la actividad vedada al Estado (Salvamento de voto)

El propio sistema de libertades fundamentales no podría entenderse si no se aceptase que existe una cierta esfera de la actividad en la que el Estado no puede entrar y si, de hecho penetra, existen mecanismos jurídicos para sacarlo de esa esfera. Esa esfera funciona con un ámbito de libertad y es un dique que protege del Estado y sirve para controlar el poder político. Este es el fundamento de todas las libertades negativas, como es por ejemplo la libertad física.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Efectos (Salvamento de voto)

La declaratoria de inexecutable no implica el restablecimiento de la situación de derecho anterior a la entrada en vigencia de la ley inexecutable y no hace revivir la ley anterior que había estado derogada; lo que ha pasado es que una materia que había sido regulada hasta ese momento, deja de estarlo, desaparecen las obligaciones jurídicas que habían sido impuestas a los individuos y sigue la libertad jurídica. Una norma cuya vigencia ya fue cancelada por medio de una norma derogatoria no revive por la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que la ha derogado; en el fondo, por ningún medio puede ser vuelta a su vigencia y lo único que se puede hacer, es dictar una nueva norma que tenga el mismo contenido de la que había sido previamente derogada. La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexecutable decida si la ley abrogada recobra su vigencia.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Competencia expresa permite revivir la derogada (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3168

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999.

Con el debido respeto me aparto del criterio mayoritario, y de la consiguiente decisión, en el proceso de la referencia, por las razones que enseguida consigno:

1. La Corte Constitucional declaró primero la inconstitucionalidad del artículo 47 de la Ley 640 del 5 de enero de 2001.
2. El mencionado artículo había subrogado el artículo 52 de la Ley 510 de 1999.
3. De la comparación del párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 con el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 se observa que el contenido del párrafo de la última ley mencionada había perdido su vigencia y, en consecuencia había dejado de regir, en el acto

mismo de la publicación de la Ley 640 esto es, el día 5 de enero del presente año.

4. Se plantea entonces el siguiente problema jurídico: si el fallo de inconstitucionalidad relativo al párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640, hace "revivir" el párrafo tercero del 52 de la Ley 510 de 1999. ¿Dicho de otra manera, si la norma derogada por una ley que luego es declarada inconstitucional, revive o adquiere nuevamente vigencia por el hecho de ser declarada inconstitucional la norma que la había derogado o subrogado?
5. La mayoría de la Corporación, con fundamento en la jurisprudencia existente, que rechazamos, y en la doctrina corriente, considera que la norma derogada revive con el fallo de inconstitucionalidad de la norma que la había derogado.

Nos apartamos de esa jurisprudencia y de esa doctrina por las siguientes razones:

- a. Cuando se estudia en detalle toda la jurisprudencia anterior y la doctrina, se observa que el argumento que reiteradamente se aduce es que no pueden existir vacíos jurídicos y, parangonando a la ciencia física, se dice que así cómo la naturaleza repele el vacío, también el derecho rechaza el vacío jurídico. Expresado de una manera más simple, no pueden existir materias que no sean objeto de regulación por parte del derecho.

Esta premisa es una premisa no sólo equivocada sino que contiene una falacia como paso a demostrarlo:

- En la relación del derecho con el hombre no existen vacíos jurídicos, ya que el derecho siempre está tocando al hombre, bien de manera positiva o bien de manera negativa; el derecho se acerca al hombre en una relación positiva o en una relación negativa, pero siempre se está relacionando con él. A veces el derecho, para que el hombre pueda realizar cierta conducta, establece ciertas condiciones o requisitos (en este caso ha tocado al hombre positivamente); otras veces el derecho no exige ninguna condición o requisito para la realización del acto y deja que el hombre se autoregule respecto de ellos (en ese evento ha tocado negativamente al hombre).
- Otro elemento fundamental para el análisis de este problema es el supuesto del cual se parte en el Estado de derecho, que es el de la libertad;

en el estado de derecho se parte del supuesto de que el individuo goza, en principio, de una libertad ilimitada de manera tal que el individuo puede realizar todos los actos que no le estén expresamente prohibidos por una norma jurídica. Siendo el hombre libre no necesita de ninguna norma para poder ejercer su libertad, o sus libertades públicas, que no son más que una consecuencia de ser una persona libre, como lo señalara Hegel.

El propio sistema de libertades fundamentales no podría entenderse si no se aceptase que existe una cierta esfera de la actividad en la que el Estado no puede entrar y si, de hecho penetra, existen mecanismos jurídicos para sacarlo de esa esfera. Esa esfera funciona con un ámbito de libertad y es un dique que protege del Estado y sirve para controlar el poder político. Este es el fundamento de todas las libertades negativas, como es por ejemplo la libertad física.

- Un ejemplo sobre la libertad de tránsito nos ayuda a aclarar el problema jurídico; los individuos tienen la libertad de transitar por los parques públicos. Como son hombres libres tienen en consecuencia la libertad de tránsito y esta libertad cubre la de transitar por los parques públicos. Si después se dicta una ley A que condiciona esa libertad y dice que para transitar por el parque se necesita un permiso y luego se dicta una ley B, que deroga la ley A y que establece que para transitar por los parques se requiere el permiso y además un certificado médico y esta ley B luego es declarada inconstitucional no quiere decir que la ley A revive y que ahora los individuos vuelven a necesitar el permiso para transitar. Lo que sucede con el mentado derecho de tránsito, es que después de la declaratoria de inexecutable los individuos pueden volver a transitar por los parques públicos sin que se requiera ninguna condición (ni permiso ni certificado médico), pues hemos retornado al reino de la libertad, al supuesto básico del Estado de derecho que es el que las personas no necesitan de ninguna autorización para ejercer sus derechos.

Como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad viene a crearse una situación jurídica en la cual la materia regulada por la ley inexecutable queda libre de toda regulación y a las anteriores obligaciones jurídicas subentra la libertad.

- b) La declaratoria de inexecutable no implica el restablecimiento de la situación de derecho anterior a la entrada en vigencia de la ley inexecutable y no hace revivir la ley anterior que había estado derogada; lo que ha pasado es

que una materia que había sido regulada hasta ese momento, deja de estarlo, desaparecen las obligaciones jurídicas que habían sido impuestas a los individuos y sigue la libertad jurídica.

- En realidad en el mundo del derecho pueden presentarse dos situaciones que es necesario diferenciar y que tienen relación con el fallo de inexecutableidad. La primera se presenta cuando no existe previamente regulación jurídica, por ejemplo no existe regulación jurídica para la manipulación genética, eso lo que quiere decir es que esa conducta es libre. Si después aparece la ley A que regula la manipulación genética y esa ley A es declarada inconstitucional, la consecuencia, (y aquí aparece claramente el fenómeno) es que esa materia, la manipulación genética queda otra vez libre, sin regulación. La segunda hipótesis se presenta cuando la ley declarada inconstitucional había derogado otra ley preexistente. En este caso también la consecuencia de la declaratoria de inexecutableidad, es que esa materia o sector queda sin ninguna regulación jurídica, ya que la conducta se puede realizar, ahora, libremente.
- c) Una norma cuya vigencia ya fue cancelada por medio de una norma derogatoria no revive por la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que la ha derogado; en el fondo, por ningún medio puede ser vuelta a su vigencia y lo único que se puede hacer, es dictar una nueva norma que tenga el mismo contenido de la que había sido previamente derogada.
- La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexecutableidad decida si la ley abrogada recobra su vigencia, que fue lo que hizo la Corte Austriaca al darle a la Corte Constitucional esta facultad en una norma que decía: "cuando mediante decisión de la Corte Constitucional venga declarada inconstitucional una ley o parte de ella, las normas jurídicas abrogadas por tal ley vuelven a recobrar su vigencia con la decisión de la Corte, salvo que esta última no disponga diversamente". Esta norma es la que falta en el ordenamiento jurídico colombiano. Como se puede observar la decisión de la Corte Constitucional Austriaca que no solo anulaba una ley sino que también revivía la norma derogada, no era un simple acto negativo de legislación sino también un acto de legislación positiva.

Mientras no exista en la Constitución Colombiana una competencia expresa de la Corte Constitucional que le permita revivir las normas derogadas por la ley declarada inconstitucional, la consecuencia jurídica será que esas materias quedaran sin regulación, subentrará la libertad y las personas tendrán una relación negativa con el derecho.

En el caso concreto que nos ocupa la declaratoria de inexecutable del párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, por mucho que se haya hecho antes que el pronunciamiento sobre el artículo 52 de la Ley 510, anteriormente este pronunciamiento no revive el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que ya se encontraba sin vigencia y, en consecuencia, no era procedente la declaratoria de exequibilidad del párrafo 3 de artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y, a mi juicio, lo procedente era la declaratoria de inhibición respecto de él, pues esa norma ya había desaparecido del ordenamiento jurídico colombiano.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-501/01

PROCEDIMIENTO Y FORMA-Distinción (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Métodos de interpretación (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Elementos procedimentales (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Procedimiento (Salvamento parcial de voto)

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA-Mecanismo para ejercicio/**MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Fundamental/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Restricción es excepcional (Salvamento parcial de voto)

En un esquema de democracia representativa este derecho a la representación efectiva requiere un mecanismo a través del cual pueda ejercerse. Dentro de los mecanismos de participación política a través de los cuales se hace efectivo este derecho, se encuentra el de la acción pública de inconstitucionalidad, al cual el constituyente le dio, además, el status de derecho político fundamental de los ciudadanos. Siendo un derecho fundamental, estrechamente vinculado con elementos objetivos como lo son el principio de democracia representativa y participativa y la soberanía popular, las restricciones que se le impongan deben ser excepcionales. El carácter excepcional de las restricciones a los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata, como el de participación a través de la acción pública de inconstitucionalidad es un principio que vincula especialmente a la Corte en su labor de interpretar el texto de la Carta. Por lo tanto, debe existir un sólido fundamento constitucional para restringir el derecho a demandar la inconstitucionalidad de una disposición legal cuando en su trámite se ha vulnerado el derecho a la representación política efectiva.

PRINCIPIO DEMOCRATICO DE SOBERANIA POPULAR-Procedimiento legislativo (Salvamento parcial de voto)

LEY-Vicios de procedimiento y de forma (Salvamento parcial de voto)

LEY-Procedimiento y contenido son interdependientes (Salvamento parcial de voto)

LEY ESTATUTARIA Y LEY ORGANICA-Procedimiento especial (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-3168

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119, 120 de la Ley 510 de 1999 “*por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades*”

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, y precisamente como manifestación de ese respeto hacia la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado se aparta de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia. Las siguientes son las razones por las cuales salvo parcialmente el voto.

El aspecto central de discrepancia con la Sentencia mayoritaria consiste en la interpretación que ella hace de algunos conceptos constitucionales contenidos en los artículos 241 y 242 de la Carta Política. Para la Corte los “*vicios de procedimiento*” a los que se refiere el artículo 241 se equiparan por completo a los “*vicios de forma*”, contenidos en el artículo 242. La consecuencia lógica que la Corte extrae de tal asimilación es que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento “*caducan en el término de un año, contado desde de la publicación del respectivo acto*” conforme lo establece el canon constitucional contenido en el artículo 242. Con fundamento en tales consideraciones se inhibe para pronunciarse de fondo respecto del párrafo 3º del artículos 52, y de los artículos 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la ley 510 de 1999.

En opinión de este magistrado disidente, la asimilación de los conceptos los “*vicios de procedimiento*” a los que se refiere el artículo 241 y “*vicios de forma*”, contenidos en el artículo 242 de la Constitución, y la consiguiente distinción entre vicios de procedimiento y vicios materiales no es aceptable por varias razones. En primer lugar, desde un punto de vista formal - gramatical, así como no le es dable al intérprete hacer distinciones que el constituyente no ha plasmado en el texto, tampoco puede desechar, sin más, aquellas distinciones que el constituyente sí hizo. Este argumento, a simple vista, parece ser excesivamente formalista, apegado al tenor literal de un texto cuya redacción puede deberse más a una cuestión accidental o estilística, que a una distinción deliberada, expresada por el constituyente histórico. Sin embargo, el carácter accidental de la distinción queda en entredicho si se observa que el artículo 241 de la Constitución se refiere reiterada y sistemáticamente a vicios de procedimiento, mientras el artículo 242 habla de vicios de forma. Por otra parte, los conceptos de procedimiento y forma han sido claramente diferenciados por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación. Por procedimiento se entiende una combinación de actos jurídicos cuyos efectos están vinculados causalmente entre sí, con una unidad de propósito, mientras la forma es el cause externo, positivo a través del cual se manifiesta la voluntad. Asimilar estos dos conceptos en materia legislativa equivale a confundir el trámite legislativo con el cauce a través del cual se expresa el parlamento.

Dicen así los artículos constitucionales que se refieren a los vicios de procedimiento y a los vicios de forma:

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

*1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por **vicios de procedimiento** en su formación.*

*2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por **vicios de procedimiento** en su formación.*

*3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por **vicios de procedimiento** en su convocatoria y realización.*

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por **vicios de procedimiento** en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por **vicios de procedimiento** en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por **vicios de procedimiento** en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre **vicios de procedimiento** subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Entre tanto, el artículo 242 se refiere a vicios de forma:

Artículo 242. *Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:*

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública.

2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.

*3. Las acciones por **vicios de forma** caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.*

La utilización sistemática de la misma expresión “*vicios de procedimiento*” en los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º y en el parágrafo, y el cambio de expresión por “*vicios de forma*” que se hace en el siguiente artículo constitucional, debería producir en el intérprete, al menos, un asomo de duda respecto del significado y alcance de cada una de tales expresiones. Sin embargo, esta duda puede no llegar a ser concluyente. Al menos puede no ser suficiente, por sí misma, para desentrañar el significado de estos dos conceptos jurídicos indeterminados. Corresponde entonces al intérprete de la Constitución –y entre ellos, principalmente a la Corte Constitucional –, acudir a un método de interpretación constitucionalmente válido, que le permita darles un sentido acorde con el “espíritu” de la Constitución. Para tal fin resulta de particular utilidad combinar criterios hermenéuticos histórico, sistemático y teleológico, entendiendo el criterio histórico como un análisis amplio del proceso sociopolítico e ideológico que dio origen a la Constitución de 1991.

El proceso que culminó con la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, catalizado por el “Movimiento de la Séptima Papeleta” se produjo, entre otros motivos, como consecuencia de un desprestigio generalizado del Congreso como órgano de representación popular y, en general, como resultado de un sentimiento de impotencia de los individuos frente al Estado. En esa medida, el *esprit du temps* en aquel momento, buscaba transformar radicalmente el papel asignado al constituyente primario dentro de la conformación del poder público, de tal forma que su participación no se limitara al papel de un simple elector, sino que fuera continua y directa. Ello significó el remplazo de la institución teórico normativa de soberanía nacional, por la de soberanía popular, y dio paso de una democracia representativa a una democracia participativa.

Estas transformaciones se materializaron, entre otras, dotando a la ciudadanía de los mecanismos necesarios para ejercer el poder político como constituyente primario, asegurando así, que aquellas personas a quienes nombraron como representantes, ejercieran efectivamente el mandato que les había sido conferido en el momento de su elección. Para ello se establecieron los mecanismos de participación política consagrados en el artículo 40 de la Carta, cuya finalidad no es solamente la de controlar el resultado material de la actividad o inactividad del Estado, sino la de controlar el procedimiento legislativo en sí mismo.

Esta distinción en cuanto a la actividad parlamentaria resulta relevante, si se tiene en cuenta que la labor de representación democrática en los debates de los parlamentarios determina el resultado de su actividad. No se trata entonces de verificar si el contenido de una ley es materialmente conforme a la voluntad del constituyente primario plasmada en el texto constitucional, sino de que en todo el proceso de formación de las leyes los representantes del pueblo tengan efectivamente la oportunidad de llevar a cabo su mandato. Si no tienen dicha oportunidad, se está cercenando el alcance del principio democrático desde el punto de vista de la representación.

Para garantizar la representación del pueblo dentro del proceso democrático, el constituyente de 1991 estableció un procedimiento en el cual resultan fundamentales el voto de los parlamentarios, como expresión de la voluntad de las mayorías y el debate, como elemento racionalizador de dicha voluntad, y como mecanismo de protección de las minorías. Sin estos aspectos del procedimiento, el elemento de representación popular de nuestra democracia se ve limitado al acto formal y vacío de depositar un voto. Todo esto fue considerado por el constituyente, quien le asignó tal importancia a estos elementos procedimentales de la democracia. Por ello dispuso, en el artículo 157 de la Carta que:

Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. *Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*

4. *Haber obtenido la sanción del Gobierno.*
(resaltado fuera de texto)

Debe afirmarse entonces que cuando una o más disposiciones de un proyecto de ley no han seguido este procedimiento y se han aprobado con uno o dos debates, se está vulnerando el derecho de los ciudadanos a verse efectivamente representados en el Congreso. ¿Es este un aspecto meramente formal? ¿No están acaso involucrados aquí los derechos fundamentales de las personas y toda la legitimidad del sistema democrático? ¿Cuál debe ser entonces el alcance que se le da a los mecanismos de participación ciudadana para controlar esta situación?

En un esquema de democracia representativa este derecho a la representación efectiva requiere un mecanismo a través del cual pueda ejercerse. Dentro de los mecanismos de participación política a través de los cuales se hace efectivo este derecho, se encuentra el de la acción pública de inconstitucionalidad, al cual el constituyente le dio, además, el *status* de derecho político fundamental de los ciudadanos. Siendo un derecho fundamental, estrechamente vinculado con elementos objetivos como lo son el principio de democracia representativa y participativa y la soberanía popular, las restricciones que se le impongan deben ser excepcionales. Como lo reconoció esta Corporación al limitar la posibilidad de que el Congreso realizara debates conjuntos, frente al numeral 3° del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992:

“Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.” (resaltado fuera de texto)
Sentencia C-365/96 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

El carácter excepcional de las restricciones a los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata, como el de participación a través de la acción pública de inconstitucionalidad es un principio que vincula especialmente a la Corte en su labor de interpretar el texto de la Carta. Por lo tanto, debe existir un sólido fundamento constitucional para restringir el derecho a demandar la inconstitucionalidad de una disposición legal cuando en su trámite se ha vulnerado el derecho a la representación política efectiva. En

este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional había avanzado bastante, al considerar, en la Sentencia C-702/99 (M.P. Fabio Morón Díaz), que la omisión de los debates y las aprobaciones legislativas correspondientes no era un vicio meramente formal, sino que tenía relación con el fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso como órgano de representación popular. Paradójicamente, la decisión de la cual me aparto en esta oportunidad cita la Sentencia C-702/99 y afirma que, como en dicha oportunidad la disposición que no había surtido los cuatro debates confería facultades extraordinarias al Presidente de la República, el supuesto fáctico era diferente y por lo tanto, no constituía un precedente aplicable. Sin embargo, la distinción hecha por la Sentencia de la cual disiento carece de fundamento, pues a pesar de las diferencias, tanto en uno como en otro caso la *ratio iuris* o razón de justicia para declarar el carácter material del vicio de inconstitucionalidad es el mismo: la vulneración del principio democrático de soberanía popular. En esa medida, frente a la aplicabilidad de la misma razón de justicia debe atribuirse una misma consecuencia normativa. En su lugar, en esta oportunidad la Corte está sosteniendo que:

“...no puede afirmarse, sin incurrir en error, que también aquí se sustituyó la voluntad del Congreso de la República pues lo que se presentó fue la pretermisión de dos o tres de los momentos del debate democrático a que se supedita la aprobación de una ley.”

Sin duda la providencia no toca el fondo del asunto, que consiste en que el procedimiento democrático que se da al interior del Congreso, especialmente en un sistema de derecho legislado, es la principal garantía que los ciudadanos tienen de que sus intereses y sus voces van a ser representadas. En su lugar, la Sentencia afirma que una ficción decimonónica, como lo es “**la** voluntad del Congreso”, no ha sido sustituida, dándole a ese órgano una entidad que ontológicamente no le es predicable: la voluntad. Atribuirle una voluntad al Congreso desconocer que la legitimidad del resultado del proceso legislativo debe ser, precisamente, la composición de una pluralidad de discursos en los cuales tengan cabida tanto las mayorías como minorías efectivamente representadas. Tampoco considera la Corte que la legitimidad de las decisiones parlamentarias y de la imposición de la regla de mayorías está supeditada a que se surta un procedimiento en el cual las minorías tengan, por lo menos, la oportunidad de discutir, aportar y de mostrar su disenso.

Por otra parte, en nuestra Carta Política contenido y procedimiento son interdependientes y por lo tanto no cabe hacer una distinción tan tajante entre

estas dos categorías. En efecto, en nuestro sistema constitucional existe una **tipología legal establecida a partir del contenido de las leyes**. A su vez, **el tipo de ley determina el procedimiento que se debe seguir para su expedición**. En nuestro ordenamiento, en el cual el procedimiento depende del contenido material de las leyes, mal puede fundamentarse una restricción a un derecho fundamental como el de participación política a través de la acción pública de inconstitucionalidad con base en una distinción artificial y conceptualmente endeble entre los vicios de procedimiento y de contenido.

A este respecto, la Sentencia de la que me aparto incurre en contradicciones, como consecuencia necesaria de la falta de claridad conceptual sobre los conceptos de **forma, fondo, procedimiento y contenido**. Afirma, por ejemplo, que “constituyen vicios **materiales** la violación del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica **o los problemas de competencia en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales**”. Sin embargo, en primer lugar, el principio de unidad de materia se refiere –claramente– tanto al contenido como a la forma de una ley, pues lo que está disponiendo es que dentro de una sola ley no pueda haber disposiciones que carezcan de conexidad material, temática o teleológica con el resto. Lo que significa una limitación a la forma que deben tener las leyes, en razón del contenido. En segundo lugar, la reserva de ley estatutaria y orgánica se refiere a que, por mandato constitucional, ciertos contenidos deben ser tramitados de acuerdo con un procedimiento especial, por lo tanto, lo que se enjuicia en los casos de violación de estos preceptos es precisamente que no se haya dado el procedimiento correspondiente a este tipo de leyes, sino que se haya surtido un trámite diferente. En tercera medida, es clara la contradicción en lo que se refiere a los problemas de competencia, pues afirma su carácter material “... en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales”. No resulta entonces sostenible la distinción aristotélica, conceptualista y vacía entre procedimiento y contenido, ni la equiparación inopinada entre procedimiento y forma y entre contenido y fondo en el análisis constitucional de las leyes. Por tanto, tampoco puede afirmarse que tal distinción sea un fundamento suficiente para que la Corte Constitucional –garante de los derechos fundamentales– restrinja el derecho de participación política a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, limitando con ello la posibilidad de que los ciudadanos se vean efectivamente representados en el parlamento.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

Anexo 16

Sentencia C-886/02

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad por vicios de forma

INFORMACION CONTABLE DEL SECTOR PUBLICO-Depuración

PROYECTO DE LEY-Cambio de contenido y adición de artículos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones que la integran

De las disposiciones (artículos 158 y 189 de la Constitución) se desprenden tres condiciones que integran el principio: en primer lugar, el legislador debe definir con precisión, desde el título mismo del proyecto, cual habrá de ser el contenido de la ley. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre si, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.

PROYECTO DE LEY-Admisión de diversidad de núcleos temáticos conexos materialmente/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Admisión de diversidad de núcleos temáticos conexos materialmente

Sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios señalados. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como “... el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.

PROYECTO DE LEY-Modificaciones o adiciones no ajenas a la materia/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Modificaciones o adiciones no ajenas a la materia

Si bien es posible que el curso de los debates se introduzcan modificaciones o adiciones a los proyectos, en aplicación del principio de unidad de materia, las mismas no pueden ser ajenas a la materia del proyecto.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Permisión de transparencia y coherencia del debate

El principio de unidad de materia, como de manera reiterada lo ha señalado la Corte, obedece, entre otras finalidades, a las de permitir, tanto la transparencia, como la coherencia del debate. En el primer caso se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. En el segundo caso se busca que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA-Criterios para la formulación de un cargo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE SANEAMIENTO DE INFORMACION CONTABLE DEL SECTOR PUBLICO-Disposiciones de contenido tributario con destino a particulares y de carácter permanente

PROYECTO DE LEY-Materias subyacentes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Extremos de materia subyacentes sin relación de conexidad temática, teleológica o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Debate aislado de distintos contenidos temáticos

Referencia: expediente D-3994

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 13, 14, 15,16, 18 y 20 de la Ley 716 de 2001.

Demandantes:

María Claudia Ortíz Valero

Paulina Restrepo Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas María Claudia Ortíz Valero y Paulina Restrepo Londoño, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241

y 242 de la Constitución Política, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 20 de la Ley 716 de 2001.

La Corte, mediante Auto de abril dieciocho (18) de 2002, proferido por el Despacho del Magistrado Sustanciador, admitió la demanda, ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcriben los textos de las disposiciones acusadas, conforme a la publicación en el Diario Oficial N° 44.661 de diciembre 29 de 2001.

Ley 716 de 2001

Por el cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones

“Artículo 12. Modificase el artículo 499 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 499. Régimen simplificado para comerciantes minoristas. Para todos los efectos del Impuesto sobre las Ventas, IVA, deben inscribirse en el régimen simplificado las personas naturales comerciantes minoristas o detallistas cuyas ventas estén gravadas, cuando hayan obtenido en el año inmediatamente anterior ingresos brutos provenientes de su actividad comercial por un valor inferior a los cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes y tengan un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejerzan su actividad.”

Artículo 13. Se incluye un artículo nuevo al estatuto tributario así:

Artículo 499-1. Régimen simplificado para prestadores de servicios. Para todos los efectos del Impuesto sobre las Ventas, Iva, deben inscribirse en el régimen simplificado las personas naturales que presten servicios gravados, cuando hayan obtenido en el año inmediatamente anterior ingresos brutos provenientes de su actividad por un valor inferior a doscientos sesenta y siete (267) salarios mínimos legales mensuales vigentes y tengan un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejerzan su actividad.

Parágrafo. Los profesionales independientes, que realicen operaciones excluidos del impuesto sobre las ventas, deben cumplir con las obligaciones formales previstas en el artículo 506 del Estatuto Tributario.

Artículo 14. Se adiciona un párrafo transitorio al artículo 505 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

Parágrafo transitorio. Los responsables del Impuestos sobre las Ventas que durante el año 2001 se hayan inscrito como pertenecientes al régimen común, y hayan obtenido durante dicho año ingresos brutos provenientes de su actividad por un valor inferior a los previstos en los artículos 499 y 499-1 del Estatuto Tributario, podrán solicitar antes del 31 de marzo del año 2002 a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, su reclasificación al régimen simplificado, sin perjuicio de la facultad que tienen las autoridades tributarias de hacer las comprobaciones pertinentes. Una vez presentada la solicitud, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, tendrá seis (6) meses para reclasificar al contribuyente si a ello hubiere lugar. Si transcurrido este término no se ha proferido el acto administrativo pertinente operará el silencio administrativo positivo.

Artículo 15. Adicionase el artículo 618-1 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Hasta el 31 de diciembre del año 2002, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá realizar rifas, sorteos o concursos dirigidos a los responsables del régimen simplificado, que durante los años 2001 y 2002 cumplan con las obligaciones legalmente previstas para dicho régimen.

El procedimiento para la realización de estos concursos, rifas o sorteos se sujetará a los previsto en el presente artículo.

Artículo 16. Adicionase el artículo 555-1 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos y un párrafo transitorio.

Las cámaras de comercio, una vez asignada la matrícula mercantil, deberán solicitar a más tardar dentro de los dos (2) días calendario siguientes la expedición del Número de Identificación Tributaria, NIT, del matriculado a la Administración de Impuestos Nacionales competente, con el fin de incorporar, para todos los efectos legales, dicha identificación a la matrícula mercantil. En las certificaciones de existencia y representación y en los certificados de matrícula siempre se indicará el número de identificación tributaria.

El incumplimiento de esta obligación por parte de las cámaras de comercio acarreará la sanción prevista en el artículo 651 del Estatuto Tributario.

Las personas no obligadas a inscribirse en el registro mercantil, y que de acuerdo con la ley tributaria tengan obligaciones con la Administración de Impuestos Nacionales de su jurisdicción, deberán tramitar su inscripción en el Registro Unico Tributario (RUT) y obtener su Número de Identificación Tributaria (NIT) ante la respectiva Administración Tributaria.

La Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales podrá celebrar convenios con las cámaras de comercio con el fin de asignar a través de medios electrónicos el Número de Identificación Tributaria (NIT).

Parágrafo transitorio. Dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley, todas las personas actualmente inscritas en el registro mercantil, deberán informar a la cámara de comercio donde se encuentren inscritas el número de identificación tributaria (NIT) que le haya asignado la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El incumplimiento de esta obligación da lugar a la imposición de la sanción prevista en el artículo 37 del Código de Comercio.

Artículo 18. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 424 del estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Las materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos de las posiciones 29.36, 29.41, 30.01, 30.04 y 30.06, así como las materias primas químicas de los plaguicidas e insecticidas de la partida 38-08 quedarán excluidas del IVA.

Artículo 20. Adiciónase un parágrafo al artículo 147 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. En casos especiales el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar a las sociedades la compensación de las pérdidas fiscales sufridas en cualquier año o periodo gravable, con las rentas líquidas que obtuvieren dentro de los siete periodos gravables siguientes, en ningún caso, serán deducibles las pérdidas originadas en la venta de activos fijos, a los que se les amplía el plazo por dos años.

Las pérdidas de las sociedades además de no ser trasladables a los socios, tampoco lo serán respecto de las sociedades absorbentes o de las que resulten de una fusión cuando la actividad generadora de renta de la sociedad absorbida o fusionada sea distinto. En todo caso para que las pérdidas, sean admitidas tendrán que cumplir con todos los requisitos legales y en particular con la condición de tener relación de causalidad con la actividad productora de rentas.

En todos los casos en que la Administración de Impuestos Nacionales encuentre indicios sobre la improcedencia de las pérdidas fiscales declaradas o compensadas por el contribuyente, el término de firmeza de las declaraciones de rentas correspondientes a los años gravables en que se originen y compensen las pérdidas, será de cinco años siempre y cuando se compruebe la improcedencia.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Consideran las demandantes que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 154, inciso 4°, 158, 161 y 363 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. Cargo por violación del artículo 154, inciso 4° de la Constitución

El artículo 154, inciso 4° Superior, establece que el debate de las normas tributarias, independientemente de que impongan o no un tributo, debe ser iniciado en la Cámara de Representantes. Señalan las demandantes que esta regla de procedimiento se consagra expresamente sobre “las normas relativas a tributos” y no exclusivamente sobre normas que imponen tributos.

En virtud, de lo anterior, resaltan las actoras que las normas acusadas de la Ley 716 de 2001, cuyo contenido es tributario, nunca fueron discutidas en los debates que se surtieron ante la Cámara de Representantes. En el presente caso, advierten, los artículos 12, 13, 14, 15 y 16 fueron incluidos por los ponentes para el primer debate en comisión del Senado de la República, mientras que los artículos 18 y 20 fueron introducidos durante la discusión en la plenaria del Senado.

Consideran que, como consecuencia de haber sido incluidas estas normas por parte del Senado, se desconoció la regla constitucional de procedimiento legislativo y, por consiguiente el principio de imposición tributaria basado en la representación democrática.

2.2. Cargo por violación de los artículos 161 y 158

En concepto de las demandantes, el texto aprobado en la Plenaria del Senado no era susceptible de análisis de aprobación por la Comisión Accidental de Conciliación, por no cumplir con uno de los requisitos legales que han sido reconocidos jurisprudencialmente para que ella pueda entrar a conciliar entre textos divergentes. En el caso específico, se trata de aquél que establece que las Comisiones Accidentales de Conciliación únicamente pueden entrar a operar cuando, a través de las modificaciones, no se haya alterado sustancialmente el contenido del proyecto o se haya cambiado de finalidad.

En relación con la competencia de las Comisiones de Conciliación, afirman, siguiendo los criterios expuestos por la Corte en la Sentencia C-198-2001, que la misma es “restringida por la Constitución y debe entenderse que su facultad está determinada por la naturaleza de las modificaciones que se le hayan introducido al proyecto y que surjan como discrepancias entre los proyectos adoptados en las sesiones plenarias de ambas cámaras, sin desconocer los principios de identidad y consecutividad.”

Afirman que los artículos demandados, además de violar la unidad de materia consagrada en el artículo 158 de la Carta (cargo que se explica en el siguiente numeral), no podían ser discutidos por la Comisión Accidental de Conciliación, porque no guardan relación alguna con la temática del proyecto de ley, vulnerando igualmente el artículo 161 Superior.

Concluyen que la carencia de los debates en las Comisiones Constitucionales Permanentes y en la plenaria de cada Cámara, no podía ser reemplazada por la labor de las Comisiones Accidentales de Conciliación, toda vez se trataba de temas de índole tributario.

2.3. Cargo por violación del artículo 158

A partir de la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, las demandantes con el fin de determinar que los artículos demandados violan el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, analizan tres aspectos, a saber: a) el Objeto de la ley demandada, b) las disposiciones que se considera no tienen coherencia racional con la materia de la norma en cuestión y c) las razones por las cuales se considera que no existe relación entre la materia de la ley y las disposiciones demandadas.

En relación con el objeto de la ley demandada, señalan que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 716 de 2001, con el contenido de la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 085 de 2000 Cámara, y con el contenido de las ponencias para primero y segundo debate al Proyecto de Ley 147 de 2001 Senado, se puede concluir que el “núcleo temático de la ley 716 de 2001 es, indudablemente, de índole contable y tiene como fin que los estados financieros de las entidades públicas, destinatarias de la norma (art. 2 de la Ley 716 de 2001) reflejen la existencia y la realidad de las cifras de las cuentas respectivas.”

Respecto del segundo aspecto, señalan que los artículos demandados “modifican o adicionan artículos al Estatuto Tributario relacionados con el régimen simplificado de los contribuyentes del IVA, las rifas y sorteos que podrá realizar la DIAN, con las Cámaras de Comercio y su obligación de incorporar el NIT, se excluyen unos bienes del IVA y se autoriza al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales para que autorice a las sociedades la compensación por pérdidas fiscales en relación con el impuesto de renta.”

En lo atinente a las razones por las cuales se considera que la materia de la norma y las disposiciones demandadas no guardan relación, resaltan que para la Corte Constitucional, según la Sentencia C-992 de 2001, “[l]a unidad de materia debe apreciarse desde una doble perspectiva: por un lado, todo proyecto de ley, considerado en su conjunto, debe referirse a una misma materia; por otro, todas las disposiciones que resulten aprobadas en el trámite de un proyecto de ley, deben guardar relación de conexidad con la materia del mismo.”

Señalan que de acuerdo con la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte, se identifican diferentes tipos de relaciones que deben tener las disposiciones de las normas para que tengan coherencia interna entre sí, las cuales son: “la conexidad entre las materias que se regulan -conexidad temática-, correspondencia entre las causas o los efectos de las materias que integran la ley -conexidad causal o teleológica, respectivamente-, o a las razones de técnica o estrategia legislativa que le recomiendan al legislador tratar ciertos temas de determinada forma dentro del sistema jurídico -conexidad sistemática-.”

En relación con la conexidad temática, señalan las ciudadanas, que las disposiciones demandadas y la ley a la cual pertenecen no guardan una relación temática entre ellas, “debido a que las primeras se refiere a temas de índole tributario mientras que el objeto de la ley, como ya fue demostrado, se refiere a temas contables.”. En efecto, señalan, existen diferencias entre una norma de carácter contable y una disposición fiscal, porque si bien es cierto que el derecho tributario guarda una especial relación con la contabilidad, no puede afirmarse que por medio de una ley que pretende lograr un saneamiento en los estados financieros de las entidades públicas -mejorando la información contable que poseen- se puedan incluir normas que afectan a los contribuyentes en relación con la forma en que deben tributar.

Señalan que los términos correspondientes al régimen simplificado del IVA (arts. 12, 13 y 14 de la Ley 716 de 2001) y a las obligaciones de las cámaras de comercio (art. 16), no guardan una relación temática con las demás disposiciones no demandadas de la ley, toda vez que, como quedó señalado, éstas pretenden la depuración de la contabilidad de las entidades estatales, no de los contribuyentes. Respecto de los artículos 15 y 16 de la Ley 716 de 2001, afirman que carecen de un contenido relacionado con la obtención o mejoramiento de información contable, luego son ajenos al tema desarrollado por la ley.

Adicionalmente, agregan, que las medidas consagradas en la Ley 716 de 2001 deben encaminarse sobre los estados financieros existentes de las entidades destinatarias de la norma determinadas en el artículo 2°, no sobre la contabilidad futura como lo establecen las normas demandadas.

Concluyen, “que el hecho de que en el título de la ley se haya introducido la frase “*y se dictan disposiciones tributarias*”, no subsana la violación al principio de unidad de materia, como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, y al respecto transcriben apartes de la Sentencia C-531 de 1995.

Respecto de la conexidad causal o teleológica, señalan que para el objetivo que busca la Ley 716 de 2001, “la reforma contable de las entidades públicas se hace con el fin de contar con una mejor y veraz información.” Y las normas demandadas, por el contrario, agregan, “tienen la finalidad de fomentar el pago de los tributos (arts. 15, 18 y 20) y mejorar el control fiscal sobre los contribuyentes (arts. 12, 13, 14 y 16) para efectos de un mayor recaudo; su finalidad, en últimas, es engrosar el tesoro público.”

Anotan las demandantes que resulta de suma importancia desde la perspectiva de la unidad de materia determinar cuales son los destinatarios de la ley, esto es, los sujetos sobre los cual se busca que se surtan los efectos de la norma, y que en este caso se tiene que los destinatarios, según el artículo 2° de la Ley 716 de 2001, son las entidades públicas, mientras que las normas acusadas son directamente aplicables sobre los contribuyentes y las cámaras de comercio.

Al hacer un análisis en torno a la conexidad sistemática, observan las demandantes que “... las disposiciones demandadas no constituyen complementos sustanciales de la materia dominante de la ley, por lo tanto, no es posible entonces argumentar que

por estrategia legislativa es recomendable tratar diferentes aspectos que tienen tan solo un lejano efecto común en una misma ley.”

2.4. Cargo por violación del artículo 363

Señalan que en materia tributaria la doctrina ha señalado que el tratamiento general y uniforme se deriva de la equidad cualitativa, mientras que en la equidad cuantitativa el fundamento de las imposiciones se basa en la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

Señalan que la Corte a través de su jurisprudencia, ha determinado que “el único criterio constitucionalmente válido para hacer una distinción entre contribuyentes es su capacidad contributiva, la cual debe ser determinada según parámetros expresamente establecidos por el legislador en atención al principio de legalidad, es necesaria entonces una regulación, como ya lo ha reconocido la Corte, que con base en criterios proporcionales a las diferentes situaciones en que se encuentren los sujetos pasivos del tributo establezcan un equilibrio entre los contribuyentes.”

De conformidad con lo anterior, consideran que el parágrafo 2 del artículo 20 de la Ley 716 de 2001, “[a]l dotar al Director de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales de la autoridad para decidir si concede o no el beneficio de la compensación de las pérdidas fiscales por dos años o más a lo inicialmente establecido dentro del artículo 147 del Estatuto Tributario (cinco años) a ciertas empresas, según su criterio, y no que de acuerdo con un criterio legal razonable y proporcional se hagan acreedoras a la extensión de dicho término de compensación de las pérdidas, se está contrariando el principio de equidad por dos razones principalmente.”, la primera tiene que ver, aducen, con el desconocimiento de la necesidad legal de una regulación como lo expresó la Corte en materia de igualdad, en la Sentencia C-094/93 y la segunda porque se está desconociendo que la única diferenciación que el legislador está llamado a hacer entre los contribuyentes es exclusivamente según su capacidad contributiva.

Concluyen al respecto que “dotar a una autoridad de la posibilidad de decidir si concede o no un beneficio tributario, es dejar la puerta abierta a que la decisión no se fundamente en criterios materiales, objetivos, ciertos, y conocidos de antemano por los contribuyentes, lo cual sería la aplicación correcta del principio de equidad, sino que por el contrario se base en criterios de política fiscal que responderían a la función de recaudo de la entidad cuyos intereses son definidos por dicha autoridad.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito público

La ciudadana Flori Elena Fierro Manzano presentó escrito de intervención representando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual solicita que las disposiciones acusadas se declaren exequibles, con base en las siguientes consideraciones:

- No existe violación del inciso 4 del artículo 154 Superior porque la Constitución y las Leyes 3 y 5 de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la Comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley. Afirma que “El tema y la finalidad de la ley debe ser criterio que determine, la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate.”. Sobre el particular señala apartes de las Sentencias C-353 de 1995 y C-792 de 2000.

Agrega que la distribución de los proyectos en las comisiones permanentes para aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, donde es posible que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. Señala que “El criterio de especialidad empleado por la Ley 3 de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley. En caso de duda razonable, el presidente de la Cámara en donde se haya radicado el proyecto hará uso de la facultad consagrada en el parágrafo 2, artículo 2 de la Ley 3 de 1992, y según su criterio, lo enviará a la comisión competente.”

Respecto de la revisión de la ley demandada afirma que el criterio dominante es económico, toda vez que en ella se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y que no obstante, en la ley se hayan introducido normas en materia tributaria, estas no constituyen la finalidad exclusiva de ésta.

Concluye que se justifica la competencia de asuntos económicos del Congreso para debatir estas propuestas de acuerdo con el artículo 347 Constitucional “que contempla el estudio de proyectos de rentas adicionales para financiar los gastos previstos en el Presupuesto General de la República por parte de las comisiones que estudian el proyecto de Ley anual de presupuesto, por mandato del artículo 3 de la Ley 3 de 1992.”

- En su concepto no existe violación del artículo 161 de la Constitución porque las normas en materia tributaria, guardan relación con la materia propuesta y debatida.

Afirma que de conformidad con la Carta, no es necesario que un proyecto de ley sea el mismo en las diferentes instancias del trámite legislativo, toda vez que se admite la posibilidad de que en las plenarias de las Cámaras se puedan introducir modificaciones a un proyecto siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida. Agrega que en caso de existir discrepancias entre lo aprobado por una y otra Cámara, el artículo 161 Superior, habilita a las comisiones accidentales para preparar el texto unificado, por medio del cual se superen las diferencias y sea posteriormente aprobado por las plenarias de cada Cámara, con el fin de brindarle unidad normativa al proyecto.

-A su juicio, no es posible tenerse como materia extraña a la ley tributaria, la contable, toda vez que las materias de estas disposiciones es concordante entre sí. Además, agrega, la misma jurisprudencia constitucional ha señalado que para establecer si hay unidad de materia en un determinado cuerpo legal no es suficiente

la identificación meramente formal acerca del asunto tratado sino que es menester establecer si entre ellos existe una concatenación sustancial “en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente excluyendo aquellos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo.”

Concluye que si bien la norma demandada puede tener connotaciones que tocan otras materias, ello no es obstáculo para que sea declarada exequible, toda vez que corresponde a la materia económica señalada en la ley.

Dice que no se explica como una disposición que toque varias ramas del derecho, sea ubicada en una sola de ellas para negarle su concordancia con otros temas como acontece en este caso.

2. Intervención ciudadana

2.1. El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo, intervino para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 18 de la Ley 716 de 2001.

En primer lugar, advierte que el artículo 18 acusado, no infringe el artículo 154, inciso 4 Superior, porque a su juicio la formalidad allí prevista no implica que se restrinja la participación democrática al punto de no permitir que el proyecto tenga modificaciones o adiciones como cualquier otro proyecto. Por el contrario, afirma “la formalidad es clara al determinar el inicio del trámite de los relativos a tributos en la Cámara de Representantes es solo eso, una formalidad para iniciar el debate democrático, no la participación de los H. Senadores dentro del mismo para presentar modificaciones.”

Señala que las modificaciones surtidas en el Senado fueron aprobadas en Comisión Accidental de Conciliación, las cuales en su concepto permanecen ligadas al objeto y al contenido del proyecto, tal y como se observa en el articulado y se expone en las respectivas ponencias del H. Senado.

Afirma en relación con el artículo 18 acusado que dada la importancia que comporta la exención del gravamen del IVA sobre los medicamentos, “merece estar en el ordenamiento, pero en tanto infringe el derecho a la igualdad al dar un tratamiento diferencial a dos hipótesis iguales, como son las materias químicas y las no químicas, debe condicionarse la constitucionalidad de la norma a que se entiendan excluidas del gravamen las materias primas no químicas, en tanto como se ha señalado, no existe razón alguna para privilegiar las primeras frente a las segundas.”

Agrega que al omitir excluir del gravamen del IVA de manera expresa, a las materias primas de los medicamentos que hagan parte del Plan Obligatorio de Salud, “resultan gravados los que sin hacer parte de los medicamentos excluidos, hagan parte del POS, gravando así a las Entidades Promotoras de Salud infringiendo el principio de equidad tributaria al gravar a unas entidades que no tienen capacidad de pago para asumir obligaciones diferentes a las intrínsecas a la prestación de los servicios de seguridad social.”

En consecuencia, considera que esta Corporación debe resolver que el artículo 18 de la Ley 716 de 2001, es acorde a la Constitución “siempre y cuando se entiendan excluidas del IVA las materias primas destinadas a la producción de medicamentos del POS, con independencia de su coincidencia o no con las partidas arancelarias a que se refiere la norma acusada.”

2.2. La ciudadana Catalina Riveros, intervino dentro de la oportunidad legal prevista para solicitar a la Corte Constitucional declare la inexecutable de las normas demandadas.

La interviniente después de señalar apartes de los artículos 186 y 188 de la Ley 5 de 1993, donde se señala el fin de las Comisiones Accidentales de Mediación, las cuales es la de superar las discrepancias que surgieren en relación con el articulado de un proyecto y la obligación de éstas de presentar el proyecto definitivo a consideración de las Plenarias, para que voten a favor o en contra de un proyecto de ley, concluye que “Este requisito es necesario para que el proyecto de ley se convierta en Ley de la República y su desconocimiento determina la inconstitucionalidad de la ley indebidamente aprobada.”

Señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-198/01, en relación con las Comisiones Accidentales, entre otros aspectos, señala que el texto unificado debe ser sometido a la consideración y aprobación por las plenarias de Cámara y Senado de conformidad con el artículo 161 Superior.

Afirma que el texto aprobado por la plenaria del Senado que luego fue tomado como texto definitivo por la Comisión Accidental nunca fue aprobado por las plenarias respectivas, como lo ordena la ley. “Del expediente de la Ley 716 de 2001 parece deducirse que dicha remisión a las Plenarias no se llevó a cabo, así como tampoco que el proyecto presentado por la comisión accidental fuera aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.” Por esta razón, concluye, debe declararse inconstitucional la totalidad de la Ley 716 de 2001, o recurrir al art. 45 del Decreto 2067 de 1991”.

3. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El experticio técnico solicita que se declare la inexecutable de las normas acusadas con base en las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, señala que el primer y segundo cargo versan sobre vicios formales incurridos en el trámite de formación de la ley, los cuales guardan una relación entre sí. Advierte, que habiendo sido la demanda interpuesta dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, esta Corporación aún conserva la competencia para pronunciarse sobre vicios de forma, toda vez que no ha caducado el término de un año consagrado en el numeral 3 del artículo 242 Superior.

Afirma que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no comenzar el trámite en la Cámara de Representantes, tratándose de normas de carácter tributario, como lo

ordena el inciso 4 del artículo 154 Superior, además de conllevar a un vicio de procedimiento que no puede ser inadvertido por la Corte Constitucional, desconocen la regla constitucional de procedimiento legislativo y el principio de imposición tributaria basado en la representación democrática.

- Después de analizar el Acta de Conciliación aprobada el 14 de diciembre de 2001, y compararla con el artículo 161 Constitucional, observa que “los conciliadores no conciliaron discrepancias de textos aprobados, sino que aprobaron uno de ellos, aquel al cual, en Comisión y en Plenaria, se habían agregado temas tributarios que no contenía el texto aprobado por la Cámara, que versaba exclusivamente sobre aspectos contables y tenía como destinatario las entidades públicas.” Luego, la labor realizada por la Comisión Accidental, viola el artículo 161 de la Carta.

- Señala que el tema de la Ley 716 de 2001, según se lee en su artículo primero y las ponencias para segundo debate en la Cámara y para primero y segundo debate en el Senado, son normas contables de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas, mientras que el tema adicionado por la Comisión y la Plenaria del Senado, en los artículos acusados, “tiene relación con el régimen simplificado de los contribuyentes del IVA, las rifas y sorteos que podrá realizar la DIAN, con las Cámaras de Comercio y su obligación de incorporar el NIT, la exclusión de unos bienes del IVA y la autorización al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales para que a su vez autorice a las sociedades de compensación por pérdidas fiscales en relación con el impuesto de renta, y tiene como destinatario a los contribuyentes de los respectivos impuestos y a las Cámaras de Comercio.”

En consecuencia, al tratarse de dos temas y destinatarios diferentes, el segundo de los temas no podía ni hacer parte de la Ley 716 de 2001, ni ser adicionado por una de las Cámaras sin el conocimiento y consentimiento previo de la otra, luego se evidencia la violación del texto constitucional que consagra la unidad de materia.

- Sostiene que la jurisprudencia constitucional, ha señalado “que con el fin de preservar el principio de equidad de los gastos e inversiones del Estado, el artículo 338 Constitucional dispone que la Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente los elementos del tributo, entre ellos las bases gravables. Se busca con esto asegurar que en lo tributario se aplique, no solo equidad cualitativa que equivale a tratamiento general y uniforme, sino también equidad cuantitativa fundada sobre la concreta capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo.”

A su juicio, permitir al Director de Impuestos Nacionales que, a su arbitrio, autorice “la compensación, en casos especiales, de las pérdidas sufridas por las sociedades, en más años de los establecidos en la Ley, se infringe el artículo 363 Superior, pues se posibilita la ocurrencia de autorizaciones contrarias al principio de equidad que esa norma consagra, y que, por esa vía, el funcionario autorizado sea quien fije uno de los elementos del tributo, la base gravable, cuya fijación el artículo 388 de la Carta difiere exclusivamente al legislador, por vía general.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el señor Procurador General de la Nación (E), emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los preceptos acusados.

Señala, en primer lugar el Jefe del Ministerio Público que, el constituyente al disponer en el inciso 4 del artículo 154 Superior que los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes, fijó las directrices para el trámite de las leyes -tributarias-, donde el legislador está obligado a someterse a ese imperativo constitucional. Lo cual, no obsta, aclara, para que los proyectos en esta materia, como cualquiera puedan ser modificados o adicionados en el Senado de la República, a través del trámite de conciliación establecido en el artículo 161 de la Carta, siempre y cuando guarden unidad temática con el proyecto original conforme a lo preceptuado por el artículo 158 Superior.

En relación con la naturaleza de las disposiciones demandadas y el trámite dado a las mismas, afirma la vista fiscal que el proyecto original de la Ley 716 de 2001, con autoría de dos Representantes a la Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso del 29 de septiembre de 2000, bajo el título: “por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el Sector Público”, el cual fue aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2000, con algunas modificaciones al proyecto original, pero conservando el fin perseguido, estos es el saneamiento de la información contable.

En seguida, se señala, “que los artículos demandados fueron incluidos como nuevos a solicitud de los ponentes en el Senado y aprobados en la Comisión Tercera de esta célula legislativa el 21 de noviembre de 2001 y en la plenaria el 14 de diciembre de 2001, para luego ser sometidos a la comisión de conciliación y aprobados posteriormente por las respectivas plenarias de Cámara y Senado.”

Concluye este punto, que las normas impugnadas no tuvieron origen en la Cámara de Representantes, razón por la cual enseguida, analiza si estas normas tienen carácter tributario.

Aclara que en concepto de ese Despacho, el inciso final del artículo 154 de la Constitución Política, “debe interpretarse en el sentido de que dicho trámite se agote, cuando la actividad legislativa se refiera al ejercicio de la potestad impositiva del Estado, es decir, en estricto sentido, a la creación de un impuesto o la modificación de sus elementos sustanciales, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los mismos.”

Señala que los artículos 12 y 13 de la Ley 716 de 2001 que modifican el artículo 499 del Estatuto Tributario se relacionan con el régimen simplificado para comerciantes minoristas y para prestadores de servicios para efectos del Impuesto para las Ventas IVA. El artículo 14 que adiciona el artículo 505 del Estatuto Tributario, “se refiere a la reclasificación de quienes se encontraban en el régimen común al simplificado.” El artículo 15 que adiciona el artículo 618-1 del Estatuto Tributario “concede la facultad a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para efectuar rifas y sorteos dirigidos a los responsables del régimen simplificado.”

Afirma que estas normas están encaminadas a modificar el régimen simplificado, en relación con nuevos sujetos pasivos, luego tienen un carácter impositivo que obliga a iniciar su trámite de aprobación en la Cámara de Representantes.

En relación con el artículo 16 que adiciona el artículo 555 1 del Estatuto Tributario, señala que se refiere “al trámite para incorporar en el registro mercantil, el número de identificación tributaria NIT, norma que como se aprecia, se refiere a una cuestión meramente administrativa” luego, podía iniciar su trámite en el Senado de la República.

Respecto del artículo 18 impugnado, señala que modifica el párrafo del artículo 424 del Estatuto Tributario, en el sentido “de excluir el IVA, a ciertas materias primas indicadas en el mismo.” y el artículo 20 al autorizar “al Director de Impuestos y Adunas Nacionales DIAN, para compensar pérdidas fiscales”, considera que tienen carácter impositivo, toda vez que por un lado se modifica el hecho gravable y por el otro varía la base gravable de unos contribuyentes, los cuales son elementos del tributo.

Concluye que “el trámite dado a los artículos 12, 13, 14, 15, 18 y 20 de la Ley 716 de 2001, generaron un vicio de procedimiento en su formación, insubsanable, que vulnera el inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política (...)”

En relación con el cargo formulado por violación del artículo 158 Superior, señala que para que las disposiciones demandadas se pudieran reputar conforme a la regla constitucional de la unidad de materia “deberían tener un hilo conductor con las aprobadas por la Cámara de Representantes”, lo cual a juicio del Procurador General (E) en el presente caso, no aconteció, pues la depuración de la información contable “está lejos de integrar unidad de materia con un tema como la reforma y adición al Estatuto Tributario.”

Concluye el concepto sobre este punto señalando que “es claro que se vulneran los artículos 158 y 161 de la Constitución Política, cuando un tema tan disímil como el tributario, se conjuga en una disposición legal de distinta naturaleza como es el de la depuración de la información contable de las entidades públicas, utilizando el procedimiento de la conciliación que es constitucionalmente admisible pero sólo cuando se cumplan con los requisitos de los artículos 158 y 161 de la Constitución Política, es decir que exista unidad de materia entre el contenido del proyecto de ley aprobado y las modificaciones introducidas por las plenarias, en virtud del artículo 160 constitucional, requisito éste que no se cumplió en el caso de las normas acusadas.”

Señala que en efecto, la incorporación de artículos nuevos es una forma de discrepancia que puede ser conciliada en los términos del artículo 161 Superior, sin embargo, es necesario que las disposiciones insertadas en virtud del artículo 160 Constitucional, sean coherentes con la materia debatida (sentencia C-1488 de 2000). Por esta razón, considera que es preocupante que se utilice la figura de la conciliación con el fin de incorporar disposiciones en un proyecto de ley totalmente distintas al querer inicial, desconociéndose el trámite que impuso el constituyente para la aprobación de leyes.

Así mismo, en la vista fiscal se afirma que las normas acusadas han debido cumplir con los requisitos señalados en los numerales 2° y 3° del artículo 157 Superior, referentes a los principios de identidad relativa y consecutividad, es decir “sufrir el primer y segundo debate en la Cámara de Representantes, que es la comisión constitucional permanente, situación que no sucedió en el presente evento, en vista de que las disposiciones fueron insertadas en el tercer debate del Senado y por no guardar unidad material con lo aprobado por la Cámara, éstas no podían ser sometidas al trámite de la comisión de conciliación. Este es el típico evento de contradicción de la Constitución al que la Corte Constitucional se refirió en la sentencia C-702 de 1999.”

Concluye el concepto, el procurador General (E), refiriéndose al artículo 20 de la Ley 716 de 2001, el cual considera que al concederle la prerrogativa al Director de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN, “en casos especiales” para autorizar a algunas sociedades la compensación de las pérdidas fiscales sufridas en cualquier año o período gravable con las rentas líquidas que obtuvieren dentro de los siete periodos gravables, viola los artículos 388 y 363 constitucionales, toda vez que a voluntad del funcionario citado se permitiría una diferenciación irrazonable y constitucionalmente inadmisibles en la que se incluirían y se excluirían contribuyentes para beneficiarlos de una prerrogativa que sólo el legislador puede señalar. Afirma que la regla del artículo 388 constitucional debe entenderse que es aplicable no solo para la imposición del impuesto sino de exención y beneficio como el planteado en el artículo acusado. Asunto éste que es indelegable.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

4. La materia sujeta a examen

En la presente demanda la Corte debe afrontar los siguientes problemas jurídicos:

- Es necesario establecer si se infringe el artículo 154 de la Constitución cuando, en un proyecto que inició su trámite en la Cámara de Representantes se introducen luego, durante los debates en el Senado de la República, unos artículos de contenido tributario, que no habían sido considerados en la Cámara.
- Debe determinarse si se desconoce lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, en conexidad con lo previsto en el artículo 158, cuando las comisiones especiales de conciliación incorporan en su informe artículos que fueron introducidos en el tercer debate, en el Senado de la República y que no tienen

relación de conexidad con lo aprobado en la Cámara de Representantes.

- Hay que determinar si resulta contrario al principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución que en un proyecto de ley que versaba inicialmente sobre saneamiento de la contabilidad de las entidades públicas se introduzcan luego normas que modifican el estatuto tributario en relación, fundamentalmente, con el IVA y con la posibilidad de que se permita a las sociedades comerciales compensar sus pérdidas con impuestos.
- Finalmente, habría que establecer si resulta contrario al principio de legalidad en materia tributaria y de equidad en los tributos, que se faculte al Director de la DIAN, para que, sin que al efecto le hayan sido fijado parámetros en la ley, autorice a las sociedades para compensar sus pérdidas con el impuesto a la renta.

3. Análisis de la Corte

3.1. Procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma

La demanda, al menos parcialmente, se refiere a vicios de procedimiento en el trámite de formación de la Ley 716 de 2001. De acuerdo con el artículo 242 de la Constitución, las demandas por vicios de trámite solo pueden presentarse dentro del término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. La ley 716 de 2001 fue publicada en el Diario Oficial No. 44.661 del 29 de diciembre de 2001. A su vez, la demanda fue presentada el 22 de marzo de 2002. Luego se encuentra satisfecho este requisito de procedibilidad de la acción.

4.2. El trámite legislativo del proyecto de ley

El 27 de septiembre de 2000, los Representantes a la Cámara Oscar Darío Pérez y Omar Armando Baquero, con el aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República y del Contador General de la Nación, presentaron el proyecto de ley que fue radicado con el No. 85 y que, de acuerdo con su encabezado, se orientaba a expedir unas normas para el saneamiento de la información contable en el sector público.

El proyecto constaba de diez artículos, todos los cuales se referían a aspectos puntuales de la información contable del sector público. Según se desprende de su artículo primero, que contemplaba el objeto de la ley, y el décimo sobre vigencia, se trataba de la expedición de un régimen transitorio, que regiría hasta el 31 de diciembre del año siguiente al de la publicación de la ley, orientado a lograr que las entidades públicas depurasen su información contable.

En efecto, conforme a la exposición de motivos, el proyecto se justificaba, por la ausencia de mecanismos de carácter general que permitiesen solucionar el problema que se deriva de la existencia, en los estados financieros de las entidades públicas, de

saldos con una antigüedad significativa, sin que a la fecha se contase con un mecanismo técnico ni legal que permita su depuración definitiva.

La ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 454 del 17 de noviembre de 2000. En ella se reiteran las razones de la exposición de motivos y, sin hacer mención especial, ni presentar pliego de modificaciones por separado, se cambia el contenido de algunos artículos y se adicionan dos artículos nuevos, el primero relativo a la depuración de inventarios que debería realizar la DIAN en relación con las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación, y el segundo, por el cual se atiende al saneamiento patrimonial de las entidades públicas disponiendo que aquellos bienes que reciban en dación pago o que sean dados de baja y que no resulten útiles para la realización de su fines sean transferidos al ICBF, a la Red de Solidaridad Social o a entidades públicas del orden nacional que desarrollen programas de asistencia social. A estos artículos nuevos se hizo alusión en el informe verbal que uno de los ponentes presentó en el momento de iniciarse el primer debate.

El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin modificaciones en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la sesión del 15 de noviembre de 2000.

En la Gaceta del Congreso 477 del 28 de noviembre de 2000 fue publicada la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 85/2000 - Cámara. El articulado es, en lo esencial, el mismo que el aprobado en la Comisión y, al decir de la ponencia, *“[s]e presentan algunos ajustes al proyecto inicialmente estudiado, fundamentalmente para aclarar conceptos, mejorar la redacción y determinar el alcance de la norma.”*

El proyecto fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del 15 de diciembre de 2000.

El texto aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 08 del 26 de enero de 2001 y tenía el siguiente encabezado: *“por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan otras disposiciones.”* De conformidad con el artículo primero, el objeto de la ley era el de regular *“... la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para garantizar la consistencia de la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas y de la Nación.”*

El proyecto aprobado constaba de doce artículos en los que se señalaba el objeto de la ley, tal como se acaba de transcribir (Art. 1); el campo de aplicación, que comprende a todas las entidades o personas que manejen recursos públicos, sólo en lo relacionado con éstos y en cuanto hagan parte del Balance General de la Nación (Art. 2); la gestión administrativa que deben cumplir los destinatarios de la norma en orden a la depuración de la información contable (Art. 3); las condiciones para la

eliminación de los valores contables (Art. 4); la competencia y la responsabilidad administrativa sobre las decisiones que se adopten en el proceso de depuración (Art. 5); la calificación de complementarias respecto del régimen ordinario de las acciones previstas en la ley (Art. 6); la metodología contable (Art. 7); la vigilancia y control sobre el cumplimiento de las previsiones de la ley (Art. 8); la prevalencia de las disposiciones de la ley sobre las especiales previstas para las entidades públicas (Art. 9); la depuración de inventarios en la DIAN (Art. 10), el saneamiento patrimonial (Art. 11) y la vigencia y derogatorias (Art. 12.)

El artículo de vigencia disponía:

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y será aplicable a los valores contables que se encuentren registrados en los estados financieros a 31 de diciembre de 2000, sin perjuicio de las revisiones que por ley le corresponden a la Comisión Legal de Cuentas. La vigencia será hasta el 31 de diciembre de los dos (2) años siguientes a la fecha de su publicación, con excepción del artículo undécimo.

La ponencia para primer debate en el Senado se publicó en la Gaceta 506 del 2 de octubre de 2001.

En dicha ponencia se hace una detallada presentación de las modificaciones que se proponen para el articulado aprobado en la Cámara sobre el saneamiento contable de las entidades públicas, y, en esa materia, se adiciona un artículo para permitir que las entidades públicas dispongan de los bienes recibidos en procesos concursales en virtud de lo establecido en la Ley 550 de 1999, “... *así como permitir al liquidador de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria en proceso de liquidación como consecuencia de la toma de posesión de bienes, la constitución de encargos fiduciarios para pagar preferentemente las acreencias que adeudan a la DIAN y que están generando una incertidumbre jurídica respecto de los registros contables ...*”

Por otro lado, se adicionan cinco nuevos artículos respecto de los cuales, de manera general la ponencia señala que “[i]gualmente, se ajustan los requisitos para pertenecer al régimen simplificado previstos en la Ley 633 de 2000, teniendo en cuenta la diferente capacidad económica de los pequeños comerciantes minoristas y detallistas y las personas naturales que presten servicios gravados; correlativamente se modifica la presunción que permite a las autoridades tributadas, (sic) con base en un monto de los gastos laborales, de arrendamiento de locales, de consumo de servicios públicos y del manejo del efectivo en cuentas bancarias, establecer las condiciones económicas de los responsables del IVA que deben pertenecer al régimen común.”

Luego, al presentar en detalle cada una de las modificaciones o adiciones, se justifica la adición de cada uno de los cinco nuevos artículos, con argumentos que, en general, se refieren a “*la necesidad de crear una cultura de pertenencia voluntaria al régimen tributario que evite los efectos nocivos de la competencia desleal entre los contribuyentes cumplidos y los que ignoran ese deber de solidaridad social*”; al hecho de que “... *la organización fiscal de los sectores económicos informales, también ayuda a fortalecer las finanzas territoriales, ya que permite un mayor*

control de los pequeños contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio residentes en sus jurisdicciones territoriales”; y a la conveniencia de simplificar algunos trámites de estos contribuyentes.

La Corte destaca que, de acuerdo con la naturaleza y la finalidad de las nuevas disposiciones, se proponía que respecto de las mismas, la vigencia de la ley no fuese transitoria sino permanente.

Según constancia expedida por la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, el proyecto fue aprobado en esa célula legislativa en la sesión del 21 de noviembre de 2001.

El Proyecto de Ley No. 85 de 2000 - Cámara 147 de 2001 - Senado, *“por la cual se expiden normas para el saneamiento de la Información Contable en el sector público y se dictan otras disposiciones”*, fue considerado en la plenaria del Senado de la República en la sesión del 14 de diciembre de 2001.

Al iniciar el debate, la Presidencia cedió el uso de la palabra al Senador Víctor Renán Barco, uno de los ponentes, quien después de señalar que el proyecto venía de la Cámara y que *“en el Senado se le han introducido algunas modificaciones que mantienen la unidad de materia porque tienen que ver con el régimen contable...”*, se refirió exclusivamente a esas modificaciones, hasta el momento en que fue interpelado por el Senador Carlos Holguin Sardi, quien preguntó acerca de la conexidad que existía entre los temas tributarios que estaba presentando el ponente y el contenido de un proyecto de ley por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público. El ponente respondió que se trataba de temas tributarios con incidencia en la contabilidad de los comerciantes, agregó que el tema se había introducido por insistencia de la DIAN porque tiene un limbo relacionado con la boleta fiscal, que en la propuesta se suprime. Dijo además, que por iniciativa de los Ministros de Agricultura y Hacienda había una proposición para adicionar el proyecto con un artículo que regula la caducidad de la información negativa en los bancos de datos para las personas que se pongan al día en sus obligaciones atrasadas.

Ante la insistencia de algunos senadores en torno a la incongruencia de los temas sobre los que versaba el proyecto aprobado en la Cámara y los que se habían agregado en el Senado y que en su concepto, al menos en algunos aspectos, comportaban una verdadera reforma tributaria, se acordó modificar el encabezado del proyecto de ley, el cual finalmente fue aprobado como *“por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*.

Durante el debate en la plenaria del Senado se agregaron dos artículos más relativos, el primero a unas exenciones del IVA, y el segundo, a la facultad que se otorga al Director de la DIAN, para autorizar la compensación de la pérdidas fiscales que hayan sufrido las sociedades en un determinado periodo gravable.

La Presidencia del Senado designó al Senador Víctor Renán Barco López *“... para que con la Comisión Accidental designada por la Presidencia de la Honorable*

Cámara de Representantes, concilien las discrepancias surgidas en la aprobación del articulado ...”

La plenaria de la Cámara de Representantes, en la sesión del 14 de diciembre de 2001 consideró y aprobó el acta de conciliación, según la cual la Comisión Conciliadora, después de analizar los textos aprobados por ambas cámaras acordó tomar como texto definitivo el aprobado por el Senado y que se anexaba al acta.

Según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República el informe de la Comisión de Accidental de Mediación fue aprobado mediante votación ordinaria y quórum de 85 senadores de 102. De acuerdo con el acta, dicha aprobación se surtió en la sesión del 14 de diciembre de 2001.

4.3. Análisis de los cargos

La Corte se refiere en primer lugar al cargo por violación del principio de unidad de materia.

3.3.1. El principio de unidad de materia está contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone, por una parte, que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y, por otra, que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

De esas disposiciones se desprenden tres condiciones que integran el principio: en primer lugar, el legislador debe definir con precisión, desde el título mismo del proyecto, cual habrá de ser el contenido de la ley. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre sí, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.

Advierte la Corte que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como “... el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.¹

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001.

Por otro lado, si bien es posible que el curso de los debates se introduzcan modificaciones o adiciones a los proyectos, en aplicación del principio de unidad de materia, las mismas no pueden ser ajenas a la materia del proyecto. En ocasiones, como resultado de los cambios que el proyecto sufre a lo largo de los debates, es posible modificar el título del mismo para que éste refleje de mejor manera el contenido temático del proyecto. Pero ello sólo es admisible cuando se trate de incorporar en el título modificaciones que en sí mismas preserven el principio de unidad de materia, sin que, tal como la ha señalado la Corte, baste con modificar el título de un proyecto, de modo que queden comprendidas en él modificaciones en el articulado que no guardan relación alguna de conexidad con la materia propia del proyecto de ley, para entender que se ha satisfecho con el principio de unidad de materia. En tal evento, ha dicho la Corte, se habría evitado una eventual violación del artículo 169 de la Constitución, en cuanto que existiría correspondencia entre el contenido de la ley y el título de la misma, pero no se subsanaría el desconocimiento de la exigencia de unidad de materia.²

El principio de unidad de materia, como de manera reiterada lo ha señalado la Corte, obedece, entre otras finalidades, a las de permitir, tanto la transparencia, como la coherencia del debate. En el primer caso se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. Así, bien sea desde el proyecto original o en modificaciones posteriores, pueden incorporarse normas que no tienen relación con la materia propia del proyecto, que pasan por consiguiente desapercibidas, sin que sobre las mismas se presente discusión alguna y sin que, con frecuencia, exista conciencia sobre su verdadero alcance. El debate en ese evento no sería transparente, defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia. En el segundo caso se busca que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad. Esto último ocurriría cuando, no obstante que determinados contenidos temáticos son introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumple un debate en el Congreso, tales contenidos no pueden ser referidos a una materia común. En ese caso el debate no sería coherente.

3.3.2. La demanda siguiendo muy de cerca los criterios que la jurisprudencia de la Corte ha fijado para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, identifica claramente cual es la materia propia del proyecto de ley, a partir del objeto señalado para la misma en su artículo primero, del encabezado del proyecto, de la exposición de motivos, de los informes de ponencia y del examen particularizado sobre el contenido de las distintas disposiciones del proyecto, todo lo cual lleva a concluir que el núcleo temático del mismo es, indudablemente, de índole contable y tiene como fin lograr que los estados financieros de las entidades públicas destinatarias de la norma reflejen fielmente su realidad económica, financiera y patrimonial.

² Ver Sentencia C-531 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

La demanda identifica luego las normas que no guardan relación de conexidad con ese núcleo temático, porque modifican y adicionan el estatuto Tributario en aspectos que, como ya se dijo, se relacionan con algunos aspectos del IVA y otras materias tributarias.

Para la Corte es claro que las nuevas disposiciones no tienen un contenido contable sino tributario, no tienen como destinatarios a las entidades públicas sino a los particulares responsables del IVA, y, en consecuencia, no se orientan a fijar un régimen transitorio para sanear la información contable de las entidades públicas, sino uno permanente que modifica la situación tributaria de los particulares. En ello difieren sustancialmente del proyecto originalmente debatido y aprobado, el cual, a partir de la adición de dichas disposiciones no responde a una sola materia, al punto que para darle coherencia fue necesario cambiarle el encabezado para incorporar en él, como un contenido temático nuevo, las regulaciones que, con carácter autónomo se incorporaron en el proyecto. De esta manera la ley que fue finalmente aprobada tiene dos materias subyacentes, una relacionada con el saneamiento de la información contable de las entidades públicas, y otra, que discurre por completo separada de la anterior, la relacionada con algunos aspectos del régimen del IVA y otros temas tributarios. Entre esos dos extremos del proyecto no es posible establecer ninguna relación de conexidad temática, teleológica o sistemática, salvo la peregrina pretensión de que ambos tienen una implicación contable o versan sobre temas económicos. Es claro, entonces, que se ha violado el principio de unidad de materia. Observa la Corte, además, que, aunque el tema no fue objeto de demanda en este proceso, la ley contenía una tercera materia, ajena a cualquiera de las dos anteriores, que es la relativa a la caducidad de los registros en los bancos de datos y que fue declarada inexecutable por la Corte mediante Sentencia C-687 de 2002, debido a que la regulación de la misma requería del trámite de una ley estatutaria.

Ni siquiera una muy laxa aproximación al tema de la unidad de materia permite aceptar la argumentación según la cual, en la medida en que los asuntos tributarios que son objeto de regulación tienen una dimensión contable, ello permitía adicionarlos a un proyecto cuyo objeto específico era también un tema contable como es el saneamiento de la información contable de las entidades públicas. Y no resulta de recibo esa posibilidad, porque es claro que el contenido de regulación de los artículos adicionados obedece a finalidades netamente tributarias, sin perjuicio, claro de sus repercusiones contables, pero sin que ése sea el tema de las normas, que por lo demás afectan la contabilidad de los particulares, no la de las entidades públicas, a cuyo saneamiento se orientaba el proyecto original.

La ruptura del principio de unidad de materia, tal como ha sido reseñado en esta providencia, se puso en evidencia en el propio Senado de la República, con argumentos que corroboran el criterio según el cual, entre otras finalidades, el precepto constitucional que lo contiene se orienta a garantizar que los debates parlamentarios se desarrollen en torno a un eje central que les de coherencia.

En este caso, el debate de los distintos contenidos temáticos del proyecto de la ley se surtió de manera aislada, sin que hubiese sido posible identificar un hilo conductor que les diese unidad, al punto que, según se desprende de las actas de las sesiones,

tanto de la comisión como de la plenaria del senado, las discusiones en esa Corporación versaron exclusivamente, sobre los aspectos tributarios, no sobre los contables, los que salvo ajuste menores, sea probaron tal como venía de la Cámara de Representantes. Así, mientras que en la Cámara de Representantes se debatió un proyecto de contenido contable, orientado a permitir que las entidades públicas depurasen la información registrada en sus estados financieros, en el Senado de la República se debatió un proyecto de contenido tributario, que se orientaba, al decir de la ponencia, entre otros propósitos de alcance tributario, a “... crear una cultura de pertenencia voluntaria al régimen tributario que evite los efectos nocivos de la competencia desleal entre los contribuyentes cumplidos y los que ignoran ese deber de solidaridad social”; a fortalecer las finanzas territoriales, mediante la organización fiscal de los sectores económicos informales, lo cual contribuye a un mayor control de los pequeños contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio; y a simplificar algunos trámites de los contribuyentes del IVA.

3.3.3. Con base en las anteriores consideraciones, encuentra, la Corte, que en el trámite del Proyecto de Ley 147/2001 – Senado 85/2000 – Cámara se desconoció de manera ostensible, respecto de las disposiciones demandadas, lo dispuesto en el artículo, 158 de la Constitución y por consiguiente tales disposiciones habrán de declararse inexecutable, sin que para el efecto sea necesario referirse a los restantes cargos de la demanda.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar la INEXEQUIBILIDAD de los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 20 de la Ley 716 de 2001.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Anexo 17

Sentencia C-188/06

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Importancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones para el ejercicio de la función legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concepción amplia de la expresión “materia”

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación restringida haría nugatoria e inoperante la actividad legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación de núcleo temático

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Concepto

ORGANIZACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA-Finalidad

ECONOMIA SOLIDARIA-Antecedentes

COOPERATIVAS ESPECIALIZADAS-Finalidad

COOPERATIVAS MULTIACTIVAS-Finalidad

COOPERATIVAS INTEGRALES-Finalidad

ORGANIZACION ASOCIATIVA Y SOLIDARIA EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

PROPIEDAD ASOCIATIVA Y SOLIDARIA-Promoción y protección constitucional

COOPERATIVA-Actividad financiera

EMPRESA DE ECONOMIA SOLIDARIA-Intervención del Estado en actividades financieras

ACTIVIDAD FINANCIERA Y COOPERATIVISMO-Relación

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Actividad financiera por cooperativas/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-No vulneración

Examinado el contenido de las normas acusadas, concluye la Corte que, en efecto, en éstas se toman medidas relacionadas con la participación del sector cooperativo en la actividad financiera, en dos aspectos básicos: (i) la labor de supervisión a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria con la asistencia técnica de la Superintendencia Bancaria (arts. 98, 99 y 100); y (ii) las condiciones para la creación y funcionamiento de las cooperativas financieras (arts. 101 a 109). Así las cosas, encuentra la Corte que las mismas no contravienen el principio de unidad de materia a que hacen referencia expresa los artículos 158 y 169 de la Carta, pues es clara la relación de conexidad temática y teleológica que existe entre ellas y el núcleo temático de la Ley 795 de 2003. La relación de cercanía entre éstas y el núcleo temático de la ley a la que pertenecen no se discute, pues el mismo es precisamente la actividad financiera. En efecto, atendiendo a su contenido normativo, las preceptivas impugnadas son compatibles con la materia tratada en la ley, toda vez que en ellas se incluyen medidas que deben ser cumplidas y observadas por las cooperativas cuando intervienen en el sistema financiero. Si por ministerio de la Ley, una de las actividades especializadas que desarrollan las cooperativas es la relacionada con la intermediación de recursos financieros, esto es, con la captación y colocación de recursos del público, no resulta extraño que en una ley que pretende modificar la legislación financiera, se incluyan medidas dirigidas a promover y controlar esa actividad cuando ésta es ejercida por entidades especializadas del sector solidario como lo son las cooperativas.

Referencia: expediente D-5931

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 795 de 2003, "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"

Demandante: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Pedro Pablo Camargo presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 795 de 2003, *"Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"*

Mediante Auto del veintitrés (23) de Agosto de dos mil cinco (2005), el Magistrado Sustanciador decidió ADMITIR la demanda radicada bajo el número D-5931. Adicionalmente, decidió FIJAR en lista la norma acusada por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó COMUNICAR la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Superintendente Bancario, al Superintendente de Economía Solidaria, al Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), al Director de la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), al Director de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras de Colombia (FECOFIN) y a los Decanos de algunas Facultades de Derecho, para que si lo estimaban conveniente, intervinieran -defendiendo o impugnando- la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Finalmente, se ordenó DAR TRASLADO al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcriben los artículos acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45064 del 15 de enero de 2003:

LEY 795 DE 2003

(enero 14)

Diario Oficial No. 45.064 de 15 de enero de 2003

Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA

ARTÍCULO 98. El artículo 34 de la ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 34. Entidades sujetas a su acción. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.

Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 99. El artículo 37 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 37. Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades

mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

2. Otros ingresos.

- a) Los recursos que se le transfieran del Presupuesto General de la Nación;
- b) Los recursos que se obtengan por la venta de sus publicaciones, de los pliegos de licitación o de concurso de méritos, así como de fotocopias, certificaciones o constancias;
- c) Los aportes, subvenciones o donaciones que reciba para el cumplimiento de sus fines;
- d) Los cánones percibidos por concepto de arrendamiento de sus activos;
- e) Los recursos provenientes de los servicios que preste la entidad;
- f) Los recursos originados en la venta o arrendamiento de los sistemas de información y programas de computación diseñados y desarrollados por la entidad;
- g) Los intereses, rendimientos y demás beneficios que reciba por el manejo de sus recursos propios;
- h) Los demás ingresos que le sean reconocidos por las leyes."

ARTÍCULO 100. El párrafo primero del artículo 39 de la Ley 454 quedará así:

“...”

PARÁGRAFO 1o. En concordancia con las previsiones del artículo 335 de la Constitución Política, la Superintendencia encargada de la vigilancia de la entidad infractora, adelantará las medidas cautelares establecidas en el numeral 1 del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero respecto de las entidades que adelanten actividad financiera sin haber recibido la autorización pertinente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 314 de la Ley 599 de 2000, o la norma que lo modifique o adicione.

ARTÍCULO 101. Adiciónase el artículo 39 de la Ley 454 de 1998 con el siguiente párrafo:

PARÁGRAFO 2o. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, deberán constituir y mantener un fondo de liquidez cuyo monto, características y demás elementos necesarios para su funcionamiento serán determinados por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 102. Modifícase el artículo 40 de la Ley 454 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 40. Cooperativas financieras. Son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en

adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas realicen se regirán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables.

Las cooperativas financieras se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y para todos los efectos son establecimientos de crédito.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas financieras se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, entidad que la impartirá únicamente previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Demostrar ante la Superintendencia Bancaria experiencia no menor de tres (3) años en el ejercicio de la actividad financiera con asociados como cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito, en una forma ajustada a las disposiciones legales y estatutarias;
- b) Acreditar el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

En todo caso, en forma previa a la autorización, la Superintendencia Bancaria verificará, por medio de cualquier investigación que estime pertinente, la solvencia patrimonial de la entidad, su idoneidad y la de sus administradores.

PARÁGRAFO 1o. La Superintendencia Bancaria podrá establecer planes de ajuste para la conversión en cooperativas financieras de las cooperativas que se encuentren actualmente sometidas a su vigilancia. Dentro de dichos planes, ese organismo de vigilancia y control podrá ordenar la suspensión de nuevas captaciones con terceros, y establecer compromisos para que las entidades adopten los parámetros tendientes a lograr los requisitos indicados en el artículo anterior.

PARÁGRAFO 2o. En el evento en que cualquiera de las cooperativas que se encuentren bajo la vigilancia y control de esa Superintendencia desista de su conversión en cooperativa financiera o incumpla el plan de ajuste de que trata el párrafo anterior, deberá proceder a la adopción de mecanismos tendientes a la devolución de dineros a terceros en un plazo no mayor a un año, prorrogable por la Superintendencia Bancaria, so pena de las sanciones a que haya lugar. Una vez adoptados dichos mecanismos, pasarán a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria."

ARTÍCULO 103. El artículo 43 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 113 de la Ley 510 de 1999 quedará así:

Artículo 43. De acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la palabra ahorro sólo podrá ser utilizada por las cooperativas a las cuales se les haya impartido autorización

para adelantar la actividad financiera y demás entidades autorizadas por la ley para captar ahorro, y no podrá referirse en ningún caso a los aportes de los asociados.

Las cooperativas que adelantan actividad financiera deberán informar debidamente a los interesados en asociarse a la entidad, sobre los derechos y deberes inherentes a la calidad de asociado, así como las características propias de los aportes, distinguiéndolas de los depósitos de ahorro.

La Superintendencia de la Economía Solidaria y la Superintendencia Bancaria impartirán las instrucciones necesarias para el cumplimiento de la presente norma.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de las normas que regulen el subsidio de vivienda."

ARTÍCULO 104. Adiciónase el siguiente texto como párrafo del artículo 45 de la Ley 454 de 1998.

PARÁGRAFO. La escisión de que trata el numeral 1 del presente artículo, podrá utilizarse para la creación de una cooperativa de ahorro y crédito o cooperativa financiera, la cual no estará sujeta a lo previsto en los artículos 33 inciso primero, 50 y 92 inciso segundo de la Ley 79 de 1988 en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Los asociados de la cooperativa que le dio origen a la cooperativa así constituida, podrán utilizar los servicios de la cooperativa de ahorro y crédito o financiera, así como los asociados de otras cooperativas que participen en su conformación. En este último caso, las decisiones se adoptarán según lo previsto en el artículo 96 de la Ley 79 de 1988.

ARTÍCULO 105. El artículo 46 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 46. No estarán obligadas a especializarse las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito que estén integradas únicamente por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad pública o privada.

ARTÍCULO 106. El párrafo 1o. del artículo 48 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

PARÁGRAFO 1o. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas financieras, no podrá superar el ciento por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales, excluidos los activos fijos sin valorizaciones y descontadas las pérdidas acumuladas. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad. Si no existiere ese propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

ARTÍCULO 107. El párrafo 1o. del artículo 50 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

PARÁGRAFO 1o. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas de ahorro y crédito y de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, no podrán superar el ciento por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales, excluidos los activos fijos sin valorizaciones y descontadas las pérdidas acumuladas. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad. Si no existiere ese propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

ARTÍCULO 108. El numeral 1 del artículo 51 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

1. Prerrogativas Tributarias. Para el conveniente y eficaz logro de sus objetivos, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas gozará de las siguientes prerrogativas:

- a) Para todos los efectos tributarios, el Fondo será considerado como entidad sin ánimo de lucro;
- b) Exención de impuesto de timbre, registro y anotación e impuestos nacionales, diferentes del impuesto sobre las ventas, según lo establece el artículo 482 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), no cedidos a entidades territoriales, y
- c) Exención de inversiones forzosas.

ARTÍCULO 109. El artículo 61 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 61. Operaciones con asociados, administradores, miembros de las juntas de vigilancia y sus parientes. Las operaciones de crédito realizadas con las siguientes personas o entidades requerirán de un número de votos favorables, que en ningún caso resulte inferior a las cuatro quintas (4/5) partes de la composición del respectivo Consejo de Administración de las cooperativas con actividad financiera:

- 1. Asociados titulares del cinco por ciento (5%) o más de los aportes sociales.
- 2. Miembros de los consejos de administración.
- 3. Miembros de la junta de vigilancia.
- 4. Representantes Legales.
- 5. Las personas jurídicas de las cuales los anteriores sean administradores o miembros de junta de vigilancia.
- 6. Los cónyuges y parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de las personas señaladas en los numerales anteriores.

En el acta de la correspondiente reunión se dejará constancia, además, de haberse verificado el cumplimiento de las normas sobre límites al otorgamiento de crédito o cupos máximos de endeudamiento o de concentración de riesgos vigentes en la fecha de aprobación de la operación, en aquellas entidades obligadas a cumplir estas exigencias.

En estas operaciones no podrán convenirse condiciones diferentes a las que generalmente utiliza la entidad para con los asociados, según el tipo de operación, salvo las que celebren para atender las necesidades de salud, educación, vivienda y transporte de acuerdo con los reglamentos que para tal efecto previamente determine el consejo de administración.

Serán personal y administrativamente responsables los miembros del Consejo de Administración que aprueben operaciones en condiciones contrarias a las disposiciones legales y estatutarias sobre la materia.

ARTÍCULO 110. Las entidades que en desarrollo de la parte final del inciso segundo del artículo 72 de la Ley 79 de 1988 presten directamente servicios de previsión, asistencia y solidaridad podrán crear una cooperativa que administre los productos relacionados con tales fines, la cual no estará sujeta a lo previsto en los artículos 33 inciso primero, 50 y 92 inciso segundo de la Ley 79 de 1988 en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Los asociados de la cooperativa que le dio origen a la cooperativa así constituida, podrán utilizar los servicios de la nueva cooperativa, así como los asociados de otras cooperativas que participen en su conformación. En este último caso, las decisiones se adoptarán según lo previsto en el artículo 96 de la Ley 79 de 1988.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el demandante, en los artículos acusados el legislador desconoció el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, ya que, por su intermedio, reguló una materia que no guarda relación de conexidad con el tema central de la Ley 795 de 2003.

Sostiene que el objetivo perseguido con la Ley 795 de 2003 fue el de expedir una normatividad mediante la cual se realizaran ajustes al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y Asegurador, contenido en el Decreto-Ley 663 de 1993, pero no regular aspectos relacionados con entidades del sector cooperativo y solidario que nada tienen que ver con dicho estatuto.

Considera que, en atención al propósito de la Ley 795, ésta sólo podía ocuparse de la regulación de las instituciones vigiladas y controladas por la Superintendencia Bancaria y no de la regulación de instituciones vigiladas por la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria, que es lo que precisamente ocurre en las disposiciones impugnadas.

A juicio del actor, lo que hace la Ley 795 es “mezcla[r] la normatividad de las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria con la normatividad de las cooperativas sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria”, lo cual desborda el marco de competencia legislativa ya que el propósito de la citada ley era llevar a cabo un ajuste al estatuto financiero -Decreto-Ley 663 de 1993- y no regular aspectos de la actividad cooperativa y solidaria prevista en la Ley 454 de 1998.

En esa línea de interpretación, concluye que a través de la Ley 795 de 2003 el legislador reformó y adicionó los artículos 34, 37, 39, 40, 43, 45, 46, 48, 50, 51 y 61 de la Ley 454 de 1998, por la cual se regula la economía solidaria, razón que lo lleva a sostener que se produjo una violación del principio constitucional de unidad de materia, pues el contenido de las normas reformadas y adicionadas no tiene ninguna relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte.

Para sustentar la acusación respecto de cada uno de los artículos acusados, el actor se limita a transcribir su contenido e inmediatamente después cita las normas derogadas de la Ley 454 de 1998 que fueron objeto de modificación y adición por la ley 795 de 2003. Respecto del artículo 110 de la Ley 795, dado que se trata de un precepto nuevo que no modifica ni adiciona ningún artículo de la Ley 454 de 1998, el actor sustenta la violación del principio de unidad de materia, en el hecho de que la misma hace alusión expresa a las entidades sometidas a la legislación cooperativa sin que pueda identificarse ningún vínculo con el Estatuto Financiero.

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La doctora Ana María del Pilar Nieto, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso para defender la exequibilidad de las normas acusadas, basada en las siguientes argumentaciones.

El interviniente inicia la defensa de la norma acusada señalando que la Corte Constitucional ha determinado que la unidad de materia debe ser examinada de forma flexible, *a la luz de las relaciones temáticas y teleológicas que se desprendan del cuerpo normativo de la ley.*

Posteriormente hace referencia a la sentencia C-940 de 2003 en la que la Corte se pronunció sobre los artículos 110 y 111 de la ley 795 de 2003, para concluir que los artículos acusados se *relacionan íntegramente con el ejercicio de la actividad financiera* de tal suerte que no se vulnera el principio constitucional de la unidad de materia.

Sostiene que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero hace alusión expresa a la ley 454 de 1998, de lo cual se sigue que nada obsta para que en la ley que modificó tal estatuto, *se incluyeran disposiciones que modifican a su vez aspectos relacionados con la actividad financiera adelantada por las entidades cooperativas.*

Establece en su intervención que los artículos demandados guardan relación con el tema general de la ley 795 de 2003, dado que su objetivo fue el de reformar adecuadamente el sistema financiero, del cual hacen parte las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

Argumenta, de otra parte, la existencia de una relación entre las leyes 454 de 1998 y la ley 795 de 2003, incluso desde el punto de vista puramente formal, en la medida en que ambas normas regulan temas relacionados con la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa.

Por lo anteriormente expuesto, el interviniente arriba a la conclusión de *que por virtud de la actividad financiera que desarrollan las entidades de naturaleza cooperativa, existe una estrecha relación entre las normas que modifiquen el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la ley 454 de 1998 en cuanto se refiere a la actividad financiera de las entidades cooperativas y/o a la entidad que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control de las mismas.*

En tal sentido solicita a la Corte que declare exequible la totalidad de las normas acusadas.

2. SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

La doctora Ana Victoria Rincón Cadena, en representación de la Superintendencia de Economía Solidaria, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, bajo los siguientes argumentos.

En consideración de la interviniente, la norma acusada no viola el principio constitucional de unidad de materia toda vez que la ley 795 de 2003 *está regulando de manera objetiva la actividad financiera, es decir, independientemente de los sujetos que la adelanten.* Así, la norma acusada no resulta inexecutable por el hecho de modificar normas de la ley 454 de 1998 en materia de economía solidaria, dado que esta última norma *lo que buscó fue insertar el sistema financiero cooperativo al sistema financiero institucional que realizan las entidades de crédito.*

Sustenta su intervención en la exposición de motivos de la ley 454 de 1998 en la que se resalta que *el cooperativismo financiero debe formar parte institucional de los sistemas financieros;* de otra parte, aduce que el propósito del legislador fue el de *sujetar la actividad de intermediación realizada por las cooperativas financieras a las normas generales de regulación prudencial y demás exigencias establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

Así las cosas, señala la interviniente que a su juicio, el estatuto financiero quedaría incompleto si únicamente regulara la actividad financiera de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Concluye que la unidad de materia no se vulneró dado que, en la ley demandada, ésta es objetiva, en la medida en que se reguló la actividad financiera sin distingo de las entidades u organizaciones que la realicen.

3. SUPERINTENDENCIA BANCARIA

El doctor Víctor Hernando Gámez Villalobos, actuando en nombre de la Superintendencia Bancaria, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, de acuerdo a los argumentos que a continuación se sintetizan.

El interviniente inicia su argumentación encaminada a la defensa de la exequibilidad de las normas acusadas con una reflexión acerca de la especialización en el sector cooperativo, el control y vigilancia que se ejerce sobre las entidades financieras de dicho sector y la importancia de las leyes 454 de 1998 y 510 de 1999 en la modernización institucional de las entidades.

Acto seguido presenta un análisis del marco constitucional del ahorro, para lo cual se detiene en los artículos 150 y 189 superiores, en materia de actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Posteriormente presenta un análisis de la exposición de motivos de la ley 795 de 2003 con el ánimo de resaltar la procura del Estado por la protección del ahorro a través de la especialización de la regulación.

Ulteriormente, el interviniente identifica como núcleo esencial de la norma acusada el ahorro, de tal manera que desarrolla un análisis para explicitar el nexo causal entre las normas acusadas y el ahorro con el fin de desvirtuar la demanda de inexequibilidad que contra ellas recae.

De otra parte, realiza un breve recuento jurisprudencial del principio de unidad de materia para concluir que tal principio se sigue en la norma acusada *toda vez que el contenido de lo dispuesto en las normas demandadas encaja dentro del sentido y objeto de la ley 795 de 2003, por tanto, la norma acusada es completamente ajustada a la Constitución Nacional.*

4. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

El doctor Juan Jacobo Calderón Villegas, en representación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en el presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados, con excepción de los artículos 99 y 110, los cuales considera que deben ser declarados inconstitucionales por las razones que a continuación se presentan.

El interviniente expone los criterios de análisis de la norma impugnada en el siguiente orden: En primer lugar determina las pautas definidas por la jurisprudencia constitucional en torno al principio de unidad de materia; posteriormente establece el núcleo rector de la ley 795 de 2003, para finalmente evaluar la conformidad de las normas demandadas con el principio consagrado en el artículo 169 superior relativo a la unidad de materia.

Dentro del análisis del principio de unidad de materia legislativa el interviniente hace alusión, entre otras, a la sentencia C-309 de 2002 para extraer las reglas relevantes en torno a dicho principio, dentro de las que se destaca aquella que sostiene que *la carencia de un vínculo objetivo y racional se constata cuando se evidencia una falta absoluta de conexión o una incongruencia causal, temática, sistemática o teleológica entre los diversos tópicos que regula la ley y, particularmente, entre las disposiciones que la conforman y el núcleo temático dominante.*

Acto seguido, procede a establecer el núcleo rector de la ley 795 de 2003 para determinar si las normas demandadas guardan conexión con éste o por el contrario vulneran el principio de unidad de materia. Tal núcleo es determinado a partir de la exposición de motivos del proyecto y algunas ponencias presentadas en el trámite legislativo para su expedición y consiste, en consideración del interviniente, en *el ordenamiento jurídico de la actividad financiera*, señalando que no obstante la generalidad del mismo *es claro que posee capacidad definitoria del tipo de materias que lo constituyen y, por ello, y al mismo tiempo, lo separan de otros ámbitos de regulación.*

Identificado el núcleo rector de la ley 795 de 2003, el interviniente entra a desarrollar el juicio de conexidad entre las disposiciones acusadas y éste, concluyendo que los artículos 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 guardan estrecha relación con el sistema financiero y por tanto no vulneran el principio de unidad de materia.

Sin embargo, los artículos 99 y 110, a juicio del interviniente, no guardan relación con el núcleo esencial de la ley 795 de 2003, en la medida en que el primero de ellos se ocupa de establecer el origen de los recursos que constituyen los ingresos de la Superintendencia de la Economía Solidaria necesarios para el cumplimiento de sus funciones, tópico que no guarda relación directa con el núcleo rector de la norma bajo estudio, y el segundo trata sobre la posibilidad de que determinadas entidades presten, bajo específicas condiciones, servicios de previsión, asistencia y solidaridad, tema que tampoco tiene estrecho vínculo con el núcleo esencial de la norma.

Finalmente el interviniente aborda un último problema cual es la *aparente contradicción entre el título que identifica la ley y el contenido de las disposiciones demandadas* que se suscita por virtud de que el título de la ley 795 de 2003 *se contrae a señalar que a través de la misma se modifican algunas*

normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones, frente al cual parecería improcedente que la norma modificara disposiciones que no pertenecen a dicho estatuto.

No obstante, la contradicción es solamente aparente y se desvirtúa bajo los siguientes argumentos: (i) La estrecha relación con el núcleo esencial de la ley 795 de 2003, (ii) la determinación legislativa conforme a la cual a través de la ley 795 de 2003 "se dictan otras disposiciones" y (iii) la consideración de que algunos de los artículos demandados, pese a modificar directamente artículos de la ley 454 de 1998, suponen la modificación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No.3954 recibido el 13 de octubre de 2005 se opuso a las pretensiones de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Pedro Pablo Camargo y solicitó a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas.

Luego de realizar un resumen de los planteamientos de la demanda y del problema jurídico que entraña, el Procurador General de la Nación comenzó señalando que desde sus inicios, el sector cooperativo se estructuró sobre la base de la generación de incentivos para el ahorro privado y con el objeto de restituir los beneficios de dicha actividad entre los asociados, como manifestación del principio de solidaridad. Por esta razón, en la década de los 80, se desarrolló el sistema de cooperativismo financiero, lo cual generó que el gobierno nacional ejerciera un control especializado sobre esta actividad, permitiendo al sector cooperativo realizar operaciones financieras, bajo una reglamentación de carácter específico.

Seguidamente, el Procurador General de la Nación destacó que el tema de la protección y el estímulo a la propiedad asociativa y solidaria, fue objeto de preocupación por parte del Constituyente del 91, razón por la cual existen varias disposiciones en la Carta Política que se refieren de manera genérica a la economía solidaria.

Ahora bien, de acuerdo con el jefe del Ministerio Público, corresponde al Congreso de la República desarrollar dichos postulados constitucionales relacionados con el sector cooperativo, y concretamente, le corresponde establecer el régimen de aquellas organizaciones cooperativas que desarrollan actividades ligadas a la captación y colocación de recursos financieros, en concordancia con los artículo 150 (numeral 19), 333, 334, y 335 de la Constitución.

El establecimiento de dicho régimen comprende la fijación de un sistema de controles y de un grupo de entidades a cargo de esta tarea, sin que con ello se

desconozca la autonomía del sector cooperativo o el principio de especialidad de las normas que se aplican a este sector. En últimas, lo que se busca es hacer compatibles las normas relacionadas con la actividad financiera y las disposiciones que regulan el área de la economía solidaria, pues como ya se dijo, existe una relación intrínseca entre uno y otro sector, ya que algunas cooperativas pueden de manera simultánea desarrollar actividades financieras y de ahorro con fines solidarios.

En esta línea de interpretación, el Procurador considera que las disposiciones acusadas no vulneran la regla de unidad de materia, contenida en el artículo 158 de la Constitución, puesto que el aspecto financiero guarda una relación temática con las demás actividades que inciden en el desarrollo macroeconómico del país, dentro de las cuales se encuentra la actividad solidaria.

Incluso, desde el punto de vista formal, el Procurador recuerda que desde la exposición de motivos del proyecto de ley que concluyó en la Ley 795 de 2003, estuvo implícita la reforma a la Ley 454 de 1998 que precisamente regulaba los aspectos inherentes al sector solidario de la economía y, posteriormente, tanto el Senado como la Cámara en Comisiones y Plenarias, debatieron y aprobaron los artículos modificatorios del régimen jurídico del sector solidario de la economía, sin que se objetaran por violación al artículo 158 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo anterior, el jefe del Ministerio Público considera que con las disposiciones acusadas no se mezcla de manera indebida el ejercicio de la vigilancia que realiza el ejecutivo a las entidades del sector solidario de la economía a través de las Superintendencias Bancaria y de Economía Solidaria, pues estas entidades tienen funciones específicas, bien sea en materia financiera o de ahorro, pues algunas cooperativas desarrollan ambas actividades, ya que pueden ser especializadas, financieras, multiactivas, integrales, o de ahorro y crédito, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Por otro lado, el despacho del Procurador considera que aún cuando las leyes que establecen o modifican el régimen del sistema financiero o el del sector solidario de la economía tienen un carácter especial, no comportan -desde el punto de vista constitucional- un carácter específico que amerite la aplicación del control de constitucionalidad por violación a la regla de unidad de materia en forma rígida.

Posteriormente, el Procurador realiza un resumen del contenido normativo de los trece artículos de la Ley 795 de 2003 y de dicho recuento concluye que (i) la ley puede asignar al Presidente de la República y a las superintendencias, las labores de control y vigilancia de los sectores solidario y financiero, y que dicha tarea puede ser ejercida por varios organismos administrativos dentro de una misma entidad, teniendo en cuenta la diversificación de sus actividades;

(ii) la normatividad del sector financiero debe armonizarse con las disposiciones aplicables al sector solidario puesto que las entidades de este último sector pueden desplegar actividades financieras; (iii) existe una conexidad temática entre las normas que determinan la función de control a cargo de las superintendencias en relación con la captación masiva de dineros del público; (iv) corresponde al legislador la armonización de los principios que rigen los sistemas financiero y solidario; (v) cuando la ley limita a las entidades del sector cooperativo debe procurar por mantener la estructura organizativa del sector y la defensa del interés público; (vi) las entidades que de manera simultánea administran el ahorro de las personas y desarrollan actividades financieras, deben someterse a controles especiales, para lo cual, el legislador debe dotar a las autoridades administrativas de herramientas idóneas para el cumplimiento de este propósito, tal y como lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-021 de 1994.

Así las cosas, el Procurador concluye que los artículos 98 a 110 de la Ley 795 de 2003 no desconocen el principio de unidad de materia pues existen diversas entidades cooperativas que de manera simultánea asumen competencias relacionadas con el ahorro pero también con la actividad financiera, y existe la necesidad de que el legislador faculte al gobierno nacional para que ejerza un control efectivo sobre dichas actividades y con ello evite que se generen crisis en un sector con alto impacto macroeconómico y social, como es el sector solidario. Teniendo en cuenta esta conexidad temática profunda entre las disposiciones acusadas y el estatuto orgánico del sistema financiero, el Procurador solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que hace parte de una ley de la República (Ley 795 de 2003), esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico

2.1. En el presente caso, el actor solicita a la Corte que declare inexecutable los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 795 de 2003, por considerar que a través de ellos el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia, ya que regula un asunto que no guarda relación de conexidad con el propósito central de la ley. Sostiene al respecto que mientras la Ley 795 de 2003 tiene por objeto realizar ajustes el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en contraposición a dicha finalidad, las normas acusadas procedieron a reformar disposiciones de la Ley

454 de 1998, la cual regula el tema de la economía solidaria y cooperativa. A su juicio, la reforma al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero puede incluir medidas respecto de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, pero en ningún caso respecto de entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía solidaria y cooperativa, ya que unas y otras no son compatibles desde el punto de vista de su naturaleza jurídica y de la actividad que desarrollan.

2.2. El Ministerio Público y los distintos intervinientes discrepan de la acusación formulada por el actor, coincidiendo en señalar que las normas acusadas no violan el principio de unidad de materia, pues por expresa disposición legal las entidades de naturaleza cooperativa y solidaria también desarrollan actividad financiera y, como tal, existe una clara relación de conexidad temática entre la Ley 795 de 2003 y las normas acusadas. Resaltan el hecho de que en la Ley 795 de 2003 se buscó introducir reformas el sistema financiero, y que de él hacen parte integral las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, con lo cual no existe la presunta incongruencia que alega el actor.

2.3. Tendiendo en cuenta los anteriores planteamientos, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar:

Si el legislador excedió sus competencias y desconoció el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, por el hecho de haber incluido en una ley que persigue reformar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, algunas modificaciones y adiciones al régimen jurídico de las entidades del sector solidario y cooperativo, previsto en la Ley 454 de 1998.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Corte hará referencia a los siguientes temas: (i) el principio de unidad de materia y la reglas que lo rigen en el control de constitucionalidad; (ii) el fundamento constitucional y legal de la economía solidaria y del cooperativismo como una de sus manifestaciones; (ii) la relación del cooperativismo con el sistema financiero; y (iv) el núcleo temático de la Ley 795 de 2003.

Previamente la Corte se pronunciará sobre la existencia de una cosa juzgada constitucional frente a una de las normas acusadas.

3. Cuestión previa. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 110 de la Ley 795 de 2003

Advierte la Corte que el artículo 110 de la ley 795 de 2003, demandando en esta causa, ya fue sometido a juicio ante la Corte Constitucional, quien, mediante Sentencia C-940 del 15 de octubre 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), lo encontró ajustado a la Constitución Política. A un cuando en esa oportunidad, la acusación principal contra la norma giró en torno a una

presunta ocurrencia de vicios de procedimiento en su formación (violación de los principios de identidad relativa y consecutividad), también incluyó el cargo que en esta oportunidad se invoca: el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

El análisis de constitucionalidad del artículo 110 de la Ley 795 de 2003 frente al principio de unidad de materia, lo llevó a cabo la Corte en el referido fallo, en los siguientes términos:

7. Ahora bien, como el principio de identidad flexible opera sobre la base del acatamiento del de unidad de materia, es menester examinar también si el asunto del que versaban los artículos 111 y 112¹ [los cuales corresponden a los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003], introducidos en el debate en el Senado, guardaba conexidad temática con el asunto del proyecto que se venía tramitando. Sólo si esto fuera así podían ser objeto de la actividad de la comisión accidental de conciliación. Al respecto la Corte observa lo siguiente:

La materia de que tratan los artículos 110 y 111 acusados toca con las condiciones en las cuales los organismos del sector cooperativo pueden prestar servicios de previsión y solidaridad (art. 110) y con la definición como no aseguradora de la prestación de servicios funerarios. En efecto, el alcance concreto del artículo 110 es modificar la parte final del artículo 72 de la Ley 79 de 1988², para permitir que las entidades cooperativas que actualmente prestan servicios de previsión y solidaridad (como los servicios funerarios), creen una cooperativa que administre los productos relacionados con tales fines, es decir una cooperativa de segundo grado. Por su parte el artículo 111 señala expresamente que no constituye actividad aseguradora la prestación de servicios funerarios *“mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial, cancelando oportunamente las cuotas fijadas con antelación.”* Así pues, la materia de estas normas es una regulación de la actividad las entidades cooperativas que prestan servicios de

¹Artículos que vinieron a ser los 110 y 111 de la Ley 795 de 2003.

² El artículo 72 de la Ley 79 de 1988 reza así: (Se subraya la parte que viene a ser modificada por el artículo 110 de la Ley 795 de 2003)

“Artículo 72. Los organismos de carácter cooperativo que presten servicios de seguros deberán ser especializados y cumplirán la actividad aseguradora principalmente en interés de sus propios asociados y de la comunidad vinculada a ellos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 de la presente Ley², cuando los servicios de previsión y solidaridad a que se refiere el artículo 65² de la presente Ley requieran de una base técnica que los asimile a seguros, deberán ser contratados con organismos cooperativos especializados en este ramo, o con otras entidades aseguradoras legalmente establecidas; las entidades que actualmente los presten podrán continuar haciéndolo a menos que, requeridas por el organismos correspondiente del Estado, no demuestren su competencia técnica y económica para hacerlo.”

previsión y solidaridad, y el señalamiento de que cierta actividad de servicios no es considerada por el legislador como aseguradora.

“...”

8. Ahora bien, la materia de la que versan las normas acusadas sí tienen una relación cercana con aquella que de manera general regula el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que la Ley 795 de 2003 entra a modificar. En efecto, dicho Estatuto establece las directrices generales para la actividad aseguradora en Colombia, la cual se encuentra sujeta a supervisión estatal, ejercida por la Superintendencia Bancaria. Son destinatarias de su regulación las empresas que se organicen y funcionen como compañías o cooperativas de seguros³ (EOSF art. 38). En tal virtud, no resulta extraño que en una ley que pretende entre otros objetos modificar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se introduzcan presiones relativas a la calidad no aseguradora de cierta actividad, en este caso la prestación de servicios funerarios. En efecto, estima la Corte, la definición del punto sí cobra importancia de cara a la aplicación o no aplicación a dicha actividad de las normas generales que regulan la actividad aseguradora, contenidas precisamente en el mencionado Estatuto.

Debe recordarse, que el principio de unidad temática no puede ser interpretado sino a la luz de su finalidad constitucional. La jurisprudencia ha dicho que con el se pretenden alcanzar objetivos de seguridad jurídica sustancial, que se obtienen al dar a los ciudadanos normas legales que observen una coherencia material interna, de manera que, por referirse a un mismo tema o asunto, pueda fácilmente identificarse a sus destinatarios potenciales y ser fácilmente cumplidas. Las leyes que abarcaran un catálogo materialmente inconexo de regulaciones resultarían difícilmente observables, por razones de tipo práctico. Empero, la relación de conexidad no puede ser interpretada con tal rigidez que termine por *“anular el principio democrático”*, transformándose en una camisa de fuerza para el legislador. Por ello se ha estimado que *“solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.”*⁴

En el caso bajo examen las normas acusadas guardan una relación temática importante no sólo con la ley en que se insertan, sino con una de las materias que regula el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que esta ley pretende modificar. Si en tal Estatuto se establecen las

³ La actividad aseguradora de las cooperativas se rige por las normas que regulan esa actividad. Cf. Ley 79 de 1988, artículo 99.

⁴ Sentencia C-022 de 1993. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

directrices generales para el ejercicio de la actividad aseguradora en Colombia, no es extraño que en la ley que pretende modificarlo se señale que cierta actividad no lo es, de donde se deduce que no queda sujeta a sus normas. Es más, resulta oportuno, de cara a los objetivos que persigue el principio de unidad de materia, que dentro de la Ley 795 de 2003 se haga esta indicación, pues así se facilita saber quiénes son los destinatarios de la misma y del Estatuto que modifica. Al parecer de la Corporación, la seguridad jurídica que busca realizar el principio mencionado queda satisfecha con la inclusión de los artículos acusados justamente aquí, es decir en el cuerpo de la Ley 795 de 2003.

Con fundamento en las consideraciones hasta aquí expuestas, la Corte no acogerá los cargos de inconstitucionalidad formal aducidos en la demanda en contra de los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003.

Con base en los argumentos citados, y en el análisis sobre los presuntos vicios de forma, la Corte procedió a declarar exequible el artículo 110 de la Ley 795 de 2003, por no haber violado los principios de identidad relativa, consecutividad y unidad de materia. Al respecto, se lee en el numeral primero de la parte resolutive de la Sentencia C-940 del 15 de octubre 2003:

“Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003, respecto de los cargos examinados por vicios de forma.”

Considerando que frente al cargo que en este juicio se invoca, el artículo 110 de la Ley 795 de 2003 ya fue sometido al juicio de inconstitucionalidad, la Corte se abstendrá de emitir un nuevo pronunciamiento de fondo por haber operado respecto del mismo el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Bajo ese entendido, el presente juicio de inconstitucionalidad cobijará las demás normas demandadas, esto es, los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 de la Ley 795 de 2003.

4. El principio de unidad de materia y las reglas que lo rigen en el proceso de inconstitucionalidad

Como es sabido, el Congreso de la República, en el ejercicio de su función de hacer las leyes, se encuentra sometido al principio de unidad de materia. Dicho principio tiene un claro origen constitucional, en el sentido que el mismo se encuentra definido expresamente en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, al disponer éstos que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*, y que *“el título de las leyes deberá*

corresponder precisamente a su contenido”.

Teniendo en cuenta el mandato contenido en las disposiciones constitucionales citadas, el principio de unidad de materia ha sido objeto de un amplio y profuso análisis por parte de esta Corporación, quien a través de distintos pronunciamientos ha destacado su importancia en el proceso democrático de aprobación de las leyes, ocupándose a la vez de fijar las reglas que determinan su operancia y que deben ser verificadas en el proceso de inconstitucionalidad.

Inicialmente, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que la implementación del citado principio se orienta a lograr un mayor grado de racionalización y tecnificación del proceso legislativo en la instancia parlamentaria, garantizando que el trámite de deliberación y aprobación de las leyes se lleve a cabo sobre materias definidas y conocidas desde el mismo surgimiento de la propuesta legislativa. Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas.

Su objetivo es entonces impedir la expedición de normas que no guarden relación con la materia desarrollada en la ley, o lo que es igual, evitar que se introduzcan en los ordenamientos legales asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación; con lo cual, el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes que son producidas por el órgano legislativo, en el entendido que expedidas éstas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad, ya se a través de demanda ciudadana o por vía del control previo o automático, con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.

A partir del alcance reconocido al principio de unidad de materia, este Tribunal viene sosteniendo que su observancia le impone al Congreso el cumplimiento de dos condiciones básicas: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuales serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de la misma.

Respecto de tales condiciones, ha destacado la propia jurisprudencia que la unidad de materia “*no significa simplicidad temática*”⁵, de tal suerte que se entienda, equivocadamente, que en un proyecto de ley el Legislador sólo

⁵ Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

puede referirse a un único tema. Para la Corte, la expresión “*materia*” debe interpretarse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”⁶. Ciertamente, en orden a respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas, un proyecto de ley puede tener diversos contenidos temáticos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos su vez con la materia de la ley. Dicha relación de conexidad normativa, además, no tiene que ser directa ni estrecha y “puede manifestarse de diferentes formas: Bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma causa u origen (conexidad causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica), o que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación.”⁷

Por eso, sin desatender el propósito perseguido por el principio de unidad de materia -evitar las incongruencias normativas en las leyes-, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que el mismo no puede interpretarse en sentido estricto, rígido o absoluto, “al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal”⁸. Según esta Corporación, una interpretación restrictiva del citado principio implicaría desbordar su verdadera finalidad, produciendo un efecto contrario al pretendido, en cuanto terminaría por anular el principio democrático, convirtiéndose en una camisa de fuerza para el Congreso que obstaculiza la actividad legislativa hasta el punto de hacerla caótica e incluso nugatoria.

En relación con el punto, dijo la Corte en uno de sus pronunciamientos sobre el tema:

“... resulta de interés destacar que la aplicación del principio de unidad de materia debe ceñirse al objetivo que inspiró su consagración constitucional -lograr la coherencia normativa-, ya que un entendimiento excesivamente restringido e impropio terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho.

En efecto, los dispositivos de orden constitucional que consagran y promueven la unidad de materia (C.P: arts. 158 y 169), ¿no pueden ser

⁶ Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷ Sentencia C-714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias: C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000 y C-104 de 2004, entre otras.

⁸ Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.’” (Sentencia C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En decisión posterior, reiteró:

“Al respecto, considera la Corte que el principio de unidad de materia, no debe interpretarse de manera estricta ni absoluta⁹, por cuanto una aplicación rígida del mismo conllevaría a la inoperancia de la función del legislador y a la inobservancia del principio democrático”. (Sentencia C-

Bajo ese entendido, frente al contenido del principio de unidad de materia, lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional que permita establecer con claridad si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, pues lo que de aquél se predica es “que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.¹⁰ De ahí que la jurisprudencia venga considerando que “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”¹¹.

Con base en los razonamientos anteriores, ha dicho esta Tribunal que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”¹², ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si,

⁹ Al respecto pueden consultarse las sentencias, C-025 de 1993, C-328 de 1995, C-6657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-540 y 618 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, C-714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-198 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-309 de 2002, Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

¹⁰ Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹ Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² Sentencia C-245 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

en contraposición a ello, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen. Así lo ha entendido la Corte, entre otros, en la Sentencia C-245 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), al afirmar:

“Así pues, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.”

Asimismo, para establecer los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia constitucional ha estimado que resulta relevante acudir a (i) los antecedentes legislativos -exposición de motivos del proyecto, debates en comisiones y plenarias y textos originales y definitivos-, (ii) al título o epígrafe de la ley y (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado. La valoración de tales elementos, ya sea en forma conjunta o independiente -según las circunstancias particulares-, es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

5. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

Acudiendo a una interpretación sistemática de los artículos 158 y 169 de la Carta y 2° y 3° del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha dejado sentado que, para que se pueda adelantar el juicio de inconstitucionalidad sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia, se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga procesal mínima. Dicha carga se concreta en: (i) Señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar la disposiciones que según su propio criterio no se relacionan con la materia de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no guardan relación de conexidad con la materia de la ley y, en consecuencia, desconocen el principio de unidad de materia.

Para esta Corporación, tales exigencias constituyen una aplicación elemental de los requisitos mínimos que la ley impone a todas las demandas de inconstitucionalidad (Decreto 2067 de 1991, arts. 2° y 3°), particularmente, de los que exigen señalar las normas acusadas y exponer las razones por las que

se consideran contrarias a la Constitución; los cuales, en los casos en que se acusa una norma por falta de coherencia temática con el texto al que pertenece -violación de la regla de unidad de materia-, sólo se ven satisfechos cuando el ciudadano relaciona las materias reguladas en la ley acusada, indica las normas que son ajenas a ellas y, por supuesto, expone brevemente los motivos en que se funda la incongruencia normativa alegada. El tema fue explicado por la Corte, entre otras¹³, en la Sentencia C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), de la siguiente manera:

“Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política. Tal y como se señaló en la antecitada sentencia C-540/01, *‘las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad’*”.

En el asunto bajo examen, a partir de una comprensión amplia de la demanda, considera la Corte que el actor observó las cargas mínimas de procedibilidad, ya que estructura la acusación a partir de un análisis en el que relaciona la materia regulada en la ley acusada, indica las normas que son ajenas a ellas, e igualmente, describe brevemente los motivos de la incongruencia normativa alegada. En efecto, el actor funda la presunta violación del principio de unidad de materia sosteniendo que la Ley 795 de 2003 tiene por objeto realizar ajustes el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y que, en contraposición a dicho propósito, a través de las normas acusadas se procedió a reformar disposiciones de la Ley 454 de 1998, la cual regula el tema de la economía solidaria y cooperativa que nada tiene que ver con el sistema financiero.

¹³ Sobre el punto se pueden consultar también las Sentencias C-540 de 2001, C-1114 de 2003, C-245 de 2004 y C-460 de 2004.

Cumplidas como están las condiciones de procedibilidad, cabe entonces que la Corte active su competencia y emita un pronunciamiento de fondo en la presente causa. Previamente, en la medida en que el actor sustenta la acusación en una presunta falta de conexidad entre la actividad cooperativa y la actividad financiera, la Corte se referirá brevemente al tema.

6. Economía solidaria y cooperativismo. Relación entre el cooperativismo y el sistema financiero

En términos generales, por solidaridad se entiende aquella comunidad de intereses, sentimientos y aspiraciones, de la cual emana, como consecuencia natural y obvia, un acuerdo de mutua ayuda y una responsabilidad compartida para el cumplimiento de los fines propuestos: la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

Según lo ha manifestado esta Corporación, el Constituyente del 91 instituyó la solidaridad como un principio fundante del Estado Social de Derecho, al igual que lo hizo con el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, con el propósito específico de coadyuvar al cumplimiento de los fines estatales y de asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros de la comunidad¹⁴.

La Corte se ha referido al principio de solidaridad señalando que el mismo se interpreta como “un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”.¹⁵ Ello para significar que a los miembros de la comunidad, dentro del marco de sus posibilidades, les asiste la obligación de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de sus derechos o, en su defecto, para favorecer el interés colectivo.

Una manifestación del principio de solidaridad lo constituyen las organizaciones de economía solidaria, entendiendo como tal el sistema socioeconómico, cultural e incluso ambiental, integrado por un conjunto de fuerzas sociales en formas asociativas, que tienen como propósito y característica común y específica, desarrollar actividades autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas en pro de contribuir al desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía, sin perseguir por ello un ánimo de lucro¹⁶.

La economía solidaria encuentra su origen remoto en las civilizaciones antiguas donde sus integrantes, movidos por razones altruistas y de cooperación mutua, unían esfuerzos en el campo económico, social, cultural o de cualquier otra índole, con el ánimo de enfrentar y superar las necesidades

¹⁴ Sentencias T-209 de 1999, T-125 de 1994, T-434 de 2002 y C-459 de 2004.

¹⁵ Sentencia T-550 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

¹⁶ Ley 454 de 1998, artículo 2°.

comunes. En este sentido, la economía solidaria, antes que considerarse como un fenómeno aislado del devenir social, es por el contrario una manifestación de convivencia y cooperación colectiva para el logro del bienestar de la humanidad, que resulta inherente a todos los conglomerados sociales.

Aun cuando las formas de organización solidaria, como fenómeno social, se remontan a tiempos pretéritos, logrando a través de los años grandes realizaciones, cobra mayor importancia y un alto grado de profesionalización a mediados del siglo XX, entre los años 50 y 60, particularmente en Colombia, con el surgimiento e institucionalización del cooperativismo de la mano del Estado y la creación de subsectores de organizaciones cooperativas dedicadas al ahorro y crédito. En nuestro país, el sector solidario comprende múltiples manifestaciones mutualistas y cooperativas que se enmarcan dentro del espíritu propio de esta manifestación de solidaridad social.

Para lo que interesa a esta causa, cabe destacar que el cooperativismo es considerado una forma de organización solidaria, siendo su manifestación externa, las cooperativas, empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según sea el caso, son a su vez los aportantes y los gestores de la empresa, la cual es a su vez creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios, para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.¹⁷

Teniendo en cuenta la actividad que están llamadas a desarrollar, las cooperativas se clasifican en: especializadas, multiactivas e integrales. Las cooperativas especializadas, son aquellas que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural. Las multiactivas, son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica y, finalmente, las integrales son aquellas que en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.¹⁸

El tema de las organizaciones de economía solidaria y de las formas asociativas de propiedad, ha sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, entre otras, en las Sentencias C-211 de 2000, C-779 de 2001, C-948 de 2001 y C-1145 de 2004. En dichos pronunciamientos, la Corte ha destacado que en el actual Estado Social de Derecho, en el cual el trabajo y la solidaridad son un pilar fundamental para la consecución de un orden económico y social justo, las organizaciones asociativas y solidarias, como también las formas solidarias de propiedad, son objeto de un amplio respaldo constitucional, toda vez que se constituyen en mecanismos alternativos para la solución de las necesidades individuales y colectivas, en especial de aquellos grupos humanos menos favorecidos.

¹⁷ Ley 79 de 1988, artículo 3°.

¹⁸ Ley 79 de 1988, artículos 61 a 64.

Siguiendo la hermenéutica constitucional, tal respaldo aparece consignado expresamente en las siguientes disposiciones de la Carta Política: (i) en el artículo 1º, al consagrarse la *solidaridad* como un principio fundante del Estado; (ii) en el artículo 38, al reconocerle la categoría de fundamental al derecho de asociación de los trabajadores; (iii) en el artículo 51, al consagrar el derecho a la vivienda digna y Señalar como obligación del Estado la promoción de las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda; (iv) en el artículo 58, al imponerle al Estado la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidaria de propiedad; (v) en el artículo 60, al exigirle al Estado la promoción del acceso a la propiedad y en particular de los trabajadores y las organizaciones solidarias en los procesos de privatización; (vi) en el artículo 64, cuando establece que es deber Estado promover el acceso a la propiedad de la tierra en forma individual y asociativa; (vii) en el artículo 103, al ordenarle al Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias sin detrimento de su autonomía; (viii) en el artículo 189-24, al asignarle al Presidente de la República la inspección, vigilancia y control sobre las entidades cooperativas; y (ix) en el artículo 333, al consagrar como una obligación del Estado fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

Sobre estos mandatos, la Corte ha explicado que no se trata de “simples enunciados teóricos sino directivas de acción política que le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo, así como la propiedad solidaria¹⁹.”²⁰ Ello, en razón a que éstas son “instrumentos útiles para lograr el desarrollo económico dentro de esquemas democráticos, y que contribuyen de manera equitativa a la distribución de la propiedad y del ingreso, y a la racionalización de la economía en favor de la comunidad, en especial de las clases populares.”^{21,22}

Igualmente, se anotó en la Sentencia C-948 de 2001, que la realización de los postulados superiores en torno a la protección y promoción del sector solidario y cooperativo, “demandan del Estado la implementación de un conjunto coordinado de medidas que comprende la adopción de una legislación adecuada que propicie el surgimiento y desarrollo de esa clase de organizaciones; el apoyo a entes cooperativos especializados de crédito; la educación cooperativa; la ayuda logística y de orientación a la formación de cooperativas; el estímulo a su integración en organizaciones de grado superior; la participación de estos entes en programas de bienestar social y su representación en instancias gubernamentales; el reconocimiento de su existencia jurídica y el control de su gestión y una acción coherente de las entidades competentes con miras a su extensión.”

¹⁹ Sentencia C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁰ Sentencia C-1145 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²¹ Sentencia C- 898 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² Sentencia Ibídem.

De acuerdo a los parámetros constitucionales citados, la actual legislación cooperativa, contenida en las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, es la que regula el manejo de las empresas del sector solidario que desarrollan actividades relacionadas con el mercado de bienes y servicios como medio para la realización de sus fines sociales, adoptando como guía la premisa consagrada en el artículo 2° de la citada Ley 79 de 1988, que declara de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, a favor de la comunidad y en especial de todas las clases populares.

En relación con esto último, la jurisprudencia ha destacado que la obligación constitucional impuesta al Estado de estimular y promover las organizaciones solidarias, no hace nugatorio el deber de aquél de ejercer el control sobre las actividades que llevan a cabo o desarrollan tales organizaciones. Según lo ha señalado la Corte, si bien el artículo 333 de la Constitución dispone que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, lo cual se ha llevado a cabo mediante la reglamentación expedida desde 1988 con la ley 79 y posteriormente con la ley 454 de 1998, debe tenerse presente que también al Estado, a través del Congreso y del mismo Gobierno, le corresponde adelantar un control de las actividades que juegan un papel importante dentro de la economía del país, como es el caso de la actividad solidaria y cooperativa.

Ha recordado esta Corporación, en algunos de los fallos citados, que es el Congreso de la República el órgano competente para regular el régimen del sector solidario y en particular de aquellas organizaciones cooperativas que desarrollan actividades relacionadas con la captación y colocación de recursos financieros; competencia que desarrolla con la participación del Ejecutivo a quien se le asigna la función de ejercer el control y la vigilancia sobre dicha actividad conforme a la ley. Tales competencias se llevan a cabo de acuerdo con los siguientes mandatos consagrados en la Constitución Política: (i) el artículo 150, numeral 19, literal d), que faculta al Congreso para dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (ii) el artículo 189, numeral 24, que faculta al Presidente de la República para ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, e igualmente, sobre las sociedades cooperativas y las sociedades mercantiles; (iii) el artículo 333, que habilita al legislador para regular el régimen de libertad económica, fijando los requisitos y límites a la iniciativa privada, siempre y cuando estos estén justificados por la protección del interés general; (iv) el artículo 334, que

dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado quien intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios; y (v) el artículo 335, que en relación con los servicios financieros garantiza la protección de los derechos económicos de los asociados.

Ahora bien: la Corte ha manifestado que, en desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 38, 58 y 333 del Estatuto Superior, una de las actividades especializadas que llevan a cabo las cooperativas es la relacionada con la intermediación de recursos financieros. Sobre el tema, se dijo en la Sentencia C-779 de 2001²³ que “la regulación de las empresas de economía solidaria, particularmente en lo que atañe a la actividad financiera no desnaturaliza de ninguna forma la organización cooperativa, por el contrario las medidas que se adoptan tienden a fortalecerlas, para mantenerlas dentro de una economía cambiante, bajo el entendido de que el ejercicio de la actividad financiera comporta un riesgo social y económico frente al cual el estado debe exigir determinados requisitos y márgenes de solvencia económica en quien la desarrolla a efectos de mantener una economía estable y la credibilidad y confianza por parte del público y asociados.”

Acorde con esa interpretación, el Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración política en la materia, a través del artículo 98 de la Ley 79 de 1988, autorizó a las entidades del sector cooperativo para organizar, bajo la naturaleza jurídica cooperativa, instituciones financieras en sus distintas modalidades que se deben regir por sus propias disposiciones en concordancia con las del régimen cooperativo. Según lo dispuso esa misma normatividad, la actividad financiera del cooperativismo sería ejercida en forma especializada por entidades como las cooperativas de ahorro y crédito o de seguros, y por los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero o de seguros con sujeción a las normas que regulan dicha actividad.

Actualmente, por disposición de Ley 454 de 1998, esa actividad es llevada a cabo por instituciones financieras de naturaleza cooperativa, de cooperativas financieras, y de cooperativas de ahorro y crédito, de acuerdo con las preceptivas legales que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control. De igual manera, las cooperativas multiactivas o integrales pueden adelantar la actividad financiera, exclusivamente con sus asociados mediante secciones especializadas, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen, previa autorización del organismo encargado de su control²⁴.

²³ M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁴ Ley 458 de 1998, artículo 39.

En punto a la actividad financiera desarrollada por el sector cooperativo, el literal h) del artículo 1° de la Ley 35 de 1993, señaló como uno de los objetivos de la intervención del Gobierno en materia financiera, la protección y promoción del desarrollo de las instituciones de la economía solidaria, y dentro de los precisos límites de la intervención del gobierno en estas materias, el artículo 9° de la misma ley dispuso que no podía desconocerse la naturaleza y principios propios de las cooperativas autorizadas para ejercer la actividad financiera.

Asimismo, en la Ley 454 de 1998, se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria y se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa, sin derogar la normatividad general de las cooperativas contenida en la Ley 79 de 1988, salvo en aquellos aspectos que le fueran contrarios. Según lo dijo esta Corporación, “Esta nueva regulación es la respuesta a la apremiante necesidad de adoptar efectivos sistemas de control a la gestión financiera que desarrollan los organismos cooperativos, dado que en los últimos tiempos esta actividad ha cobrado mayor importancia en la captación y colocación del ahorro proveniente del público”²⁵.

En la exposición de motivos que dio paso a la expedición de la Ley 454 de 1998, se consignan los criterios fundamentales que orientan la reforma; criterios que parten de la consideración según la cual, la participación del sector cooperativo ha dejado de ser marginal para la actividad financiera en Colombia:

“Regulación de la actividad financiera cooperativa. El sector cooperativo que realiza actividades de intermediación de recursos ha evidenciado en los años recientes unas tasas de crecimiento superiores a las del promedio del sector financiero es aspectos tales como activos, captaciones y patrimonio. Este desempeño tanto dinámico ha generado un aumento en su participación dentro del conjunto de entidades de crédito del país. El crecimiento presentado se explica en buena parte por su mayor capacidad para transferir crédito y otros servicios a segmentos desatendidos por la banca tradicional.

“Las cifras más recientes muestran que el sector no solamente ha dejado de ser marginal para la actividad financiera colombiana sino que su importancia en la captación de ahorro del público y en la colocación de créditos es cada vez mayor. Adicionalmente, cumple un papel muy importante en la canalización de los recursos dirigidos específicamente hacia sectores de interés desde el punto de vista social.

“Una de las mayores inquietudes que genera este crecimiento se refiere a la solidez y solvencia de las instituciones y al tipo y calidad de la

²⁵ Sentencia C-948 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández..

supervisión que el Estado efectúa sobre ellas y por consiguiente al incremento del riesgo que se ha venido dando.

“Sin embargo, las entidades cooperativas que desarrollan actividad financiera, adolecen de grandes fallas institucionales íntimamente vinculadas con la ausencia de una supervisión adecuada. Las más importantes son la carencia de una estructura de regulación prudencial, la inexistencia de un seguro de depósitos para sus ahorradores y la imposibilidad de acceso a apoyos transitorios de liquidez, a pesar de las previsiones legales sobre este último punto.

“Desde el punto de vista de las autoridades, el acelerado crecimiento del sector cooperativo en las actividades crediticias y de captación de ahorro del público, y la propia obligación que por mandato constitucional tiene el Estado de salvaguardar el ahorro de la comunidad, imponen nuevos y urgentes retos para garantizar que ese crecimiento sea sostenible hacia el futuro y para impedir que eventuales problemas en entidades aisladas puedan afectar la confianza de los ahorradores en el conjunto del sistema. Esto es un factor de preocupación no sólo por parte del Gobierno, sino por el del propio sector cooperativo, el cual podría verse desacreditado y negativamente afectado por situaciones aisladas”.

En respaldo a los propósitos que inspiraron la expedición de la Ley 454 de 1998, la jurisprudencia constitucional ha considerado que mediante dicha ley se buscó fomentar las formas asociativas, pero en particular, las relacionadas con entidades que por fuera de desarrollar las actividades sociales que le son consustanciales, se ocupan también de actividades empresariales que se enlazan con el mercado de bienes y servicios, las cuales fueron calificadas como entes especiales y definidas como Cooperativas financieras asimiladas a los establecimientos de crédito.

Así, mientras que los Títulos II y III de dicha ley regulan lo concerniente a los organismos de apoyo al sector solidario y se enuncian las entidades estatales de promoción, fomento, desarrollo y supervisión del sector, en el Título IV se incluyen las normas sobre la actividad financiera del sector solidario, regulando en su Capítulo Primero lo referente a las condiciones para el ejercicio de dicha actividad y disponiendo en el artículo 39 que la actividad financiera siempre debe cumplirse en forma especializada. Es más, a través de los artículos 54 y 55 de la Ley 454 de 1998, se modificaron los artículos 20 y 213 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-Ley 663 de 1993), en el sentido de incluir como establecimientos de crédito *“las cooperativas financieras”* y disponer que a éstas le serán aplicable las normas que regulan los establecimientos bancarios, en todo lo que no resulte contrario a sus normas especiales.

De esta manera, reiterando la posición expresada por la Corte en las Sentencias C-948 de 2001 y C-779 de 2001, fundada a su vez en las causas que inspiraron la expedición de la Ley 454 de 1998, es indiscutible la relación que hoy existe entre el cooperativismo y el sector financiero, hasta el punto de considerar que con la nueva regulación del sector solidario, lo que se ha buscado es que el cooperativismo financiero “forme parte institucional de los sistemas financieros, compitiendo en condiciones de eficiencia y calidad de sus servicios en la movilización del ahorro nacional hacia ciertos sectores de la población necesitados de servicios financieros efectivos”.²⁶

7. El núcleo temático de la Ley 795 de 2003

La Ley 795 de 2003, *"Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"*, fue expedida por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de actualizar y modernizar el régimen jurídico del sistema financiero, contenido básicamente en su Estatuto Orgánico y en algunas otras disposiciones relacionadas con la materia, buscando con ello brindar una mayor protección y eficiencia a los usuarios del sistema financiero y mejorar el nivel de confianza pública en el mismo. Tal objetivo se deduce del título o epígrafe de la citada ley y de su contexto normativo, pero especialmente, de los antecedentes que hacen parte de la historia legislativa.

En efecto, siguiendo lo expresado por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 795, a través del mismo se pretendía *“consolidar las modificaciones al régimen financiero introducidas por la Ley 510 de 1999, efectuando un arreglo normativo derivado de las recientes experiencias en materia de manejo de entidades financieras en crisis”*, e igualmente, *“ajustar la legislación financiera a diversos pronunciamientos de la rama jurisdiccional.”*²⁷ Al respecto, sostuvo que *“[h]oy, dos años después de la última reforma financiera y de todo un proceso de ajuste en el sistema financiero, se hace necesario continuar su consolidación definitiva mediante la introducción y adecuación de las herramientas legales en varios aspectos de importancia”*.

En la misma exposición de motivos, el Ejecutivo enumeró dentro de las principales propuestas contenidas en él la relativa a los *“Ajustes a las normas del sector cooperativo”*, y concluyó que, *“[e]n síntesis, con el proyecto que el Gobierno somete a consideración del Honorable Congreso de la República, se busca ajustar la regulación vigente, dando especial énfasis al desarrollo de mecanismos ya creados en la legislación o mediante la introducción de nuevos instrumentos que permitieran el cumplimiento de los objetivos de los*

²⁶ Sentencia Ibídem.

²⁷ Juan Manuel Santos. Exposición de motivos al proyecto de ley 106 Cámara.. Gaceta del congreso N° 502 del 28 de septiembre de 2001.

institutos de salvamento y protección de la confianza del público en las instituciones financieras”²⁸.

Respecto al ajuste de las normas del sector cooperativo, sostuvo el Gobierno, entre otros aspectos tratados, que “[m]ediante el proyecto de ley se precisa el alcance del artículo 40 de la Ley 454 de 1998, de forma tal que la calidad de establecimiento de crédito se aplica con todas sus consecuencias a las cooperativas denominadas ‘financieras’. Dicha norma señala que la Superintendencia Bancaria está facultada para establecer planes de ajuste para la conversión en cooperativas financieras de aquellas cooperativas que demuestren el cumplimiento de los requisitos para el efecto”²⁹.

El objetivo aducido por el Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 795 de 2003, fue mantenido y respaldado por el Congreso de la República en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. Así, en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, señalaron los ponentes que: “[e]l proyecto cuya ponencia rendimos busca modernizar algunos aspectos de la legislación, corregir debilidades evidenciadas en el proceso de reacomodamiento del sector financiero y flexibilizar rigideces de la normatividad actual. Con tal propósito, se busca introducir mecanismos de seguridad para los usuarios del sistema y nuevos instrumentos para proteger la confianza del público en las entidades financieras. Finalmente, se hace necesario ajustar algunas normas a recientes pronunciamientos de la rama jurisdiccional.”

Por su parte, en la ponencia presentada ante la Plenaria del Senado de la República, se dijo que: “[e]l proyecto tiene como objetivos principales actualizar el régimen vigente ajustando algunos aspectos que han presentado inconvenientes en su ejercicio práctico, así como incluir nuevos instrumentos de protección a los usuarios de las instituciones financieras (...) De esta manera, se espera fortalecer el sistema financiero para brindar una mayor protección al ahorro del público y canalizarlo de manera más eficiente hacia actividades productivas.”³⁰

Sobre el ajuste a las normas del sector cooperativo financiero, se expresó en la misma ponencia presentada ante la Plenaria del Senado: “[c]on la finalidad de proteger el ahorro del público en las cooperativas de carácter financiero, se hace necesario realizar algunos ajustes a la Ley 454 de 1998 (...) de otro lado, se establece con claridad la calidad de establecimiento de crédito de las cooperativas financieras para todos los efectos, con todas las consecuencias que dicha naturaleza implica (...) [t]ratándose de los instrumentos de protección de los ahorradores, el proyecto establece como mecanismos de transparencia e información al público que la palabra ahorro solo puede ser

²⁸ *Ibídem.*

²⁹ *Ibídem.*

³⁰ Gaceta del Congreso Número 569 del 6 de diciembre de 2002.

utilizada por las cooperativas a las cuales se les haya impartido autorización para adelantar la actividad financiera, así como aquellas entidades a las cuales la ley les autoriza a captar ahorro”³¹.

Dentro del objetivo específico perseguido por la Ley 795 de 2003, de ajustar el régimen jurídico del sistema financiero, dicho ordenamiento está integrado por 114 artículos distribuidos en dos capítulos. Del Primer Capítulo hacen parte aquellos preceptos que en forma puntual se ocupan de modificar y adicionar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-Ley 663 de 1993), mientras que al Segundo Capítulo se integran otras disposiciones relacionadas con el sector financiero, incluyendo el conjunto de disposiciones acusadas en esta causa que se ocupan de modificar y adicionar algunas normas de la Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria.

En ese esquema, la ley demandada regula aspectos de la actividad financiera relacionados, entre otros, con: (i) las entidades que tienen a su cargo la supervisión de la actividad financiera y las labores que éstas deben asumir, (ii) los parámetros de conducta que han de observar las instituciones que desarrollan actividades financieras, incluyendo las cooperativas financieras (iii) el Régimen sancionatorio administrativo aplicable a las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria y a los directivos de aquellas, y (iv) Entidades y organismos a quienes se les ha facultado para llevar a cabo actividades relacionadas con la actividad financiera, como es el caso del Banco Agrario, Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), Fondo Nacional de Garantías S.A., Instituto de Fomento Industrial S.A. (IFI), Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Lo anterior pone en evidencia que, de manera general, el núcleo temático de la Ley 795 de 2003 o su materia dominante es la actividad financiera, razón por la cual en su epígrafe y a lo largo de sus disposiciones se propone una reforma al régimen jurídico que regula dicha actividad, incluyendo ajustes a la normas del sector cooperativo que refieren a la actividad financiera.

Identificado el núcleo temático de la Ley 795 de 2003, en el entendido que existe una relación temática clara y evidente entre la actividad cooperativa y la actividad financiera, cabe establecer si los contenidos normativos demandados, analizados en forma independiente, guardan o no un vínculo de conexidad objetiva y razonable con la materia financiera que gobierna dicha ley.

8. Las normas acusadas no violan el principio de unidad de materia por cuanto regulan aspectos relacionados con la actividad financiera que desarrollan las cooperativas

³¹ *Ibídem.*

Como se mencionó en el apartado anterior, los artículos 98 a 109 de la precitada Ley 795 de 2003, materia del presente juicio, hacen parte del Capítulo Segundo y se ocupan de modificar y adicionar algunas normas de la Ley 454 de 1998, *“por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre las actividades de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones”*.

Concretamente, las modificaciones introducidas por las normas acusadas a la Ley 454 de 1998, opera respecto de algunas disposiciones de esta última incorporadas a los Títulos III y IV, los cuales se ocupan de regular, por una parte, lo concerniente a las entidades estatales de promoción, fomento, desarrollo y supervisión de las organizaciones de la economía solidaria, y por la otra, la actividad financiera y aseguradora del cooperativismo. En ese contexto se tiene que:

- El artículo 98 modifica el artículo 34 de la Ley 454, en el sentido de precisar el alcance de la inspección, vigilancia y control que ejerce el Presidente de la República, por intermedio de la Superintendencia de Economía Solidaria, sobre las cooperativas y organizaciones de economía solidaria, haciendo claridad de que en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.
- El artículo 99 modifica el artículo 37 de la Ley 454, en el sentido de establecer la forma de financiación de la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- El artículo 100 modifica el párrafo primero del artículo 39 de la Ley 454, en el sentido de atribuirle a la Superintendencia de Economía Solidaria facultades para practicar, respecto de las entidades cooperativas que adelantan actividad financiera, las medidas cautelares previstas en el artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- El artículo 101 adiciona el artículo 39 de la Ley 454 con un párrafo 2°, en el que le impone a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas con sección de ahorro, la obligación de constituir un fondo de liquidez.

- El artículo 102 modifica el artículo 40 de la Ley 454, en el sentido de definir lo que se entiende por cooperativas financieras, fijar su alcance, naturaleza jurídica y los requisitos de funcionamiento, sometiéndolas al control de la Superintendencia Bancaria y a las normas que rigen para el sistema financiero.
- El artículo 103 modifica el artículo 43 de la Ley 454, restringiendo el uso de la palabra “*ahorro*”, la cual sólo podrá ser utilizada por las cooperativas autorizadas para adelantar actividad financiera y demás entidades autorizadas para captar ahorro.
- El artículo 104 adiciona el párrafo del artículo 45 de la Ley 454, en el sentido de fijar las pautas sobre la escisión de cooperativas que van a dar paso a la creación de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas financieras.
- El artículo 105 modifica el artículo 46 de la Ley 454, dejando en cabeza de las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito y cuyos asociados trabajen o hayan trabajado para una misma entidad público o privada, la decisión de especializarse como cooperativas financieras.
- El artículo 106 modifica el párrafo primero del artículo 48 de la Ley 454, en el sentido de establecer límites a las inversiones de capital de las cooperativas financieras frente a sus aportes sociales y reservas patrimoniales, haciendo claridad de que con tales inversiones las cooperativas no pueden desvirtuar su propósito de servicio social ni el carácter no lucrativo de su actividad.
- El artículo 107 modifica el párrafo primero del artículo 50 de la Ley 454, y al igual que el artículo anterior, establece límites a las inversiones de capital de las cooperativas multiactivas o integrales frente a sus aportes sociales y reservas patrimoniales, haciendo claridad en el sentido de que con tales inversiones las mismas no pueden desvirtuar su propósito de servicio social ni el carácter no lucrativo de su actividad.
- El artículo 108 modifica el numeral 1° del artículo 51 de la Ley 454, fijando las prerrogativas tributarias del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.
- Finalmente, el artículo 109 modifica el artículo 61 de la Ley 454, señalando las reglas que regulan las operaciones de las cooperativas financieras, con los asociados, administradores, miembros de las juntas de vigilancia y sus parientes.

Examinado el contenido de las normas acusadas, concluye la Corte que, en efecto, en éstas se toman medidas relacionadas con la participación del sector cooperativo en la actividad financiera, en dos aspectos básicos: (i) la labor de supervisión a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria con la asistencia técnica de la Superintendencia Bancaria (arts. 98, 99 y 100); y (ii) las condiciones para la creación y funcionamiento de las cooperativas financieras (arts. 101 a 109).

Así las cosas, en contraposición a lo afirmado por el actor en la demanda, encuentra la Corte que las mismas no contravienen el principio de unidad de materia a que hacen referencia expresa los artículos 158 y 169 de la Carta, pues es clara la relación de conexidad temática y teleológica que existe entre ellas y el núcleo temático de la Ley 795 de 2003.

Teniendo en cuenta que a través de los artículos 98 a 109 de la Ley 797 de 2003 se regulan aspectos de la actividad financiera que cumplen las organizaciones cooperativas del sector solidario, incluyendo medidas relacionadas con la labor de supervisión estatal, la relación de cercanía entre éstas y el núcleo temático de la ley a la que pertenecen no se discute, pues el mismo es precisamente la actividad financiera. En efecto, atendiendo a su contenido normativo, las preceptivas impugnadas son compatibles con la materia tratada en la ley, toda vez que en ellas se incluyen medidas que deben ser cumplidas y observadas por las cooperativas cuando intervienen en el sistema financiero.

Si por ministerio de la Ley, una de las actividades especializadas que desarrollan las cooperativas es la relacionada con la intermediación de recursos financieros, esto es, con la captación y colocación de recursos del público, no resulta extraño que en una ley que pretende modificar la legislación financiera, se incluyan medidas dirigidas a promover y controlar esa actividad cuando ésta es ejercida por entidades especializadas del sector solidario como lo son las cooperativas.

A raíz de las nuevas actividades financieras que el Legislador, en cumplimiento de los mandatos contenidos en la Carta Política, le ha permitido ejercer a los organismos del sector cooperativo, resulta constitucionalmente admisible una armonización de la normatividad aplicable al sector financiero con la que regula al sector solidario de la economía en ese aspecto, que fue que precisamente lo que se llevó a cabo en la Ley 795 de 2003, al proceder ésta a modificar y adicionar las disposiciones de la Ley 454 de 1998 que adoptaban medidas respecto de la actividad financiera ejercida por las cooperativas.

Tal y como se anotó en el numeral 4° de las consideraciones de esta Sentencia, uno de los propósitos que inspiró la expedición de la Ley 454 de 1998 fue precisamente el de incorporar al cooperativismo financiero en la institucionalidad de los sistemas financieros, con el fin de permitirle competir en condiciones de igualdad, eficiencia y calidad, buscando de este modo la

movilización del ahorro nacional hacia ciertos sectores de la población necesitados de servicios financieros efectivos y en mejores condiciones de acceso. En este sentido, las normas acusadas guardan una evidente y notoria identidad temática y teleológica con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que la Ley 795 de 2003 entró a modificar, pues coadyuvan al objetivo de incorporar la actividad cooperativa especializada en la legislación financiera en términos de seguridad y eficiencia.

Ahora bien, reiterando lo ya expresado, el ajuste a la legislación del sector cooperativo financiero llevado a cabo por la Ley 795 de 2003 a través de las normas acusadas, fue un tema que hizo parte del proyecto original presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, el cual a su vez fue incorporado a las ponencias y discutido y votado por el legislativo en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. Desde ese punto de vista, los artículos 98 a 109 de la ley 795 de 2003 tampoco violan el principio de unidad de materia, ya que no se trata de normas que hayan sido incorporadas el texto de la ley en forma subrepticia o inconsulta y, por tanto, alejadas de la deliberación pública. Por el contrario, el hecho de que el tema tratado en ellas hubiere surgido desde el mismo surgimiento de la propuesta y haya sido objeto de discusión en los distintos escenarios del Congreso, denota el ejercicio transparente de la función legislativa que es precisamente el objetivo buscado con las exigencias previstas en los artículos 158 y 169 de la Carta.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- En relación con el artículo 110 de la ley 795 de 2003, **ESTARSE** a lo resuelto por la Corte en la Sentencia C-940 del 15 de octubre 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la cual el mismo fue declarado **EXEQUIBLE** por no haber violado los principios de identidad relativa, consecutividad y unidad de materia.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 de la Ley 795 de 2003, pero sólo por el cargo estudiado en esta causa.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Presidente
AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 18

Sentencia C-245/04**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos**

Para que la Corte pueda ejercer control cuando se alega infracción a la citada norma superior, es menester que el actor efectúe un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance****PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones para el ejercicio de la función legislativa****CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Factores a determinar para ejercicio**

Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.

ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS-Núcleos temáticos**ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS-Sistemas de administración/ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS-Enajenación****DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Responsabilidad de autoridades ambientales para procurar el menor impacto ambiental**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Conexión temática, sistemática y teleológica con la ley

Es fácil evidenciar, una conexidad no sólo de orden temático sino también de índole sistemática y teleológica entre el segmento normativo demandado y la Ley 785 de 2002, pues la destrucción de sustancias controladas es una medida de carácter subsidiario que procede ante la imposibilidad de su enajenación o exportación, que precisamente constituye una de las formas de administración de los bienes incautados que se regulan en dicha normatividad.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-No desconocimiento de núcleo temático

En relación con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, tampoco se advierte que su contenido normativo establezca una ruptura con el núcleo temático de esa preceptiva, pues si en la ley se consagran una serie de medidas en relación con la destrucción y manipulación de las sustancias controladas, bien podía el legislador incluir una disposición como la demandada en la cual se encarga a la autoridad ambiental competente de la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas.

GESTION AMBIENTAL-Instrumentos constitucionales/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN GESTION AMBIENTAL

MEDIO AMBIENTE-Importancia en la Constitución/CONSTITUCION ECOLOGICA-Importancia/CONSTITUCION VERDE-Importancia

DECLARACION DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO-Importancia

DECLARACION DE RIO DE JAINERO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO-Importancia

GESTION AMBIENTAL-Principios e instrumentos consagrados en la Constitución

MEDIO AMBIENTE-Protección y preservación

MEDIO AMBIENTE-Planificación y fijación de políticas estatales

PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DEL MEDIO AMBIENTE-Desarrollo, ejecución y control

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN GESTION AMBIENTAL-Determinación de herramientas e instrumentos y señalamiento de autoridades competentes

Si bien en la Constitución el medio ambiente ocupa un lugar importante, es al legislador a quien le corresponde, dentro de los límites que imponen los mandatos superiores, la configuración de cada una de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como el señalamiento de las autoridades competentes que deban encargarse del cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado en materia ambiental.

SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL-Finalidad

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTROPICAS-Sustancias controladas relacionadas

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Puede generar contaminación y daños irreparables al ambiente y ecosistemas/**DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS**-Debe obedecer a parámetros técnicos propios de autoridades ambientales

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Alcance de la responsabilidad asignada a las autoridades ambientales

La responsabilidad que la norma acusada asigna a la autoridad ambiental en la destrucción de sustancias controladas consiste en la obligación que ella tiene de ejercer un control preventivo y concomitante en relación con el acto material de destrucción de dichas sustancias con el fin de lograr el menor impacto ambiental. Preventivo, en tanto y en cuanto el control debe desarrollarse con arreglo a un plan de manejo ambiental previamente adoptado, donde se señale técnicamente el procedimiento conforme al cual debe realizarse la destrucción de sustancias controladas. Y concomitante, en la medida en que dicho control debe llevarse a cabo en forma conjunta con el acto de destrucción, de modo que la autoridad ambiental no debe esperar a que el daño ambiental se produzca para ejercer posteriormente el control sobre el daño ya producido, sino que justamente es su deber prevenirlo.

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-
Autoridades ambientales responsables

Por “autoridades ambientales” responsables por la destrucción de sustancias controladas que no pueden ser enajenadas o exportadas, ha de entenderse la autoridad respectiva que haya sido previamente determinada para el efecto por la ley. En consecuencia, la autoridad ambiental responsable de la destrucción de sustancias controladas es aquella que conforme a la estructura y funciones detalladas en la ley desarrolla la tarea concreta de ejecutar los planes y programas diseñados para prevenir y controlar los factores de deterioro del medio ambiente aún ejercidos de manera concomitante.

DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS EN MATERIA AMBIENTAL-Objetivo de las autoridades ambientales

El objetivo de la medida que se comenta no es, que la autoridad ambiental atente contra el medio ambiente ejecutando actos materiales de destrucción, sino que procure, cuando sea necesaria la destrucción de sustancias controladas, que se genere el menor impacto ambiental, aplicando para tal efecto las pautas y procedimientos técnicos consignados en el plan de manejo ambiental, de modo tal que pueda prevenirse la no generación de daños para el ecosistema. De ahí que la autoridad ambiental competente deba ejercer un control preventivo y concomitante sobre el acto material de destrucción, a fin de salvaguardar la integridad del medio ambiente.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Responsabilidad en la elaboración, ejecución y control

RECURSOS NATURALES-Planificación de manejo y aprovechamiento por el Estado/**DETERIORO AMBIENTAL-**Prevención y control por el Estado

MEDIO AMBIENTE-Planificación como herramienta fundamental de protección

La planificación es una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente, por cuanto permite al Estado fijar los parámetros y pautas generales, objetivos y criterios que permiten conciliar las diferencias entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS-Inclusión de diversos procedimientos

Tratándose del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, la autoridad ambiental debe incluir diversos procedimientos que garanticen alcanzar dicho propósito, como la erradicación manual, y no necesariamente el de la aspersión aérea.

ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS-Participación de la comunidad/**ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS**-Consulta previa de comunidades indígenas

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Elaboración y ejercicio de ejecución y control se opone a la imparcialidad en la función administrativa

No se opone a la Constitución que la puesta en marcha de los planes y programas de carácter ambiental y su control corresponda igualmente a la autoridad ambiental como especializada y técnica en la materia.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Alcance de la ejecución por autoridades ambientales

La ejecución del plan de manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes consiste en implementar las acciones técnicas que sean indispensables para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad, incluyendo también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia, tareas todas estas que son congruentes con las competencias que legalmente le han sido asignadas a las autoridades ambientales, y que deben estar orientadas a asegurar el cumplimiento de los parámetros y especificaciones que procuren el menor impacto ambiental.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Alcance del control por autoridades ambientales

Y el control del plan de manejo ambiental por parte de la misma autoridad ambiental esta orientado al cumplimiento de la función constitucional de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, tarea que pueden desarrollar perfectamente las autoridades

ambientales, sin afectar su imparcialidad, pues no se trata de que dicha autoridad lleve a cabo actividades de inspección y vigilancia de la función administrativa, de manera semejante a las funciones que ejercen organismos como la superintendencias, sino que corresponde a una labor preventiva y concomitante de carácter técnico y relacionada con la ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias utilizadas para la fabricación de estupefacientes, lo cual no impide además, que tales acciones puedan ser vigiladas por parte de los respectivos órganos de control y por los ciudadanos a través del ejercicio de las respectivas acciones jurídicas.

Referencia: expediente D-4803

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo (parcial) del artículo 2° y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, "*Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996*".

Actor: José Gregorio Ospino Callejas

Magistrada Ponente:
Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano José Gregorio Ospino

Callejas presenta demanda contra el párrafo (parcial) del artículo 2° y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, *"Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996"*.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 22 de agosto de 2003, admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al mismo tiempo, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional y al Ministerio del Interior y de Justicia. De igual forma, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación al Ministerio del Medio Ambiente, al Ministerio de Protección Social, a la Dirección Nacional de Estupefacientes, a las ONG: Organización Nacional Indígena, GAIA, Unión Internacional para la Conservación, a la Fundación Natura y Fundepúblico, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Defensoría del Pueblo y a las Facultades de Medio Ambiente de las Universidades Distrital Francisco José de Caldas y Universidad Externado de Colombia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto párrafo del artículo 2 y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 conforme a su publicación en el Diario Oficial No 45.046 y se subraya el aparte acusado.

“LEY 785 DE 2002

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 2°. Enajenación. Desde el momento en que los bienes a que se refiere el artículo anterior sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupeficientes y una vez incorporados al inventario a que se refiere el Decreto 306 de 1998, podrán ser enajenados los bienes fungibles o consumibles o en general muebles que amenacen deterioro y los demás que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de Estupeficientes, siempre y cuando y de manera motivada se establezca que estos amenazan perder severamente su valor comercial con arreglo a los procedimientos establecidos en el Decreto 1461 de 2000.

Los dineros producto de las enajenaciones ingresarán a una subcuenta especial del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado y serán administrados por el Director Nacional de Estupeficientes e invertidos de manera preferente en el mercado primario en títulos de deuda pública, antes de optar por su inversión en el mercado secundario, de acuerdo con las necesidades de liquidez de dicho Fondo.

Las transacciones de este orden deben ser realizadas con entidades calificadas mínimo como AA+ para mediano y largo plazo y DP1 para corto plazo, por las agencias calificadoras de riesgo, o a través de fiducia, en entidades fiduciarias de naturaleza pública. Cuando se produzca la decisión judicial definitiva, según el caso, se reconocerá al propietario el precio de venta del bien con actualización de su valor o se destinarán los dineros por parte del Consejo Nacional de Estupeficientes a los programas legalmente previstos como beneficiarios de los mismos, según corresponda.

Parágrafo. Tratándose de sustancias controladas, si no fuere posible su enajenación o su exportación por la Dirección Nacional de Estupeficientes, las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la Dirección Nacional de Estupeficientes lo relativo a su disposición o destrucción. Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

(...)

Artículo 12. Plan de manejo ambiental. En todos los casos en que se requiera un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, la elaboración, ejecución y control de

dichos planes será responsabilidad de la autoridad ambiental competente.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que los preceptos acusados son inconstitucionales porque vulneran los artículos 8, 79, 80 y 158 de la Constitución Política.

En su concepto, en la Constitución Política se establecen una serie de normas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales, esto con el fin de que dentro de la misma estructura del Estado se creen también entidades para la protección de dichos recursos.

Afirma que el artículo 8° Superior radica en cabeza del Estado la protección de los recursos naturales como un principio fundamental y establece que se debe contar con las entidades especiales para dicha protección, pero que al leer el aparte final del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 la norma indica que las autoridades ambientales serán responsables de la destrucción de las sustancias controladas y decomisadas en las operaciones antinarcóticos. En su sentir, se desdibujan las funciones constitucionales que tienen hoy dichas autoridades ambientales, como lo son el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Grandes Centros Urbanos, cuya finalidad primordial es la protección del ambiente y los recursos naturales.

Asegura entonces, que la norma acusada viola de manera flagrante el principio fundamental que tiene como objetivo la protección de las riquezas naturales. Manifiesta que lo expuesto también se aplica a lo regulado en el artículo 12 de la referida ley, pues en su opinión, la norma establece una nueva competencia a las autoridades ambientales en el sentido de que a éstas les correspondería elaborar los planes de manejo ambiental para que las autoridades como la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Policía antinarcóticos destruyan los cultivos de coca y amapola sembrados a lo largo del territorio nacional, cuando la mayoría de estos se encuentran en parques nacionales naturales, zonas de páramos y en zonas sensibles, con lo que, a su juicio, la autoridad ambiental quedaría como juez y parte dentro de éste proceso.

Igualmente plantea que las normas acusadas vulneran de forma flagrante el artículo 79 de la Carta Política, porque establecen en cabeza de las autoridades ambientales la destrucción de las sustancias incautadas al narcotráfico y las obliga, además, a elaborar planes de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos. Agrega que le están imponiendo una carga con la que no podría ejercer de una manera imparcial la

protección y defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. Considera que esta situación no sólo tiene trascendencia nacional sino internacional, ya que el país ha suscrito convenios en defensa de dichos recursos, dentro de estos se encuentran el Convenio de Basilea, de Viena, Convención Cites, entre otros.

Expone que con estas imposiciones las autoridades ambientales no podrían ejercer de una forma libre e independiente la protección del medio ambiente y la de los recursos naturales renovables, pues las normas acusadas las obligan a atentar contra las facultades de proteger el medio ambiente consagradas en la Constitución.

De la misma forma argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran el artículo 80 constitucional, porque ésta faculta al Estado para la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, su conservación y prevención de los factores de deterioro ambiental, así como sancionar a los infractores.

Indica que las normas demandadas, al imponer a las autoridades ambientales la obligación de destruir las sustancias incautadas al narcotráfico y de otra parte, la de elaborar los planes de manejo ambiental para la destrucción de cultivos ilícitos, les cercena la posibilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales, así como la de propender por su conservación y prevención de los factores de deterioro ambiental, porque, en su criterio, *“con estas normas se empuja a las autoridades ambientales a dañar el medio ambiente al que ellas mismas están obligadas a proteger”*.

Finalmente, señala que las disposiciones acusadas violan el artículo 158 Superior, ya que estas rompen con el principio de unidad de materia que regula la norma constitucional, porque lo que trata la Ley es lo relacionado con la administración de los bienes incautados al narcotráfico, cuya facultad radica en la Dirección Nacional de Estupefacientes y no en las autoridades ambientales. Agrega que las disposiciones impugnadas contenidas en la Ley 785 de 2002, no guardan relación con el tema tratado en la Ley.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de traslado y comunicaciones enviadas por la Corte intervinieron las siguientes personas y entidades:

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Astrid Marcela Carrillo Niño como apoderada del Ministerio manifiesta que: *“la organización del Estado tiene varios elementos que deben*

tenerse en cuenta como son la distribución de las funciones propias de los asuntos públicos en autoridades diferentes (división del poder), el sometimiento de las autoridades a las normas superiores que regulan el ejercicio de sus funciones (principio de legalidad) y el compromiso de que sus actuaciones administrativas van dirigidas a la satisfacción de los fines propios del Estado para con la sociedad (el bien común y el interés general)”

Para tal efecto, explica lo relacionado con el principio de legalidad y de prevalencia del interés general y afirma que estos están consagrados en el preámbulo de la Constitución Política al establecer que el ejercicio del poder soberano de los constituyentes se inspiró en el fortalecimiento de la “unidad de la nación” y en asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, procurando la institucionalización de un orden político, económico y social justo.

Así mismo, señala que la ley 99 de 1993, surge para establecer una estructura institucional con base en la cual el Estado va a garantizar el cumplimiento del derecho constitucional a un medio ambiente sano. Agrega que el artículo 1° de la referida ley indica que el Ministerio del Medio Ambiente es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, así como de impulsar una relación de armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Sostiene que el artículo 5 de la citada Ley, contempla las funciones del Ministerio, entre las que destaca, entre otras:

- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.
- Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás ministerios y entidades previa consulta con esos organismos.
- Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos urbanos y humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa e indirectamente daños ambientales.

- Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación o ésta en asocio con otras entidades públicas deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo y aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente,
- Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución.

Finalmente considera que de acuerdo a las competencias asignada por la Ley 785 de 2002 para la destrucción de las sustancias y elaboración, ejecución y control del plan de manejo ambiental, impediría que el Ministerio ejerciera las labores de control y vigilancia que le corresponden, lo cual no sería garantía de transparencia, imparcialidad e igualdad en el ejercicio de la función administrativa.

En su criterio, la ley asigna una función que materialmente debería corresponder a una autoridad o dependencia, diferente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En síntesis, el Ministerio afirma que desde el punto de vista ambiental, los artículos 2 y 12 de la Ley 785 de 2002, serán constitucionales siempre y cuando estén acordes con las funciones que desarrolla la entidad y su aplicación se encuentre condicionada al respeto de la normatividad ambiental.

2. Defensoría del Pueblo

Karin Irina Kuhfeldt Salazar, en su condición de Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, solicita que se declare inexecutable todo el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, como lo pretende el actor.

Argumenta que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de ésta, se establecieron los fundamentos de la política ambiental dentro del propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales. A su juicio, se reconoció al Ministerio como el organismo rector de la gestión ambiental, correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a las que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento,

manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Sostiene que la referida Ley, determina que las corporaciones autónomas regionales son la autoridad ambiental en la jurisdicción en la cual deben ejercer sus funciones. Agrega que en el nivel nacional es el Ministerio la autoridad ambiental competente.

Explica que el Decreto 216 de 2003, *“por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones”*, no alteró las funciones de las autoridades ambientales. En su criterio, sigue vigente la facultad del Ministerio para otorgar licencias ambientales y aprobar planes de manejo ambiental como, por ejemplo, en materia de fumigaciones con glifosato para erradicar cultivos ilícitos.

De otra parte considera que el organismo ejecutor de la política de erradicación de plantaciones de cultivos ilícitos y sustancias incautadas para producir droga, es la Dirección Nacional de Estupefacientes. Precisa que si bien la Dirección Nacional de Policía Antinarcoóticos ejecuta físicamente los procesos de destrucción, quien debe realizar la dirección y coordinación de la política de erradicación es la Dirección Nacional de Estupefacientes. Igualmente, aduce que la aprobación inicial y el control posterior y permanente sobre el cumplimiento efectivo del plan le corresponde a la autoridad ambiental. En su opinión, hay que distinguir a la autoridad que elabora y ejecuta, de la autoridad que controla los planes de manejo ambiental.

En síntesis, para la Defensoría del Pueblo es necesario que la labor de control sea independiente, externa y autónoma de los órganos decisorios encargados de ejecutar un proyecto, obra o actividad.

Frente a la vulneración de la unidad de materia que expone el actor, la Defensoría sostiene que en efecto existe tal violación, ya que la incorporación del artículo 12 en la Ley 785 de 2002 contradice los supuestos de éste principio, pues el objetivo y el contenido del artículo son extraños al propósito principal de la Ley.

En su parecer, las disposiciones de la citada Ley se dirigen a precisar la competencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes sobre los bienes incautados que son objeto de su administración. Así mismo, señala que la ley determina la facultad de dicha entidad para ejercer derechos sociales en relación con las acciones, cuotas o partes de interés social que hayan sido objeto de medida cautelar en los procesos de extinción de dominio, entre otras facultades.

De esta manera, expresa que la materia de la Ley 785 de 2002 se dirige a regular todas las operaciones que la autoridad encargada debe realizar en relación con la administración de bienes incautados, es decir, aquellos actos y negocios jurídicos que permiten disponer de los bienes incautados y los rendimientos que estos produzcan. Alega que, no obstante lo anterior, el artículo 12 de la Ley se encuentra dirigido a modificar la competencia de la autoridad ambiental en relación con los procedimientos de licencia ambiental. Agrega que la incoherencia es evidente y se configura una desviación de poder, so pretexto de regular la administración de bienes incautados, y asegura que *“lo que se ha querido, por parte del Gobierno y del Congreso, es salirle al paso a las acciones populares que han prosperado en materia de fumigación”*.

Afirma que el artículo 12 se ocupa de un sector distinto de los consagrados en las demás disposiciones de la Ley 785 de 2002. Señala que su materia principal es lo relacionado al ámbito de la política criminal, especialmente lo que tiene que ver con la función de las autoridades en materia de administración de bienes adquiridos en forma ilícita, pero que el artículo 12 demandado está directamente ligado con la elaboración e implementación de políticas de carácter ambiental, las cuales están sujetas a consideraciones y fundamentos distintos a los esgrimidos en materia penal.

Del mismo modo, asegura que la regulación del artículo tiene consecuencias sobre las funciones y competencias de organismos distintos, además que dicha norma modifica de manera sustancial las funciones asignadas a la autoridad ambiental.

En conclusión manifiesta que la Ley en estudio no se refiere únicamente a la competencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sino que también se refiere a otra agencia estatal. En su parecer, la unidad de materia resulta vulnerada por la norma demandada, por lo que debe ser declarada inexecutable.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo considera que la norma contradice la forma de Estado unitario que tiene Colombia, con descentralización tanto territorial como por servicios. Así, las corporaciones autónomas, tienen jurisdicción física, como las entidades territoriales, pero obedecen a una lógica de descentralización funcional, como los establecimientos públicos.

Sin embargo, explica que éstas no pueden operar como ruedas sueltas dentro del engranaje estatal. Para lo cual afirma que: *“no podría ser conforme a la Constitución el hecho de que el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial decida proteger un parque nacional que, por ejemplo, tenga el carácter de patrimonio de la humanidad, y*

que al mismo tiempo una corporación autónoma autorice a un tercero para fumigar, talar o dedicar a vivienda ese mismo parque”.

A su juicio, el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 contradice la Constitución, en la medida que establece la posibilidad de que la autoridad ambiental competente, que para el caso podría ser una corporación autónoma regional, pueda *per se* adelantar la elaboración, ejecución y control simultáneo de los planes de manejo ambiental.

Frente este punto, concluye argumentando que la simultánea atribución de planear, elaborar y controlar el Plan de Manejo Ambiental, tanto por las corporaciones como por el Ministerio, desconoce los principios constitucionales de eficacia, imparcialidad e independencia.

Para la Defensoría del Pueblo la norma acusada contradice los principios constitucionales que regulan la actividad administrativa, porque, de un lado, el establecimiento simultáneo de la elaboración, ejecución y control del Plan de Manejo Ambiental a cargo de una autoridad ambiental, hace que la labor del Estado no garantice la eficacia del control de éste, ya que si el mismo ente elabora y ejecuta el Plan se controlaría a si mismo, pudiendo resultar inocuo. Asegura que la presencia de un agente externo otorga un control verdadero y no meramente formal. Indica que de otra parte, se aseguraría la eficacia e imparcialidad en el control.

En su sentir, la norma acusada vulnera el derecho al debido proceso, ya que la persona que controla el Plan de Manejo Ambiental es la misma que lo elabora y ejecuta, con lo que se compromete la neutralidad o imparcialidad del controlador.

En su criterio, la Corte debe integrar la unidad normativa respecto de la Resolución 0013 de 2003, pues conforma una proposición jurídica completa con la Ley 785 de 2002, razón por la cual debe ser retirado del ordenamiento jurídico.

En efecto, expresa que el artículo 1° de la mencionada Resolución desarrolla el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, por cuanto asigna a la autoridad ambiental competente la elaboración, ejecución y control de un nuevo plan de manejo ambiental, diferente al aprobado en la Resolución 1065 de 2001.

En consecuencia, indica que si se llega a declarar la inexecutable del artículo 12 de la Ley 785 de 2002, necesariamente habría que hacerse la misma declaración respecto de la Resolución 0013 de 2003. Y para tal efecto enumera los vicios de constitucionalidad que, según la Defensoría del Pueblo, incurrió la citada Resolución.

3. Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Inocencio Bahamón Calderón, en calidad de Decano de la Facultad del Medio Ambiente, establece que la normatividad acusada no riñe con los preceptos legales ni constitucionales por lo que debe ser declarada exequible.

Indica que el artículo 113 de la Carta Política establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Afirma igualmente, que son fines del Estado promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, así como también proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, además de gozar de un ambiente sano, según lo señala el artículo 79 Superior.

Sostiene que en concordancia con lo anterior el legislador en la Ley 99 de 1993 estableció los principios generales ambientales, entre los que se encuentra la biodiversidad del país, la que deberá ser protegida y aprovechada en forma sostenible. Agrega que esta acción para la protección y recuperación ambiental es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

En su parecer, la Ley 99 de 1993 fortalece la protección ambiental creando al Ministerio del Medio Ambiente como organismo interlocutor frente al resto del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Ahora bien, frente a lo señalado por el demandante expone que no es procedente, pues existe desconocimiento de los reales propósitos de la Constitución, ya que su fin último, en su criterio, es la persona humana perteneciente a una colectividad sujeta a derechos y obligaciones, entre ellos lo ambiental.

Manifiesta que uno de los instrumentos de planificación y de gestión que el legislador creó para desarrollar los fines del Estado es el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, el cual no se puede entender como un ente u organización, sino por el contrario es la puesta en marcha de la responsabilidad conjunta de todas las instituciones del Estado y la sociedad civil, de proteger los recursos naturales y el medio ambiente, para que garantice el ejercicio de los derechos colectivos.

Argumenta que de acuerdo al ordenamiento constitucional, Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo que ni éste ni los particulares pueden actuar a su libre albedrío, sino en función de las normas legales que instrumentaliza el derecho, de ahí que, en su parecer, las disposiciones acusadas de inconstitucionales son concordantes con la Constitución y las leyes.

Explica que el SINA es un conjunto normativo que faculta a los entes del Estado para que tengan en cuenta los principios orientadores de manejo de los recursos naturales y ambientales, máxime cuando se trata de la disposición final de sustancias que pueden atentar contra los derechos colectivos, ya que el mismo tiene que cumplir con sus fines esenciales.

Finalmente, expone que al establecer un plan de manejo ambiental como responsabilidad de la autoridad ambiental para la disposición de dichas sustancias, en últimas representa una herramienta de planificación que le permita mitigar, compensar y prevenir la degradación y el riesgo ambiental sobre los ecosistemas naturales.

Se anexa el concepto del profesor en ingeniería forestal Jaime Alberto Moreno, quien considera que es necesario garantizar que toda entidad creada para ejercer autoridad debe ser liberada de cualquier viso de conflicto de intereses que termine por entorpecer el libre y objetivo ejercicio de sus funciones en cumplimiento de la misión para la que fue creada.

Para el profesor Moreno las autoridades ambientales como el Ministerio, las corporaciones autónomas regionales y los departamentos administrativos del medio ambiente, deben conservar el nivel de autoridades reguladoras y administradoras de los recursos naturales en procura de la conservación y del mantenimiento de un medio ambiente sano, como lo consagra el artículo 79 y 80 de la Constitución Política, para lo cual, en su opinión, debe evitarse que sean ejecutores de acciones y por el contrario mantenerse como reguladores y salvaguardas del adecuado manejo ambiental. De esta forma, propone que el parágrafo del artículo 2° acusado es inconveniente, pues como lo señala el demandante, convierte a las autoridades ambientales en ejecutores de acciones que ellas mismas deben controlar y regular.

Frente al artículo 12 acusado asegura que las funciones de las autoridades ambientales no son las de “elaborar” y “ejecutar” como lo establece dicha norma, sino que le compete la aprobación y control de dichos planes, según lo establece el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, al regular las funciones de las CAR como máxima autoridad ambiental para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley. Agrega que también pueden adelantar la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades, así como de otras que puedan generar deterioro ambiental.

En síntesis, conceptúa que frente a las disposiciones normativas acusadas, parágrafo del artículo 2 y artículo 12 de la Ley 785 de 2002, deben ser declaradas inconstitucionales.

4. Universidad Externado de Colombia

El Director de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente manifiesta que el constituyente de 1991 tuvo una visión vanguardista en lo relacionado al medio ambiente, ya que produjo como resultado un cuerpo normativo garantista y promotor de una nueva variable de la gestión pública nacional, regional y local. Asegura que en la Carta se establece el medio ambiente como un derecho – deber, derecho pues así ha sido consagrado específicamente y además porque se encuentra ligado con la salud, la vida y la integridad física de los asociados. Explica que también es un deber, pues exige de las autoridades y de los particulares acciones encaminadas a su protección.

Plantea que, según la Corte Constitucional, para el cumplimiento del deber de protección de las riquezas naturales de la Nación están establecidas dos vías: por una parte, la planificación y fijación de políticas estatales, y por la otra, la consagración de acciones judiciales encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano.

Argumenta que esta protección de las riquezas naturales, como principio fundamental y obligación del Estado Social de Derecho, se fortalece por su estrecha relación con los artículos 80 y 334, entre otros.

Considera que el artículo 80 de la Constitución establece el deber de protección de los recursos naturales, el cual va aparejado con la función de planificación en el manejo y aprovechamiento de esos recursos para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Del mismo modo, señala que el artículo 334 superior regula que el Estado debe intervenir, por disposición de la ley, en la explotación de los recursos naturales, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Considera que no existe ninguna contradicción del párrafo del artículo 2 de la ley 785 de 2002 con las disposiciones constitucionales. Por el contrario, advierte que dejar en cabeza de las autoridades ambientales la destrucción de sustancias controladas significa que se está reconociendo que son ellas las idóneas para adelantar esa labor, por el conocimiento de los riesgos ambientales, y las condiciones intrínsecas de esos bienes.

En su parecer, el marco legal y constitucional en el que se desenvuelven las autoridades ambientales de Colombia, les permite y les exige adelantar operativos de destrucción de sustancias que tienen la potencialidad real de afectar el ecosistema. Además, agrega que la

asignación de una nueva función en cabeza de las autoridades ambientales guarda plena coherencia con los principios del desarrollo sostenible y con la obligación constitucional de proveer por un ambiente sano. Argumenta que dejar la función de destrucción de esas sustancias prohibidas en cabeza de otras autoridades distintas de las ambientales, implicaría crear riesgos innecesarios que, en su opinión, busca evitar el párrafo del artículo 2°.

En su concepto, la parte final del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 está en armonía con los preceptos ambientales consagrados en los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución. Así mismo, precisa que la parte inicial del párrafo acusado aclara las dudas del demandante, toda vez que dispone que las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la Dirección Nacional de Estupefacientes lo relativo a su disposición o destrucción. Considera que el Estado, representado por las autoridades ambientales son las que, finalmente, responden por la destrucción de esas sustancias para procurar el menor impacto ambiental, es coherente con la coordinación estatal.

A su juicio, no es válido y carece de fundamento el cargo según el cual la elaboración por parte de las autoridades ambientales de planes de manejo ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, implica una vulneración del artículo 79 constitucional, que se refiere al derecho de gozar de un ambiente sano. Explica que es necesario aceptar que un ambiente sano es condición *sine qua non* de la vida misma y que bajo ese mismo esquema, ningún otro derecho podría ser realizado en un ambiente alterado.

Expone la tesis doctrinal que acepta las siguientes expresiones del derecho al ambiente sano, susceptibles de protección jurídica, estas son: (1) derecho a que la vida y la salud personales no sean lesionadas o puestas en peligro como consecuencia de la contaminación o deterioro ambiental; (2) derecho a un razonable nivel de calidad ambiental; (3) derecho a disfrutar del patrimonio ambiental y (4) derecho a proteger la propiedad privada de eventuales daños causados por conminación o perturbaciones ambientales provocados por terceros.

Sostiene que las dos primeras concepciones doctrinarias sobre el derecho a gozar de un ambiente sano, encajan perfectamente en las funciones que tienen que desplegar las autoridades ambientales, a la luz de las normas demandadas.

Afirma igualmente que las normas acusadas no vulneran el artículo 80 constitucional, por el contrario desarrollan los preceptos ambientales de la Carta Política en lo que tiene que ver con la protección de los recursos

naturales, con el derecho a gozar de un ambiente sano, así como con la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Asegura que el manejo de sustancias prohibidas es un problema social, ambiental y sanitario de enormes proporciones, que supone actitudes de esas mismas autoridades. En su criterio, más allá de considerar que la administración de los bienes incautados al narcotráfico corresponda a la Dirección Nacional de Estupefacientes, resulta coherente disponer que la destrucción de las sustancias prohibidas y la elaboración de los planes de manejo ambiental deben recaer en las autoridades ambientales.

Finalmente considera que el cargo por violación al principio de unidad de materia es infundado, pues la protección al medio ambiente como obligación estatal está consagrada como principio fundamental.

5. Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, como apoderada del Ministerio argumenta que la consagración en el artículo 79 Superior como derecho fundamental a un ambiente sano, responde a la protección de la vida humana, al establecimiento de un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite un mejor vivir entre el hombre y el medio que lo rodea.

Sostiene, entonces, que dentro del marco de una Constitución ecológica, tal como fue la dirección que le señaló el Constituyente de 1991 y la interpretación que esa Corporación ha hecho de la misma en reiterados pronunciamientos, se encuentra que las dos disposiciones objeto de reproche por el actor son constitucionales, pues se ajustan y desarrollan todos los preceptos que la norma superior ha establecido al Estado como principal responsable de proteger este derecho fundamental.

Expone que no tendría sentido consagrar el derecho a un ambiente sano si las autoridades encargadas de su protección carecieran de la posibilidad de proteger mediante mecanismos efectivos y sus actuaciones la integridad del mismo.

Considera que el hecho de que las normas acusadas faculten a las autoridades ambientales para destruir las sustancias que no haya sido posible enajenar o exportar por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lejos de desconocer su función como protectoras del medio ambiente la desarrollan, pues esta protección carece de efectividad si en la práctica no se toman las medidas requeridas por parte de las autoridades para evitar que elementos ajenos al ecosistema lo alteren o destruyan, poniendo en riesgo su estabilidad y hasta la vida humana.

Argumenta que el manejo de las sustancias incautadas, según su naturaleza, requieren de un conocimiento especializado para evitar mayores perjuicios al medio ambiente. Agrega que los narcotraficantes con sus actividades delictivas están atentando contra éste, afectando las fuentes de agua, la fauna y la flora y, en consecuencia, la salud y el derecho a una vida digna de los ciudadanos residentes en Colombia. Además, indica que cuando se van a destruir esta clase de sustancias químicas, dichas autoridades deben asesorarse de especialistas en su manipulación para no causar daños al medio ambiente.

En su parecer, lo que quiso el legislador en las normas atacadas es justamente garantizar que el medio ambiente sea protegido adecuadamente por las autoridades que legalmente se encuentran encargadas de su custodia, como lo sería el Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales, los departamentos y municipios, éstos últimos de acuerdo a su jurisdicción y en lo de su competencia, pues estas entidades tienen entre sus funciones la prevención de la contaminación ambiental con la precaución necesaria para la destrucción de esta clase de sustancias.

Afirma que todas estas autoridades responsables del medio ambiente gozan de la posibilidad de destruir sustancias, materias primas, productos e implementos utilizados en la comisión de infracciones contra el medio ambiente, sin que se pueda decir que, por ello, se impide velar por la integridad del mismo.

Señala que en este caso debe tenerse en cuenta que la Dirección Nacional de Estupefacientes no cuenta con los expertos para la manipulación de estas sustancias y que cuando el legislador atribuye a las autoridades del medio ambiente la obligación de elaborar los planes de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, lo hace en cumplimiento de los mandatos y postulados de la Constitución Política, ya que, a su juicio, no existen entidades más apropiadas para cumplir con ésta función que las que tienen a cargo la protección del medio ambiente, en razón de que tiene todos los mecanismos y el personal experto para realizar esta misión que se encuentra inmersa en sus funciones.

Aduce que es justamente la autoridad que diseña el plan ambiental la que conoce qué medidas debe adoptar, que no atenten contra el ecosistema, con el fin de asegurar el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales e impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes como lo es la destrucción de estas sustancias que por tratarse de precursores químicos son de difícil manejo.

A su juicio, la existencia de estas disposiciones legales constituye una forma de garantizar la protección del ecosistema y por ende a la salud y

la calidad de vida del hombre, derechos fundamentales ligados con una correcta interrelación con la naturaleza para no generar daño a la misma.

En su concepto, las normas acusadas guardan armonía con el programa ecológico señalado en la Constitución, en desarrollo del cual el legislador ha expedido disposiciones como la ley 99 de 1993, pues en su artículo 83 atribuye a las entidades ambientales funciones policivas, así como establecer sanciones y medidas preventivas.

Considera que no le asiste razón al actor, toda vez que no existe ambigüedad en el deber de las autoridades de destruir sustancias que han sido destinadas o puedan ser utilizadas para cometer ilícitos; afirma que nada más consecuente con la función de éstas que actuar en cumplimiento de la ley y en defensa del medio ambiente.

Finalmente, frente al cargo por violación al artículo 158 constitucional porque las disposiciones demandadas se refieren a la administración de bienes incautados al narcotráfico y no a las autoridades ambientales, indica que eso equivaldría a que ninguna norma podría referirse, ni siquiera tangencialmente, a otra autoridad o entidad sin desconocer dicho principio.

Para tal efecto, explica que el artículo 158 de la Constitución prevé que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia, esto porque se trata de tecnificar el proceso legislativo, con el fin de que los temas de que trata un proyecto de ley guarden una relación de conexidad y coherencia lógica y jurídica. Por ello se excluyen aquellas materias que resultan ajenas frente al tema central de que trata la disposición legal, lo que en su criterio, no se presenta ya que se está advirtiendo cuál será el destino de los bienes incautados cuando éstos sean sustancias controladas.

En síntesis, argumenta que esto guarda cabal sentido con la disposición constitucional y por lo mismo los cargos planteados no están llamados a prosperar. Así, solicita se declare exequible la expresión *“las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental”*, contenida en el párrafo del artículo 2º y el artículo 12 de la ley 785 de 2002.

6. Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-

Por medio de apoderada manifiesta que, en su sentir, no solamente la norma acusada está violando los artículos 8, 79, 80 y 158 de la Constitución Política, sino también el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la ley 21 de 1991.

Plantea que la Corte Constitucional mediante sentencia SU-383 de 2003 tuteló los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de la amazonía colombiana contra la Presidencia de la República y otros por la aplicación del programa de erradicación de cultivos de uso ilícito con químicos.

Afirma que en dicho fallo se tutelaron los siguientes derechos fundamentales: *i)* a la diversidad e integridad étnica y cultural, *ii)* la participación, *iii)* al libre desarrollo de la personalidad de los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana.

Indica que la Corporación ordenó a las entidades encargadas de combatir las drogas consultar de manera efectiva y eficiente con dichos pueblos indígenas, sobre las decisiones atinentes al programa de erradicación de cultivos ilícitos en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Señala que en el fallo también se ordenó que el proceso de consulta debería adelantarse en un plazo de 3 meses con observancia de los principios y reglas contenidas el Convenio 169 de la OIT, aprobado y ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Sostiene que, de otra parte, la Corte negó la protección de los intereses colectivos a la vida, a la salud y al medio ambiente sano, por considerar que el amparo de estos derechos era objeto de la acción de grupo que cursaba en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Aduce que de la anterior negativa se apartaron los Magistrados Beltrán Sierra y Vargas Hernández porque consideraron que se debieron tutelar los derechos colectivos a la vida, la salud y a un ambiente sano, también que se debió disponer la suspensión inmediata de la aspersión aérea, en aplicación al principio de precaución.

Explica que, por otra parte, a juicio del Magistrado Araujo Rentería se debió amparar otros derechos invocados en la acción de tutela, tales como la vida, la salud, la integridad personal y el debido proceso. Sostiene que por último el Magistrado Tafur Galvis, ponente de la providencia, señaló que en el evento de no realizarse la consulta por causas imputables a las autoridades competentes, dentro del plazo fijado, se debería suspender el programa de erradicación aérea.

Expresa que en la misma Sentencia se señala que la consulta se realizará con los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana, por medio de sus autoridades y de las organizaciones que los representan.

Precisa que para dar cumplimiento a lo anterior la Corte estableció que se debían seguir las pautas de la sentencia C-418 de 2002, sobre el mecanismo de participación de la consulta. Para tal fin explica que la Corporación señaló las fases de dicha participación.

La primera fase consiste en que las entidades deberán presentar a las autoridades indígenas y a las organizaciones que los representan, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de ésta providencia, una propuesta sobre el método y los términos que se aplicarán para adelantar la consulta definitiva, la delimitación territorial de la misma y los medios adecuados para la erradicación de los cultivos ilícitos, ya sea mediante la aspersión aérea o por métodos alternativos, siempre y cuando uno y otro garanticen en forma efectiva y eficiente los derechos fundamentales que se ampararon mediante dicha providencia.

Frente a la delimitación del territorio objeto de consulta, argumenta que la Corte manifestó que las comunidades indígenas y tribales de la amazonía colombiana cumplen con las condiciones prescritas en el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT, es decir, que son depositarios de condiciones sociales, culturales y económicas que los distinguen de los otros sectores de la colectividad nacional, que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones y que ocupan estos territorios desde antes de la conquista y la colonización de las actuales fronteras estatales.

De otra parte, sostiene frente al tema de los medios adecuados para la erradicación de los cultivos, que le corresponde a las autoridades competentes consultar las decisiones atinentes al programa de erradicación que se emplee para asegurar en forma efectiva y eficiente los derechos fundamentales que mediante la providencia se amparan, tanto a los miembros de los pueblos indígenas como de los demás habitantes de los respectivos territorios. Agrega que además se debe fundamentar la definición de dichas alternativas en el plan de manejo ambiental impuesto por el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos con químicos.

La segunda fase, indica que para que sea efectiva y eficiente la Corte dispuso que debían evaluar todas las condiciones del programa de erradicación de cultivos ilícitos que las entidades mencionadas adelantan en sus territorios, en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Manifiesta que la Corporación en el citado fallo recomendó para estas dos fases que: *“la consulta debe adelantarse de Buena fé, atendiendo las circunstancias y con miras a una concertación conforme al artículo 6*

del convenio 169 de la OIT. En consecuencia no se trata de un mero formalismo, ni de una oportunidad para imponer una decisión o para eludir el cumplimiento de una obligación y por lo tanto las entidades gubernamentales encargadas de autorizar, ejecutar y vigilar la política estatal de erradicación de cultivos ilícitos tiene el deber de suministrar de manera clara y oportuna la información correspondiente sobre las acciones en ejecución en cualquiera de las modalidades de erradicación.”

En su parecer, lo anterior con el fin de no limitar la capacidad de que los pueblos consultados puedan evaluar el impacto de las medidas en su hábitat y en sus estructuras organizativas y espirituales, de tal manera que puedan conceptuar sobre la delimitación y continuación del programa, así como sobre las diferentes propuestas sobre el mismo. Agrega que de igual forma, por medio del suministro de la información mencionada, los representantes y las autoridades de los pueblos tendrán la posibilidad de formular alternativas encaminadas a asegurar el respeto a su integridad cultural y la autonomía de las autoridades de su territorio.

Concluye que el aparte final del párrafo del artículo 2 y el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 son contrarios a los artículos 8, 79, 80 y 158 Superiores, por lo que deben ser declarados inexecutable.

7. Dirección Nacional de Estupefacientes

El Director Nacional de Estupefacientes, Alfonso Plazas Vega, solicita que se declaren executable las disposiciones demandadas. Para tal efecto, manifiesta que no está de acuerdo con los argumentos de la demanda por incongruentes y desacertados, no sólo desde el ámbito jurídico sino también por desconocer una de las estrategias del Gobierno convertida en una política de Estado mediante la Ley 812 de 2003, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo donde se propone que la política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas. Agrega que se promoverá la erradicación, forzosa y voluntaria de los cultivos ilícitos y la interdicción, aérea, fluvial y terrestre del narcotráfico.

Sostiene que la destrucción de las sustancias precursoras que puedan servir para el procesamiento de cocaína o cualquier otra droga que produzca dependencia, es una forma de administrarlas contemplada en el artículo 54 del Decreto legislativo del 2790 de 1990 adoptado como legislación permanente por el artículo 4 del Decreto Especial 2271 de 1991, según el cual *“los insumos, sustancias precursoras o elementos que puedan servir para el procesamiento de cocaína o de cualquier otra droga que produzca dependencia, una vez identificada parcialmente por orden del Superior de la unidad de Investigación de Orden Público, con*

la presencia imprescindible del Ministerio Público, serán puestos a disposición o a la orden de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la cual podrá determinar su inmediata utilización por parte de una entidad oficial, su remate para fines lícitos debidamente acreditados, o su destrucción si implica grave peligro para la salubridad o seguridad públicas”.

Así, indica que la Ley 785 de 2002 trata de los sistemas de administración de bienes incautados en virtud de la aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 793 de 2002, y uno de esos sistemas es la destrucción de las sustancias químicas controladas, por lo que en su concepto, existe una relación directa y consecuente entre estos bienes, la orden de destrucción y el procedimiento para llevarla a cabo, en donde intervienen la Dirección Nacional de Estupefacientes y la autoridad ambiental.

Afirma que el artículo 2° de la Ley 785 de 2002, aparte final del párrafo atacado, al disponer que *“las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias”*, no hace otra cosa que precisar el procedimiento de administración y asignar a las autoridades ambientales la función para la ejecución de la destrucción cuando se opte por ello, con el único fin expreso señalado en la ley de procurar el menor impacto ambiental.

De otra parte, expresa que la disposición demandada es desarrollo de la hermenéutica jurídica en donde se faculta a una autoridad administrativa como la Dirección Nacional de Estupefacientes para que en ejercicio de su competencia ordene la utilización, venta o destrucción de las sustancias, y en segundo lugar, en el caso de optarse por la destrucción se faculta a la autoridad ambiental para que realice dicho procedimiento, todo ello tendiente a preservar el medio ambiente o a causar el menor impacto ambiental.

Argumenta que no se puede ignorar que la destrucción es una medida subsidiaria de otros sistemas previstos, toda vez que el párrafo que se acusa es claro al expresar que tratándose de sustancias controladas, las autoridades ambientales serán responsables de su destrucción con el fin de procurar el menor impacto ambiental sino fuere posible su enajenación o su explotación.

Advierte que no existe ninguna violación a las normas constitucionales, en consideración a que tanto los preceptos contenidos en la ley 785 de 2002 como en la 99 de 1993 están dirigidas a proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

A su juicio, la norma atacada establece un compromiso del Estado a cargo de las autoridades ambientales, exigiéndose que su existencia se traduzca en una participación activa de los procesos que tienen que ver con el manejo y disposición final de las sustancias controladas. Indica que se trata de superar, mediante un mandato legal, la actitud pasiva y expectante de estas autoridades.

Plantea que la norma no sólo es constitucional sino que es obvio endilgarle la responsabilidad enunciada a la autoridad ambiental con el fin de procurar el menor impacto ambiental, lo que desarrolla el principio de coordinación contenido en el artículo 113 de la Constitución Política, según el cual los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Considera que es absurdo pretender destruir las sustancias controladas sin la intervención de las autoridades ambientales, para que, luego de ocurrido el daño, la autoridad ambiental sí lo declare configurándose una verdadera infracción a las normas constitucionales y un perjuicio a los recursos naturales. Se trata de destruir para evitar un daño.

Afirma no compartir la apreciación del demandante cuando señala que la autoridad en cumplimiento de la norma demandada actúa como juez y parte. En su sentir, la actividad de regular y ejecutar la destrucción de sustancias químicas tiende a la protección del medio ambiente y no es contraria a la de fiscalizar, auditar o sancionar el daño causado.

Explica que la disposición de dichas sustancias es una consecuencia de una conducta ilícita ya intervenida por una autoridad judicial, por lo que resulta exequible al aparte final del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002.

Respecto al artículo 12 también acusado de la referida Ley, sostiene que guarda relación con la función establecida en el numeral 25 del artículo 2° de la Ley 99 de 1993, pues corresponde al Ministerio del Medio Ambiente prohibir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Agrega que al determinar la ley que la autoridad ambiental es quien elabora el plan de manejo para la manipulación de sustancias, sólo se está aplicando el artículo 6 de la Ley 99 de 1993 que establece la cláusula general de competencia, según la cual el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá las demás funciones relacionadas con su competencia que no hayan sido atribuidas expresamente por ley a otra autoridad.

Aduce que ni la Dirección Nacional de Estupefacientes ni la Policía Nacional tiene funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así que por disposición del artículo 12 acusado esta atribución corresponde a las autoridades ambientales.

Reitera que en lo que se refiere al plan de manejo ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos, es concordante con la Constitución y las leyes, más aún porque se trata de una política de Estado contenida en el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado comunitario, adoptado mediante la Ley 812 de 2003. Además, todo ello en virtud del principio de coordinación contenido en el artículo 113 Superior, pues todos los órganos del Estado comprometidos en la lucha contra la producción de drogas ilícitas deben colaborar de manera armónica para combatir el flagelo del narcotráfico, realizando aportes y ejecutando actividades que deben ser articuladas en donde tienen participación las autoridades ambientales.

Insiste que se trata de obtener una vinculación activa y participativa en la política de Estado en torno al combate a los cultivos ilícitos existentes en el territorio nacional, con el fin de que la autoridad ambiental desarrolle los principios constitucionales y legales que se aluden en la demanda y al efecto, elabore, imponga y verifique el cumplimiento de las políticas de las políticas de prevención y protección del medio ambiente frente al Programa de Erradicación forzosa de cultivos ilícitos.

En su opinión, el demandante reconoce que existen cultivos ilícitos en todo el territorio nacional, inclusive en los parques nacionales naturales, y asume erróneamente que dichos cultivos forman parte del ecosistema, cuando en realidad lo que han hecho es invadirlos y dañarlos, y es la autoridad ambiental a la que le corresponde cuidar la diversidad biótica de la nación y la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, como lo son los parques naturales.

Considera que es ésta la principal razón por la cual el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 impone a las autoridades ambientales la obligación de elaborar, ejecutar y controlar el plan de manejo ambiental que se aplique para el correcto desarrollo del plan de erradicación forzosa.

Expone que la Dirección Nacional de Estupefacientes como ejecutora de las decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes y la Policía Antinarcóticos como ente ejecutor del Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos con Glifosato -PECIG-, tienen por finalidad cumplir no sólo con las metas propuestas en la lucha nacional contra el problema del narcocultivo, sino también, cumplir con su misión institucional y los objetivos constitucionales y legales. Al respecto se pregunta: *“por qué llevar a tales entidades a una extralimitación de funciones poniéndoles la obligación de formular el plan de manejo ambiental, cuando en realidad les corresponde ejecutar los procedimientos para la erradicación forzosa bajo los lineamientos que haya dictado la autoridad ambiental para su desarrollo?”*.

En su parecer, la protección del medio ambiente sano y de los recursos naturales renovables no puede traducirse en la ausencia o falta de compromiso en que se quiere hacer incurrir a la autoridad ambiental con la demanda de inconstitucionalidad que es objeto de estudio.

En relación con la presunta vulneración al principio de unidad de materia, señala que es claro que entre la destrucción de sustancias controladas como la elaboración del plan de manejo ambiental para la manipulación de éstas y para la erradicación de cultivos ilícitos y la administración de bienes incautados, existe un común denominador, que es la lucha frontal del Estado en contra del narcotráfico y sus conductas conexas. Aduce que el narcocultivo, el tráfico de sustancias químicas controladas y la administración de bienes producto de dichas actividades, tienen una relación teleológica, objetiva única con la temática general y la materia dominante de la ley, por lo tanto es coherente integrar en una sola norma jurídica varios aspectos de la política de lucha contra las drogas ilícitas.

Indica que es esa lucha contra el narcotráfico la que lleva al Estado a implementar normas que se traduzcan en un efectivo plan de ataque, que incluyan desde la prevención hasta la penalización de todo lo que signifique la funesta actividad del narcotráfico y que influye en la comunidad internacional.

Señala que en lo relacionado a la administración de bienes incautados u ocupados, el legislador se dio cuenta cómo la Dirección Nacional de Estupefacientes era objeto de múltiples demandas millonarias por reparación de daños, y no podía ser parte dentro de los procesos donde se ventilaba lo correspondiente a tales bienes, corrigiéndose esa falencia. Precisa que ahora la entidad es parte para debatir sobre la situación jurídica de los bienes que se le entregan y responder por el acertado manejo de los mismos. Y que por lo tanto era necesario buscar normatividad que previniera la exterminación del preocupante daño desde el cultivo.

Finalmente, manifiesta que al considerar que entre la primera etapa y la última existen una serie de situaciones que tenían que ser objeto de regulación porque se trata de la actividad del narcotráfico, debe asumirse que ésta consiste tanto en los cultivos como en los insumos utilizados para la producción de la droga (sustancias controladas) y los bienes que se adquieren con su producto. Entonces, asegura que no existe violación al principio de unidad de materia, ya que se regula una sola materia: la actividad del narcotráfico.

8. Corporación Colectivo de Abogados

En escrito presentado de forma extemporánea el presidente de la entidad, Alirio Uribe Muñoz, manifiesta que la Ley 785 de 2002 se erige como la más reciente directriz en el llamado marco de la lucha contra las drogas, que en no pocas oportunidades ha sido objeto de fuertes críticas desde diversos sectores, respecto de su planeación, ejecución y resultados.

De esta forma cita el informe nacional de desarrollo humano en Colombia de 2003, titulado “*El conflicto, callejón con salida*”, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en donde se expusieron los siguientes puntos:

“La lucha contra las drogas no escapa a la idea inapropiada de que en la guerra todo se vale. Esa idea respalda al conjunto de políticas represivas que atacan de igual forma a todos los eslabones de esa industria, subestimando los efectos indeseables que sobre el propio control de drogas y sobre el conflicto armado tiene tanto la represión química y militar de la oferta, como la criminalización del campesinado que participa en los cultivos. (...) El prejuicio prohibicionista, el cinismo en el sur y las falencias de las propuestas de legalización, son escollos en la búsqueda de alternativas orientadas a reducir el daño causado por la producción, por el consumo y por las políticas vigentes. (...) En el lado de la demanda, la reducción de daños significa morigerar las acciones punitivas sobre el consumo, acentuar los programas preventivos y ver al consumidor como un enfermo que como un criminal. En el lado de la oferta, la reducción del daño significa más erradicación manual y menos fumigación aérea, más alternativas rentables para el colono o el campesino, más énfasis en la prevención y en el fortalecimiento del tejido social, más diferenciación entre el grande y el pequeño.”

Explica que también existen argumentos ambientales para suspender las fumigaciones, así, transcribe fragmento del texto “Fumigación en Colombia”:

“(...) el uso inadecuado de precursores químicos en el procesamiento de la hoja de coca ocasiona daños ambientales irreversibles, que a pesar de no estar apropiadamente evaluados, podrían ser de muy graves proporciones, máxime cuando tales sustancias son vertidas directamente sobre suelos y fuentes de agua en áreas conocidas en el mundo como de gran biodiversidad. En este sentido vale la pena anotar que especialistas en acuicultura han registrado la aparente desaparición de especies piscícolas consideradas endógenas de ciertos ríos, es decir, de peces que tan sólo ha sido observado allí.

Con la política compulsiva de fumigar los cultivos se cierra e inicia al mismo tiempo un ciclo continuo de daño ambientales, con consecuencias sociales, culturales y económicas (...).”

Sobre el tema, sostiene que se evidencia la errada orientación de solucionar un daño ambiental con otro, en el marco irregular de aplicación de políticas sin que se estudie el impacto que ellas tienen a nivel sanitario, ambiental y social, situación que ha sido denunciada por la Defensoría del Pueblo.

A su juicio, la Defensoría del Pueblo ha constatado que la Dirección Nacional de Estupefacientes no ha cumplido o dilatado el cumplimiento de ciertas exigencias de la autoridad ambiental, concretamente se ha visto una demora injustificada para cumplir lo establecido en los términos de referencia para el Plan de Manejo Ambiental.

Considera que el cuestionamiento por las fumigaciones, método de aspersión aérea para la erradicación de cultivos de uso ilícito, encuentra actualmente su mayor auge debido a la internacionalización de su ejecución, por ser parte integrante de la política gubernamental norteamericana del Plan Colombia.

Indica que la Dirección Nacional de Estupefacientes fue creada para coordinar el desarrollo y ejecución de las políticas en materia de control, prevención y represión de estupefacientes, en consecuencia le corresponde coordinar el desarrollo y ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato –PECIG-.

En su parecer, queda probado que corresponde a la Dirección Nacional de Estupefacientes cumplir con lo ordenado en el Plan de Manejo Ambiental, y no como lo señala el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, cuando señala que debe ser la autoridad ambiental la encargada de elaborar ejecutar y controlar los planes relacionados con el PECIG. Indica que esta situación fue explicada en la resolución 0108 del 31 de enero de 2002 del Ministerio del Medio Ambiente.

Plantea que si el Ministerio del Medio Ambiente, es el que debe encargarse de lo relacionado con la destrucción de sustancias empleadas en la producción de narcóticos, como lo señala el artículo 12 acusado, esto significa que funcionarios del Ministerio tendrían que participar de los operativos antinarcóticos, es decir, un entrenamiento bélico militar.

Considera, entonces, que dicho procedimiento discrepa de la misión de ese funcionario que propende por la armonización del hombre con la naturaleza, pues el manejo de sustancias controladas en escenarios de confrontación y de guerra deja pocas posibilidades para su tratamiento.

Asegura que la mezcla de aspersión causa daño como lo señaló el Magistrado Luis Rafael Vergara Quintero en el reciente fallo del Tribunal Contencioso de Cundinamarca, al hacer referencia a las fumigaciones aéreas. Por lo que, en su parecer, se viola el artículo 80 de la Constitución.

Manifiesta que una de las más profundas críticas que pueden realizarse frente a la actual política antidroga es la descoordinación entre las autoridades que trabajan para ese fin.

Explica que se observa la falta de articulación de los Programas de Desarrollo Alternativo con el Programa de Erradicación Aérea con Químicos, ambos, componentes de la política de lucha contra las drogas, la cual ha llevado a que algunos proyectos de desarrollo alternativo hayan sido objeto de fumigaciones. Por otra parte, asegura que la forma como actualmente se ejecuta el referido programa ha llevado a que se desconozcan otras políticas sectoriales en materia ambiental y de salud, así como de otras en materia social tendientes a brindar protección especial a grupos sociales vulnerables.

Igualmente, advierte la falta de trabajo conjunto interinstitucional y coherente para que se cumpla la normatividad en materia ambiental y de salud y se tomen las medidas necesarias de prevención y protección de éstas materias. Agrega que la Dirección Nacional de Estupefacientes no ha cumplido o ha dilatado el cumplimiento de ciertas exigencias de la autoridad ambiental, así como existe una demora injustificada para cumplir lo establecido en los términos de referencia para el Plan de Manejo Ambiental. También señala que el Ministerio de Salud no ha ejercido efectivamente sus atribuciones como autoridad en esa materia, por lo cual no ha logrado la implementación de un plan de vigilancia epidemiológica en el desarrollo del Programa de Erradicación.

En su sentir, las fumigaciones indiscriminadas sobre pequeños cultivos desconocen las medidas de diferenciación positiva que el Estado ha establecido de estos pequeños cultivadores y lo que es más grave aún, han afectado los derechos a la salud y a un ambiente sano de la población, así como el derecho de los niños que habitan las regiones donde se ejecuta el programa de erradicación.

Argumenta que se ha desconocido el principio de coordinación administrativa y que ésta se suma a la negligencia de las autoridades que intervienen en la ejecución del citado programa, lo que ha conducido al incumplimiento de otros mandatos constitucionales como son el aseguramiento de la salud y salubridad pública, la protección y conservación del medio ambiente y el deber del Estado de brindar protección especial a los grupos vulnerables o marginados, así como a los menores de edad.

Expresa que imponerle al Ministerio del Medio Ambiente la disposición de sustancias o bienes para el procesamiento de los narcóticos, naturalmente aumentaría aún más la complejidad de la precaria coordinación de las autoridades antinarcóticos. En su opinión, debe ser la Dirección Nacional de Estupefacientes la encargada de ejecutar el Plan de Manejo Ambiental y las autoridades ambientales deben mantener su papel imparcial de veeduría, control y verificación del mismo.

Finalmente, aduce que la Ley 785 de 2002 es inconveniente porque envía un mensaje falso, consistente en que la mitigación de daños de actividades que comprometen el medio ambiente puede obviarse por parte de quienes las realizan, razón por la cual solicita que se declare la inexecutable del artículo 12 de la Ley 785 de 2002.

V. CONCEPTO DEL JEFE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3384 de fecha 15 de octubre de 2003, manifiesta que la Constitución de 1991, denominada “*constitución ecológica*”, consagra, por un lado, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y por el otro, le impone al Estado una serie de deberes como proteger las riquezas naturales de la Nación, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales pertinentes y exigir la reparación de los daños causados al ambiente.

Afirma que la Constitución ecológica fue desarrollada, entre otras disposiciones, por la Ley 99 de 1993 al reordenar el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organizó el Sistema Nacional Ambiental –SINA.

Frente a la presunta vulneración de los artículos 8, 79, 80, 113 y 209 de la Constitución, indica que, en principio, parecieran que las disposiciones acusadas persiguieran un fin legítimo, es decir, que sea la misma autoridad ambiental como parte del Estado y dada su especialidad en el tema, quien lleve a cabo la destrucción de las sustancias controladas, ya que este procedimiento puede impactar negativamente en los recursos naturales renovables y el medio ambiente; así como la elaboración, ejecución y control en el cumplimiento de los planes de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos.

Sin embargo, precisa que la naturaleza de los órganos y de las funciones que integran el Sistema Nacional Ambiental es fundamentalmente de control ambiental.

En su concepto, *“cabe preguntarse si podrían tales organismos, en el caso del programa de erradicación de cultivos ilícitos, cumplir esos cometidos constitucionales controlando los planes de manejo ambiental que ellas mismas han elaborado y ejecutado. La respuesta es negativa, más si se tiene en cuenta que controlar es sinónimo de fiscalizar y fiscalizar es criticar las acciones de otro.”*

Por ello, aduce que las disposiciones acusadas vulneran el derecho colectivo a un ambiente sano y los deberes del Estado en relación con los aspectos ambientales.

Sostiene que si llegan a confundirse en una misma entidad estatal funciones diversas y contradictorias, como las consagradas en las normas demandadas – elaboración, ejecución y control de los planes de manejo ambiental, y destrucción de las sustancias controladas-, el control ambiental previsto por las normas ambientales tanto nacionales como internacionales nunca estaría gobernado por el principio de eficacia que contempla el artículo 209 Superior.

Considera que, tal como lo señala el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, la autoridad ambiental es responsable de la elaboración, ejecución o consumación y además del control del cumplimiento de los planes de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, por lo que no podría garantizarse la imparcialidad que debe gobernar el ejercicio de la función administrativa.

Por esta razón, concluye que las disposiciones demandadas vulneran el ordenamiento constitucional, especialmente los artículos 8, 79, 80, 113 y 209 de la Carta Política.

Con relación a la eventual vulneración al principio de unidad normativa, señala que en el presente caso, si bien por medio de la Ley 785 de 2002 se dictan disposiciones relacionadas con la administración de bienes incautados y en general con el programa de erradicación de cultivos ilícitos, no percibe violación alguna del artículo 158 Superior, toda vez que la ejecución de cualquier obra o actividad, como la señalada anteriormente, debe armonizar con la protección del medio ambiente.

Finalmente solicita lo siguiente: (1) declarar la inexecutable del aparte *“las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias”*, contenido en el parágrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002; y (2) declarar la inexecutable de la expresión *“la*

elaboración y ejecución”, contenida en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. Cargos de la demanda y planteamiento del problema jurídico

En concepto del demandante, el segmento acusado del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 es inconstitucional, pues al radicar en las autoridades ambientales la responsabilidad por la destrucción de sustancias controladas, desdibuja las funciones constitucionales de dichas autoridades de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, vulnerando de esta forma el artículo 8° de la Carta Política.

Sostiene que el artículo 12 del citado ordenamiento legal es igualmente inconstitucional, porque i) al encargar a la autoridad ambiental competente la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, impone una carga que le impide ejercer de manera imparcial la protección y defensa de los recursos naturales, infringiendo de esta forma el artículo 79 Superior; ii) viola el artículo 80 *ibidem*, por cuanto la asignación de dicha competencia impide el ejercicio de la función de planificación y aprovechamiento de los recursos naturales, obligando a las autoridades ambientales a deteriorar el medio ambiente; y iii) desconoce el principio superior de la unidad de materia, por cuanto su contenido normativo no guarda relación alguna con la temática de la Ley 785 de 2002.

Para el Ministerio de Ambiente las normas acusadas no se ajustan a la Carta Política, por cuanto de acuerdo a sus competencias en materia ambiental, se le impide ejercer las labores de control y vigilancia que le corresponden, lo cual no es garantía de transparencia, imparcialidad e igualdad en el ejercicio de la función administrativa.

La Defensoría del Pueblo considera también que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues en su sentir i) desconocen la unidad de materia al referirse a un asunto distinto al regulado en la Ley 785 de 2002; ii) violan el principio de unidad territorial, por cuanto establecen la posibilidad de que una corporación autónoma regional por

sí misma pueda elaborar, ejecutar y controlar un plan de manejo ambiental; iii) desconoce los principios de eficacia e imparcialidad de la función administrativa pues permite el ejercicio de funciones incompatibles y iv) viola el debido proceso, pues como la entidad que controla es la misma que ejecuta, no existe independencia del juzgador.

El Decano de la Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Universidad Distrital Francisco José Caldas, considera que las normas censuradas son constitucionales.

En el mismo sentido se pronuncia el Director de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, quien estima que dejar en cabeza de las autoridades ambientales la destrucción de sustancias controladas es reconocer que tales autoridades son idóneas en el manejo de los riesgos ambientales; y respecto al plan de manejo ambiental, señala que el mismo es trasunto del derecho a un ambiente sano que consagra el artículo 79 Superior.

El Ministerio del Interior y de Justicia se muestra en favor de la constitucionalidad de las normas impugnadas, pues considera que la consagración del derecho a un ambiente sano no tendría sentido si las autoridades encargadas de su protección no pudieran cumplir con esta misión, y agrega que el manejo de sustancias incautadas demanda un manejo especializado para evitar mayores perjuicios al medio ambiente que los ocasionados por la producción de estupefacientes.

La Organización Nacional Indígena -ONIC-, sostiene, por su parte, que las normas acusadas son inconstitucionales porque desconocen el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas.

La Dirección Nacional de Estupefacientes estima que no se presenta vulneración a la unidad de materia, puesto que la destrucción de sustancias controladas es una medida subsidiaria de administración de bienes incautados que es la temática a la que se refiere la Ley 785 de 2002. Advierte, además, que la tarea de las autoridades ambientales no es la de destruir para dañar sino la de destruir para evitar un daño al medio ambiente, y agrega que la elaboración del plan de manejo ambiental solamente es competencia del Ministerio del Medio Ambiente.

Para el Procurador las normas acusadas son inexecutable, pues en su opinión las autoridades ambientales son en esencia organismos fiscalizadores que no pueden ser encargados de la destrucción de sustancias controladas, así como tampoco de la ejecución simultánea de las funciones de elaboración, ejecución y control del Plan de Manejo Ambiental.

Con base en lo anterior, corresponde entonces a la Corte Constitucional despejar los siguientes interrogantes:

- Si las normas demandadas al radicar en cabeza de las autoridades ambientales la responsabilidad por la destrucción de sustancias incautadas, así como la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para la erradicación y manipulación de dichas sustancias, desconocen el principio de la unidad de materia.
- Si la responsabilidad asignada por las normas acusadas a las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas, desdibuja la función constitucional de protección del medio ambiente que cumplen dichas autoridades.
- Si la funciones de elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para la erradicación y manipulación de sustancias controladas en cabeza de las autoridades ambientales, impide que éstas ejerzan en forma libre e independiente la protección del medio ambiente
- Si la responsabilidad de las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas, y la elaboración, control y ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación y manipulación de las mismas, impide que dichas autoridades puedan cumplir con su tarea constitucional de planificar y aprovechar los recursos naturales y propender por su conservación y prevención

Con el fin de dar respuesta a estos cuestionamientos, la Corte debe proceder a determinar previamente si las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia. Dilucidado este asunto, se referirá a los instrumentos que en materia ambiental consagra la Constitución Política y a su desarrollo por parte del legislador, para finalmente analizar la constitucionalidad de las funciones asignadas a las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas, y en la elaboración, control y ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de dichas sustancias.

3. Sobre el supuesto desconocimiento de la unidad de materia

En primer término, debe la Corte definir si, como lo afirma el actor, tanto el segmento normativo del párrafo del artículo 2° como el artículo 12 de la Ley 785, desconocen el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

Al efecto, es necesario tener presente que para que la Corte pueda ejercer control cuando se alega infracción a la citada norma superior, es menester que el actor efectúe un triple señalamiento: a) el de la materia

que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.¹

En el caso que se revisa observa la Corte que el actor ha cumplido con estas exigencias pues sostiene que la violación a la unidad de materia se produce en razón de que el objeto de la Ley 785 de 2002 es regular lo relacionado con la administración de bienes incautados al narcotráfico, facultad que le corresponde a la Dirección Nacional de Estupefacientes y no a las autoridades ambientales.

Establecido este aspecto, entra la Corte a indagar si efectivamente las normas acusadas en esta oportunidad desconocen el principio de unidad de materia, para lo cual debe precisar una vez más que según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, dicho principio no puede ser entendido de forma rígida pues ello limitaría en forma desmesurada la facultad de configuración del legislador. Ha dicho la Corte:

“En repetidas oportunidades la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia² a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.”³

La Corte ha expresado que esta concepción del principio de unidad de materia conlleva una limitación en el ejercicio de la función de control constitucional por parte de la Corte Constitucional en aras de respetar la libertad de configuración de la que goza el Congreso en su función legislativa:

¹ Sentencia C-579 de 2001 MP Alfredo Beltrán Sierra

² Sentencias C-390/96, C-435/96, 428/97 y 584/97, entre otras.

³ Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra (en este caso se decidió que no violaba el principio de unidad de materia una ley que se ocupaba de la creación de ECOGAS, Empresa Comercial e Industrial del Estado, al incorporar materias relacionadas con la creación del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, del Instituto de Capacitación e Investigación de Casanare, del Viceministerio de Hidrocarburos, del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, del Fondo Especial para la promoción y financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural y con el establecimiento de un impuesto para financiar el Fondo mencionado).

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.⁴

Por lo anterior, la jurisprudencia ha considerado que el control constitucional en estos casos es de nivel bajo:

...para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga

⁴ Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3°, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.)

de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecucional ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley⁵.⁶

¿Cuándo se viola entonces el principio de unidad de materia?

Al responder este interrogante la Corte ha dicho que la Constitución fija en su artículo 158 dos condiciones al Congreso para el ejercicio de la función legislativa, *“pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla”*.⁷ De esta manera, el congreso vulnerará el principio constitucional sobre unidad de materia *“cuando incluye cánones específicos que, o bien encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”*.⁸

Así pues, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador. Ha dicho la Corte:

“...resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se

⁵ El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-390 de 1996.

⁸ *Ibíd.*

determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.⁹

Como lo anuncia su título, la Ley 785 de 2002 tiene por objeto dictar normas relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996. En dicho ordenamiento la Corte identifica varios núcleos temáticos, a saber: se fijan los sistemas de administración de bienes incautados, y se dictan normas sobre enajenación, contratación, destinación provisional, sociedades y unidades de explotación económica, readjudicaciones pendientes, cumplimiento de las funciones de administración de los bienes incautados, régimen tributario, aseguramiento de bienes incautados y plan de manejo ambiental.

Uno de los sistemas de administración de los bienes incautados es la *enajenación*, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° de la citada ley recae sobre bienes fungibles o consumibles o en general muebles que amenacen deterioro y los demás que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, siempre y cuando, de manera motivada se establezca que amenazan perder severamente su valor comercial. Se determina que los dineros producto de tales enajenaciones ingresarán al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado administrado por el Director Nacional de Estupefacientes.

Así mismo, el párrafo de la norma que se comenta dispone que tratándose de sustancias controladas si no fuere posible su enajenación o exportación las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán con la DNE lo relativo a su disposición o *destrucción la cual será de responsabilidad de las autoridades ambientales con el fin de procurar el menor impacto ambiental*, según lo dispone el segmento acusado.

Es fácil evidenciar, entonces, una conexidad no sólo de orden temático sino también de índole sistemática y teleológica entre el segmento normativo demandado y la Ley 785 de 2002, pues la destrucción de sustancias controladas es una medida de carácter subsidiario que procede ante la imposibilidad de su enajenación o exportación, que precisamente

⁹ Sentencia C-501 de 2001

constituye una de las formas de administración de los bienes incautados que se regulan en dicha normatividad. Así, pues, no se presenta por parte de esta disposición la alegada violación del principio de unidad de materia.

En relación con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, tampoco se advierte que su contenido normativo establezca una ruptura con el núcleo temático de esa preceptiva, pues si en la ley se consagran una serie de medidas en relación con la destrucción y manipulación de las sustancias controladas, bien podía el legislador incluir una disposición como la demandada en la cual se encarga a la autoridad ambiental competente de la elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas.

Por lo expuesto, no prospera el cargo por supuesta violación a la unidad de materia.

4. Instrumentos constitucionales de gestión ambiental. Facultad de configuración del legislador en esta materia.

Dado que la protección y el mejoramiento del medio ambiente deben ser una preocupación fundamental de los Estados, como quiera que afectan el bienestar de los pueblos y su desarrollo económico, en Colombia, la Constitución Política de 1991 otorgó al medio ambiente una importancia cardinal, pues consagró un conjunto de principios y herramientas que configuran la denominada “*constitución ecológica*” o “*constitución verde*”, en cuanto señalan los derroteros, los derechos y los deberes que se deben observar para la conservación y protección ambiental.

Sobre este tópico la Corte ha expresado:

“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por

diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección".¹⁰

La protección de la diversidad e integridad del ambiente así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, constituyen entonces deberes del Estado, en virtud de expreso mandato constitucional, que armonizan con varios instrumentos de carácter internacional que consagran a su vez principios rectores y herramientas importantes para el cumplimiento de los citados propósitos.

Documentos de valor internacional tales como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo se refieren a los principios e instrumentos de gestión ambiental.

En efecto, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en dicha ciudad en el año de 1972 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, hace énfasis en la necesidad de que los ecosistemas naturales deban preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante *cuidadosa planificación u ordenación según convenga*, evitando que la contaminación con sustancias tóxicas u otros materiales causen daños graves e irreparables a los ecosistemas. Dispone además que debe confiarse a instituciones nacionales competentes la tarea de *planificar, administrar o controlar* la utilización de los recursos ambientales con miras a mejorar la calidad del medio. Y añade que la *planificación racional* constituye instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio. Igualmente, establece que debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación del calor en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas, por lo cual debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, por su parte, pregoná que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible la protección del medio ambiente debe constituir parte importante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Anota además, que los Estados deben

¹⁰ Sentencia C-126 de 1998

cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. En particular, dicha declaración establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la *participación de todos los ciudadanos*, permitiéndoles informarse sobre las decisiones de las autoridades y facilitándoles el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y recursos pertinentes. También resalta el papel del legislador en este campo, al señalar que *los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente* las cuales deben reflejar el contexto al que se aplican. Igualmente, pone de relieve *el papel que los pueblos indígenas y sus comunidades locales desempeñan en la ordenación del medio ambiente*, por lo que los Estados deben reconocer y apoyar su identidad, cultura e intereses y velar porque *participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible*. Así mismo, dicho instrumento pone de presente la necesidad de emprender una evaluación del *impacto ambiental* en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad que haya de producir un efecto negativo en el medio ambiente.

Nuestra Constitución, de manera especial, en los artículos 79 y 80, consagra los siguientes principios e instrumentos de gestión ambiental:

- i) El derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y la garantía de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente.
- ii) El deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como la obligación de fomentar la educación para estos fines.
- iii) La planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- iv) La prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de las sanciones legales y exigencia de reparación de los daños causados.
- v) El deber de cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Atiende entonces nuestra Constitución, en armonía con los instrumentos internacionales, a la necesidad universal de preservación de los ecosistemas naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando para el efecto un catálogo de disposiciones tendientes a la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales del país. Se consagra por un lado el ambiente como un

derecho, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física de los asociados; y también como un deber, por cuanto exige de las autoridades y particulares acciones encaminadas a su protección.

Y para el debido cumplimiento y logro de los fines constitucionales de protección del medio ambiente a través de la prevención y control de su deterioro en la búsqueda del mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, dado que a todas las personas les asiste el derecho de gozar de un ambiente sano, la *planificación y fijación de políticas estatales* son elementos fundamentales como así ya lo ha determinado la Corte Constitucional¹¹.

Planes y programas que para el cumplimiento de la finalidad constitucional protectora del medio ambiente, deben ser desarrollados, puestos en ejecución y controlados, pues es de tal manera como de manera efectiva se previene y controlan los factores de deterioro ambiental y se manejan y aprovechan los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.

Cabe precisar además, que si bien en la Constitución el medio ambiente ocupa un lugar importante, es al legislador a quien le corresponde, dentro de los límites que imponen los mandatos superiores, la configuración de cada una de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como el señalamiento de las autoridades competentes que deban encargarse del cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado en materia ambiental. Nótese, que en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano se dispuso, que debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales con miras a mejorar la calidad del medio ambiente.

Determinación que ya realizó el legislador, al crear el Sistema Nacional Ambiental –SINA- mediante la Ley 99 de 1993, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e *instituciones* que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales, y a asignar funciones tanto al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial así como a otras autoridades también integrantes del Sistema Nacional Ambiental, para el cumplimiento de los deberes que en esta materia competen al Estado, es decir, la protección del medio ambiente y la prevención y control del deterioro ambiental, a través de la planificación, ejecución y control de los planes y programas respectivos.

¹¹ Entre otras, Sentencia C-423 de 1994 y C-495 de 1996

En conclusión, por lo que hace a la materia ambiental i) la Carta Política consigna herramientas y principios cuyo objetivo fundamental es propender por la conservación y protección del medio ambiente; ii) le corresponde al legislador, con base en su libertad de configuración, la determinación de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como la tarea de determinar las autoridades competentes encargadas de aplicar dichas herramientas y principios; y iii) los compromisos estatales de planificar, ejecutar políticas en materia ambiental, y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, pueden ser asignados a las autoridades ambientales determinadas por el legislador y según la distribución de competencias que entre ellas disponga la ley.

Bajo este marco conceptual, procede la Corte a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

5. Responsabilidad de las autoridades ambientales en la destrucción de sustancias controladas

Los apartes demandados forman parte del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002 que, al regular lo concerniente a los bienes que sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, establece que si no fuere posible su enajenación o exportación, las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la citada Dirección lo relativo a su disposición o destrucción; y que, las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

En sentir del demandante, los segmentos demandados que entregan la responsabilidad a la autoridad ambiental de la destrucción de sustancias controladas es inconstitucional, porque desdibuja las funciones constitucionales de las autoridades ambientales cuya finalidad es la protección del medio ambiente, impidiéndoles además ejercer con imparcialidad el control y vigilancia sobre la disposición de las sustancias controladas.

Para resolver estos cargos, la Corte considera necesario hacer las siguientes consideraciones:

La norma en estudio permite, bajo ciertas condiciones, la destrucción de sustancias controladas. Según el Manual de Sustancias Químicas Controladas de la Dirección Nacional de Estupefacientes, actualmente se ejerce control sobre una gran variedad de sustancias químicas que si bien son empleadas en diversos procesos industriales, como reactivos de laboratorio, además pueden ser utilizadas para sintetizar, fabricar, procesar u obtener drogas que producen dependencia química o física.

A nivel internacional, los países de tránsito, los productores y consumidores de sustancias que pueden ser utilizadas en la producción de estupefacientes se han comprometido a apoyar el control de desvío de dichas sustancias, básicamente mediante acuerdos internacionales, sin perjuicio de que cada país, dependiendo de su desarrollo industrial ingrese al control otras sustancias que haya identificado como precursoras en la fabricación de estupefacientes.

En los anexos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, ratificada por la Ley 67 de 23 de agosto de 1993, y revisada por Sentencia C-176 de 1994, se relacionan las siguientes sustancias controladas:

CUADRO I

Ácido lisérgico

Efedrina

Ergometrina

Ergotamina

1-fenil-2-propanona

Seudoefedrina

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

CUADRO II

Acetona

Ácido antranílico

Ácido fenilacético

Anhídrido acético

Éter etílico

Piperidina

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

Así mismo, se incluyen como sustancias controladas las contenidas en las siguientes resoluciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes:

- Resolución 0009 de 1987. (Acetona (2-Propanona; Dimetil-Cetona), Ácido Clorhídrico Éter Etílico (Éter Sulfúrico, Oxido de Etilo,

Dietílico), Cloroformo (Triclorometano), Ácido Sulfúrico Amoníaco (Amonio Hidróxido), Permanganato de Potasio Carbonatos de Sodio, Metil Etil Cetona (2-Butanona, Mek), Disolvente Alifático No. 1 (Shellsol 1), Disolvente Alifático No. 2 (Shellsol 2), Thinner, Acetato de Etilo, Metanol o Alcohol Metílico, Acetato de Butilo, Diacetona Alcohol (Pyranon), Hexano, Alcohol Butílico (1-Butanol; Butil Alcohol; Propil Carbinol).

- Resolución No. 0007 de 1992. Tolueno (también conocido como Toluol o como Metil Benceno), y Anhídrico Acético. Resolución 0001 de 1995: el alcohol isopropílico (también conocido como 2propanol, isopropanol, alcohol propílico secundario, dimetil carbinol, petrohol, ipa); el metil isobutil cetona (también conocido como MIBK, isopropilacetona, hexona, 4-metil 2-pentanona) y el acetato de isopropilo, en cantidades superiores a cinco (5) litros líquidos.

Cabe recordar, que por contaminación se entiende *la alteración del ambiente por sustancias o forma de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la nación o de los particulares*¹².

Dentro del contexto de la norma en estudio, es claro que cuando se decida por las autoridades respectivas la destrucción de sustancias controladas puede causarse un grave deterioro ambiental, si tal procedimiento no se realiza atendiendo ciertas orientaciones determinadas por la autoridad ambiental técnica en la materia. Es claro entonces, que la destrucción de sustancias controladas, dado su origen químico, indudablemente puede generar *contaminación* y daños irreparables al ambiente y a los ecosistemas; por ello, tal destrucción debe obedecer a parámetros técnicos que impidan que tales daños se produzcan. En atención a tal previsión, la norma bajo análisis dispone que las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

Una interpretación literal, únicamente de los segmentos impugnados, y descontextualizados de toda la regulación y especialmente del párrafo al que pertenecen, puede llevar a la conclusión de que la autoridad ambiental, como *“responsable”* de la destrucción de sustancias controladas, debe en forma directa proceder a ejecutar los actos materiales de eliminación de dichas sustancias.

¹² Ley 23 de 1973, art. 4°

Para la Corte esta hermenéutica resulta contraria a la Carta Política, pues según se ha explicado anteriormente, el Estado, a través de la autoridad ambiental, debe ocuparse primordialmente de *prevenir y controlar* los factores de deterioro ambiental, previa la fijación de la política pública a través de los planes y programas respectivos y de su respectiva puesta en marcha por parte de estas autoridades, actividades que de suyo no implican que sea a dicha autoridad a la que le corresponda ejecutar materialmente los actos de eliminación de tales agentes contaminantes que por su propia naturaleza son actuaciones de carácter administrativo y que corresponderían a otras autoridades.

No obstante, interpretando las expresiones acusadas dentro del contexto integral del párrafo al que pertenecen puede concluirse, en primer lugar que la determinación sobre la destrucción de la sustancia controlada que no pudo enajenarse o exportarse no corresponde exclusivamente a la autoridad ambiental, sino que la toma de dicha decisión debe ser adoptada de manera coordinada entre las varias a las que expresamente se refiere la norma; y que, la responsabilidad final de su destrucción de dicha sustancia controlada se le ha entregado a la autoridad ambiental con un fin específico y determinado, cual es, procurar el menor impacto ambiental.

En efecto, si la misión primordial de la autoridad ambiental es la de poner en marcha o en ejecución los planes y programas diseñados para la prevención y control de los factores de deterioro ambiental con el fin de proteger el medio ambiente, y no la de ejecutar actos materiales de destrucción de sustancias, puede concluirse validamente entonces, que la responsabilidad por la destrucción de sustancias controladas que le impone la norma en estudio a la autoridad ambiental, es aquella que armoniza con la Constitución y relacionada con el ejercicio de una función de control concomitante, de supervisión o verificación de que la destrucción de la sustancia controlada respectiva se realice de manera adecuada conforme a los lineamientos técnicos previamente determinados con el fin de procurar, en la realización de dicha maniobra, el menor impacto ambiental.

En tal sentido, la responsabilidad que la norma acusada asigna a la autoridad ambiental en la destrucción de sustancias controladas consiste en la obligación que ella tiene de ejercer un control *preventivo y concomitante* en relación con el *acto material* de destrucción de dichas sustancias con el fin de lograr el menor impacto ambiental. Preventivo, en tanto y en cuanto el control debe desarrollarse con arreglo a un plan de manejo ambiental previamente adoptado, donde se señale técnicamente el procedimiento conforme al cual debe realizarse la destrucción de sustancias controladas. Y concomitante, en la medida en que dicho control debe llevarse a cabo en forma conjunta con el acto de destrucción, de modo que la autoridad ambiental no debe esperar a que el

daño ambiental se produzca para ejercer posteriormente el control sobre el daño ya producido, sino que justamente es su deber prevenirlo.

Ahora bien, por “*autoridades ambientales*” responsables por la destrucción de sustancias controladas que no pueden ser enajenadas o exportadas, ha de entenderse la autoridad respectiva que haya sido previamente determinada para el efecto por la ley.

En consecuencia, la autoridad ambiental responsable de la destrucción de sustancias controladas es aquella que conforme a la estructura y funciones detalladas en la ley desarrolla la tarea concreta de ejecutar los planes y programas diseñados para prevenir y controlar los factores de deterioro del medio ambiente aún ejercidos de manera concomitante.

Por lo anterior queda claro que el objetivo de la medida que se comenta no es, como lo piensa equivocadamente el actor, que la autoridad ambiental *atente* contra el medio ambiente ejecutando actos materiales de destrucción, sino que *procure*, cuando sea necesaria la destrucción de sustancias controladas, que se *genere el menor impacto ambiental*, aplicando para tal efecto las pautas y procedimientos técnicos consignados en el plan de manejo ambiental, de modo tal que pueda prevenirse la no generación de daños para el ecosistema. De ahí que la autoridad ambiental competente deba ejercer un control preventivo y concomitante sobre el acto material de destrucción, a fin de salvaguardar la integridad del medio ambiente.

Es de anotar, que según los antecedentes legislativos de la Ley 785 de 2002, la atribución de responsabilidad a la autoridad ambiental en la destrucción de sustancias controladas fundamentalmente no se orienta a que ejecute los correspondientes actos materiales, sino que obedece a la necesidad de disponer con prontitud sobre dichos elementos, dado que se han presentado graves inconvenientes en el manejo de dichas sustancias, lo cual ha traído como consecuencia problemas para el medio ambiente. En la ponencia para primer debate al proyecto de ley, se dijo sobre el particular:

“De otra parte, se adiciona al texto original del párrafo, la posibilidad de exportar las sustancias controladas, como una forma de enajenación y para efectos de la destrucción de las mismas, se establece que las autoridades ambientales serán las responsables de dicha labor, garantizando de esta forma el menor impacto ambiental.

“El sistema de enajenación rápida de sustancias controladas no es novedoso, en la medida en que el Gobierno Nacional, en las dos últimas oportunidades que el Congreso Nacional le ha conferido facultades para legislar sobre el tema, lo contempló en los

Decretos Leyes 112 de 1999 y 266 de 2000, ambos antitrámites, declarados inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de forma, mas no de fondo.

“Es una necesidad sentida una reglamentación en este sentido, teniendo en cuenta que la disposición o destrucción de las sustancias controladas no involucra solamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes, sino también a otras autoridades y la experiencia demuestra que hay dilación e inconvenientes que no están dentro del alcance de la Dirección Nacional de Estupefacientes resolver. Dentro de estas circunstancias se presentan las siguientes:

- Orden de autoridad ambiental de no destruir y no almacenar las sustancias, sin dar una solución, lo cual implica que las sustancias permanezcan en condiciones inadecuadas de almacenamiento o cuidado, poniendo en peligro la salubridad y seguridad pública.
- Las autoridades incautadoras no toman las medidas apropiadas para evitar que las sustancias controladas impliquen riesgos mientras la Dirección Nacional de Estupefacientes las recibe y dispone de ellas.
- No se practica rápidamente el dictamen pericial para identificar plenamente la sustancia para que la Dirección Nacional de Estupefacientes pueda disponer de ellas.

Vale anotar que las tutelas instauradas en contra de la Dirección Nacional de Estupefacientes por el almacenamiento de estas sustancias en condiciones precarias, han sido falladas todas en contra de esta entidad, no obstante haber tenido la intención y el interés de su inmediata disposición o destrucción”.¹³

Lo anterior pone de presente que la asignación de responsabilidad por la destrucción de sustancias controladas es una medida razonable, puesto que con ella el legislador pretende hacer realidad el propósito constitucional de proteger el medio ambiente, impidiendo que la disposición del material químico con el cual se elaboran dichas sustancias genere contaminación para el medio ambiente.

Se trata también de una medida adecuada, por cuanto dicha responsabilidad no se asigna a cualquier autoridad sino a la autoridad ambiental que es la que legalmente está autorizada para desarrollar en forma técnica y profesional acciones de control sobre los factores de deterioro del medio ambiente. Además tal determinación resulta proporcionada, puesto que lejos de afectar derechos fundamentales, por

¹³ Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 226 de 2002 cámara, 277 de 2002 senado Gaceta del Congreso No.

el contrario, propende por proteger la salud y la vida de los habitantes, al impedir y controlar los factores de deterioro y contaminación del medio ambiente.

Por todo lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones “*Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental*” del párrafo del artículo 2° de la Ley 785 de 2002, bajo el entendido que dicha responsabilidad no implica la ejecución de actos materiales de destrucción de sustancias controladas, sino el ejercicio de un control preventivo y concomitante, con el fin de preservar el medio ambiente, y atendiendo un plan de manejo ambiental.

6. Elaboración, ejecución y control de un plan de manejo ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos y manipulación de sustancias controladas

Conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 785 de 2002, impugnado, en todos los casos en que se requiera de un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, la elaboración, ejecución y control de dichos planes será responsabilidad de la autoridad ambiental competente, determinación que a juicio del actor es inconstitucional porque convierte a las autoridades ambientales en juez y parte, impidiéndoles ejercer de manera imparcial la protección del medio ambiente.

Para resolver el anterior cargo conviene hacer las siguientes consideraciones:

Conforme a lo dicho anteriormente, según el artículo 80 Superior el Estado debe *planificar* el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, debe *prevenir y controlar* los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación del daño causado.

Cabe recordar, que la *planificación* es una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente, por cuanto permite al Estado fijar los parámetros y pautas generales, objetivos y criterios que permiten conciliar las diferencias entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

Según se ha precisado anteriormente, un mecanismo de planificación es el *plan de manejo ambiental*, definido legalmente como aquél documento que de manera detallada establece las acciones que se requieran para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los

posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

Por lo que respecta a la *elaboración* del plan de manejo ambiental, cuando se requiera dicho plan a juicio de la autoridad ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, éste comprenderá el estudio, programación y señalamiento de las directrices y las pautas que deben guiar la acción de las autoridades, en orden a prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de las actividades de erradicación de los cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas.

Sobre este punto la Corte considera necesario precisar que tratándose del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, la autoridad ambiental debe incluir diversos procedimientos que garanticen alcanzar dicho propósito, como la erradicación manual, y no necesariamente el de la aspersión aérea.

Además, en esta instancia administrativa se hace necesaria la *participación de la comunidad*, tal como lo ordena el artículo 79 Superior, pues se trata de un asunto que indudablemente puede afectarla. Así mismo, debe garantizarse el derecho de las comunidades indígenas a la *consulta previa*, pues como lo ha dicho la Corte se trata de un derecho fundamental de amplio espectro orientado a asegurar la integridad cultural y étnica de dichas comunidades. En efecto, en Sentencia SU-383 de 2003, dijo la Corte:

“...el derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados sobre las decisiones legislativas y administrativas que puedan afectarlos directamente, en cuanto propende por la integridad cultural, social y económica de las culturas indígenas, es una modalidad de participación de amplio espectro, como viene a serlo la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, en la que la especificidad del mecanismo para decisiones atinentes a la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas está comprendida”.

Bajo estas premisas, no existe reparo alguno en que el legislador haya asignado a las *autoridades ambientales competentes* la elaboración de un plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y el manejo de sustancias controladas, pues siendo la planificación ambiental una función del Estado, ella debe cumplirse a través de los organismos estatales especializados y técnicos en la materia, como son tales autoridades ambientales, a quienes corresponderá entonces de manera

autónoma la determinación de los casos en que se requiere un plan de manejo ambiental.

Establecido este aspecto, debe la Corte indagar si resulta incompatible con el principio de imparcialidad de la función administrativa consagrado en el artículo 229 del Ordenamiento Superior, el que la autoridad ambiental competente además de elaborar el plan de manejo ambiental, cuando lo considere necesario, ejerza las funciones de ejecución y control de dichos planes para la erradicación de cultivos ilícitos y el manejo de sustancias controladas.

Para la Corte, no se opone a la Constitución que la puesta en marcha de los planes y programas de carácter ambiental y su control corresponda igualmente a la autoridad ambiental como especializada y técnica en la materia. La *ejecución* del plan de manejo ambiental no supone que la autoridad ambiental deba adelantar directamente acciones materiales de erradicación de cultivos ilícitos o de destrucción de sustancias controladas, pues por mandato legal esta función debe ser desarrollada por otras autoridades. Por el contrario, la ejecución del plan de manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes consiste en implementar las *acciones técnicas* que sean indispensables para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad, incluyendo también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia, tareas todas estas que son congruentes con las competencias que legalmente le han sido asignadas a las autoridades ambientales, y que deben estar orientadas a asegurar el cumplimiento de los parámetros y especificaciones que procuren el menor impacto ambiental.

Y el *control* del plan de manejo ambiental por parte de la misma autoridad ambiental esta orientado al cumplimiento de la función constitucional de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, tarea que pueden desarrollar perfectamente las autoridades ambientales, sin afectar su imparcialidad, pues no se trata de que dicha autoridad lleve a cabo actividades de inspección y vigilancia de la función administrativa, de manera semejante a las funciones que ejercen organismos como la superintendencias, sino que corresponde a una labor preventiva y concomitante de carácter técnico y relacionada con la ejecución del plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias utilizadas para la fabricación de estupefacientes, lo cual no impide además, que tales acciones puedan ser vigiladas por parte de los respectivos órganos de control y por los ciudadanos a través del ejercicio de las respectivas acciones jurídicas.

Se trata, sin lugar a dudas, de medidas razonables y adecuadas, puesto que aparte de perseguir un objetivo de carácter constitucional como es la

protección del medio ambiente, busca que la autoridad ambiental - que por su especialidad es la que técnicamente conoce la materia -, además ejecute y controle la aplicación de esta herramienta de gestión ambiental a fin de impedir el deterioro del medio ambiente, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

No se trata tampoco de una medida desproporcionada, pues la norma acusada no establece que las funciones de ejecutar y controlar el plan de manejo ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y la manipulación de sustancias controladas estén en cabeza de una misma autoridad ambiental, sino en la que sea competente para desarrollar cada una de esas tareas, lo cual supone una acción coordinada entre las autoridades ambientales que cumplen labores de planificación, ejecución y control en materia ambiental.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los cargos contra el artículo 12 de la Ley 785 de 2002 no están llamados a prosperar, razón por la cual declarará su exequibilidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el segmento normativo “*Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental*”, del párrafo del artículo 2 de la Ley 785 de 2002, en el entendido que la responsabilidad no implica ejecución de actos materiales sino un control preventivo y concomitante con el fin de preservar el medio ambiente sano, atendiendo al plan de manejo ambiental.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 de la Ley 785 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-245/04

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO-Predicable de las personas y no de las autoridades ambientales (Salvamento de voto)

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO-Independencia de autoridades ambientales y señalamiento de lo que puede hacerse (Salvamento de voto)

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO-Contradicción por autoridades ambientales de decisiones de otras autoridades/**DESTRUCCION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS**-Contradicción por autoridades ambientales de decisiones de otras autoridades (Salvamento de voto)

La autoridad ambiental no puede ser un mero ejecutor de lo que hayan decidido otras autoridades; al contrario, sus competencias le deben permitir contradecir las decisiones de otras autoridades, incluidas aquellas que versen sobre la destrucción de sustancias que afectan el medio ambiente. Si la autoridad ambiental no tiene este poder, el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano se vuelve irrito.

ERRADICACION FORZOSA DE CULTIVOS ILICITOS O MANIPULACION DE SUSTANCIAS CONTROLADAS-Competencia en definición (Salvamento de voto)

Las personas acusadas resultan indeterminadas ya que no señala (quién define la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o la manipulación de sustancias controladas); la autoridad ambiental debería ser la que defina como se erradican los cultivos ilícitos, con qué métodos o si los métodos que se están utilizando actualmente como las fumigaciones aéreas dañan o no el medio ambiente. Lo que no se puede permitir es que otras autoridades lo definan y se obligue a la autoridad ambiental a ejecutarlo aunque no este de acuerdo con los medios utilizados.

NORMA ACUSADA-Indeterminación (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-4803

Magistrado Ponente:
Dra. CLARA INES VARGAS
HERNANDEZ

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado salva el voto, por las siguientes razones:

1. El artículo 79 de la Constitución establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano. Es claro entonces que el derecho lo tienen las personas y no es un derecho de las autoridades ambientales, que no son más que garantes de ese derecho de las personas.

Para poder garantizarle a las personas su derecho, las autoridades ambientales tienen que conservar su independencia y poderle decir a las otras autoridades que pueden hacer o no, en materia ambiental. No puede entonces ser la autoridad ambiental juez y parte, juez para decir que esta bien o mal y parte responsable de la destrucción.

2. La autoridad ambiental no puede ser un mero ejecutor de lo que hayan decidido otras autoridades; al contrario, sus competencias le deben permitir contradecir las decisiones de otras autoridades, incluidas aquellas que versen sobre la destrucción de sustancias que afectan el medio ambiente. Si la autoridad ambiental no tiene este poder, el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano se vuelve irrito.

3. Las personas acusadas resultan indeterminadas ya que no señala (quién define la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o la manipulación de sustancias controladas); la autoridad ambiental debería ser la que defina como se erradican los cultivos ilícitos, con qué métodos o si los métodos que se están utilizando actualmente como las fumigaciones aéreas dañan o no el medio ambiente. Lo que no se puede permitir es que otras autoridades lo definan y se obligue a la autoridad ambiental a ejecutarlo aunque no este de acuerdo con los medios utilizados. Existiendo en nuestro sistema jurídico diversas autoridades ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, etc.) no se determina quien tiene la competencia de manera principal y quien de manera subsidiaria. No sobra recordar que el tema del medio ambiente es uno de aquellos de los cuales la competencia principal se encuentra en el nivel local y sólo si ese nivel no puede actuar es que subsidiariamente entra la competencia del nivel medio o nacional.

Por todas estas indeterminaciones es que la norma debió ser declarada inconstitucional.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

Anexo 19

NOTAS DE RELATORIA: Mediante Auto 038 de fecha 11 de febrero de 2015, el cual se anexa en la parte final de esta providencia, se corrige el numeral octavo de su parte resolutive.

Mediante Auto 354 de fecha 9 de agosto de 2015, el cual se anexa en la parte final de esta providencia, se corrige el literal b) del numeral octavo de su parte resolutive

Sentencia C-274/13

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA- Contenido y alcance

Es titular del derecho a acceder a la información pública toda persona, sin exigir ninguna cualificación o interés particular para que se entienda que tiene derecho a solicitar y a recibir dicha información de conformidad con las reglas que establece la Constitución y el proyecto de ley. Esta disposición se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA-Características

Esta Corporación ha señalado que el examen que realiza reviste las siguientes características: “(i) es jurisdiccional al estarle vedado estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de ley toda vez que sus fallos son en derecho; (ii) es automático al no requerir para su inicio la presentación de una demanda de inconstitucionalidad; (iii) es integral al tener que examinar el proyecto de ley en su contenido formal y material, además de confrontarlo con la totalidad de las disposiciones de la Carta; (iv) es definitivo en cuanto debe decidir concluyentemente sobre el proyecto de ley, haciendo tránsito a cosa juzgada constitucional; (v) es participativo en la medida en que cualquier ciudadano podrá intervenir en el asunto para defender o impugnar el proyecto de ley; y (vi) es previo al comprender la revisión anticipada sobre la constitucionalidad del proyecto.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos

Un proyecto de ley estatutaria debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) Haber sido publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. El art. 9 del Acto Legislativo 001 de 2003 dispuso que esta exigencia también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos con un día de anticipación a la sesión donde fuere votado. (ii) Haber sido

aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en la plenaria de cada cámara en segundo debate, mediante votación nominal y pública, por mayoría absoluta, previo cumplimiento de los requisitos de publicación de las ponencias. (iii) Haber respetado los términos fijados en el artículo 160 para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días; (iv) Haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquella en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (art. 8 del Acto Legislativo 001 de 2003); (v) Haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional; (vi) Haber respetado los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad; (vii) Cuando se trate de normas que tengan impacto directo diferenciado sobre comunidades étnicas, de conformidad con los criterios que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, haber sido sometido a consulta previa antes de iniciar su trámite en el Congreso.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Trámite legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA LEGISLATIVA- Jurisprudencia constitucional/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL AMBITO DE CONTROL CONSTITUCIONAL-** Implicaciones

ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO- Jurisprudencia constitucional/**REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-** Importancia/**ANUNCIO PREVIO DE VOTACION-** Requisito contemplado en artículo 8 del Acto legislativo 01 de 2003

TRAMITE LEGISLATIVO- Quórum, votación y mayoría absoluta/**VOTACION NOMINAL Y PUBLICA Y ADMISIBILIDAD DE LA EXCEPCION DE VOTACION ORDINARIA-** Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO- Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-** Contenido y alcance/**TITULO DE LAS LEYES-** Debe corresponder al contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No es un concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del legislador

PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Cumplimiento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación de núcleo temático/**LEY**-Núcleo temático para determinar si viola o no el principio de unidad de materia

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Conexidad temática, teleológica y sistémica

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Cumplimiento de los principios de identidad flexible y consecutividad/**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Contenido y alcance

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Delimitación del derecho de acceder a los documentos públicos en el marco constitucional colombiano

PRINCIPIO DE MAXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL-Contenido y alcance

PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Contenido y alcance

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Elementos esenciales/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-Principio de transparencia/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-Principio de buena fe/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-Principio de facilitación/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-No discriminación/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-Principio de gratuidad/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-Principio de celeridad y eficacia/**DERECHO DE ACCESO**

A LA INFORMACION PUBLICA-Principio de calidad de la información/DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Principio de divulgación proactiva de la información

PRINCIPIO DE DIVULGACION PROACTIVA DE LA INFORMACION-Alcance

CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Jurisprudencia constitucional/CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Contenido y alcance/CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Criterios jurisprudenciales para determinar su obligatoriedad/CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ETNICOS-Requisitos de tiempo, modo y lugar/CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT-Contenido y alcance

CONSULTA PREVIA-Consecuencias por incumplimiento del procedimiento

CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Delimitación de criterios para identificar cuándo existe una afectación de los grupos étnicos, directa, específica y particular derivada de una medida legislativa

OBLIGATORIEDAD DE CONSULTA PREVIA POR MEDIDAS LEGISLATIVAS EN LAS HIPOTESIS DE AFECTACION DIRECTA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS-Reformulación de la regla general/MEDIDAS LEGISLATIVAS EN LAS HIPOTESIS DE AFECTACION DIRECTA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS-Importancia en la determinación de la magnitud del impacto, si cada medida concreta es de aplicación directa, o si se establece un marco normativo general que luego debe ser implementado mediante otros actos jurídicos posteriores/MEDIDAS LEGISLATIVAS EN LAS HIPOTESIS DE AFECTACION DIRECTA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS-Importancia de la historia y antecedentes para determinar si existe afectación directa o no

La regla general sobre obligatoriedad de la consulta previa en las hipótesis de afectación directa por las medidas legislativas fue reformulada sintéticamente en la sentencia C-063 de 2010, así: “La regulación que sobre el tema estableció el art. 6° del Convenio y el análisis de la jurisprudencia constitucional arroja como resultado que la consulta previa será un mecanismo que realice el derecho de participación plural y democrática de las comunidades indígenas en la determinación de políticas públicas en aquellos específicos casos en que una decisión vaya a afectarles directamente.

Contrario sensu, no será obligatoria la realización de este procedimiento en los casos en que la afectación de la comunidad indígena no tenga estas específicas características. Esto no significa que cuando la afectación no sea directa las comunidades indígenas carezcan por completo de mecanismos que garanticen su derecho de participación en dichas decisiones, sino que éstas se podrán involucrar a través de otros mecanismos como la posibilidad que sus integrantes tienen de concurrir, en igualdad de condiciones con todos los colombianos, en la elección de sus representantes en las corporaciones de elección popular; la posibilidad de que, en desarrollo del carácter público del proceso legislativo, puedan conocer las iniciativas en trámite, promover discusiones, remitir conceptos y solicitar audiencias; y en las posibilidades abiertas por las previsiones constitucionales sobre la circunscripción especial indígena (...). No queda lugar a duda que únicamente en ocasiones de afectación directa será obligatoria la práctica de la consulta previa a la o las comunidades indígenas que soportan las consecuencias de una medida legal o administrativa". La Corte Constitucional ha concluido que existe una afectación directa si se adopta, en la medida legislativa correspondiente, una regulación de temas sobre los cuales los pueblos indígenas tienen derechos constitucionales específicos; por ejemplo, en materia de educación. Habría igualmente una presunción de afectación directa y profunda en todos asuntos relacionados con el territorio ancestral, por el mandato expreso del art. 330 C.P.: si se trata de una medida que toca con este tema la Corte asume de por sí la afectación profunda y directa. En esta misma medida, un parámetro importante para determinar la afectación directa es si la materia del proyecto se relaciona con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la simple referencia temática a estos asuntos no es suficiente por sí misma para establecer una afectación directa; se requiere analizar en cada caso el alcance y contenido específico de cada medida como tal, para efectos de establecer su impacto y su nivel de afectación sobre el derecho, o los derechos, relevante(s) en cada caso. La jurisprudencia de la Corte también ha determinado que es relevante establecer, para determinar la magnitud del impacto, si cada medida legislativa concreta es de aplicación directa, o si establece un marco normativo general que luego debe ser implementado mediante otros actos jurídicos posteriores (bien sea a través de leyes o actos administrativos, o de proyectos, planes, programas, iniciativas o actividades puntuales). Esto incide también sobre el remedio a aplicar en caso de que la Corte declare inexecutable la norma por falta de consulta previa. La historia y los antecedentes de cada medida legislativa también han sido considerados jurídicamente relevantes y significativos por la Corte para efectos de determinar si existe una afectación directa o no. Así, es jurídicamente pertinente –y en casos determinante– la posición adoptada por los pueblos indígenas y tribales frente a cada medida legislativa en concreto, tal y como han sido expresadas públicamente en relación con su proceso de adopción; también son relevantes las posturas asumidas por el Gobierno y por los legisladores, examinadas en tanto indicaciones de cuál sería su impacto sobre los grupos étnicos. Finalmente, para la Corte la determinación de la gravedad de la afectación de la medida legislativa debe analizarse según el

significado que tengan para los pueblos indígenas y tribales afectados los bienes o prácticas sociales interferidas – por ejemplo, su territorio. El análisis del impacto de la medida se realiza a partir de las características específicas de la comunidad concreta afectada, y de su comprensión del contenido material de dicha política.

CONSULTA PREVIA DE MEDIDAS LEGISLATIVAS A COMUNIDADES ETNICAS-Métodos interpretativos para identificar la afectación directa de estas comunidades

En cuanto al método interpretativo empleado para establecer en cada caso concreto si es necesaria la consulta previa de una medida legislativa, el primer paso del juicio de afectación es la interpretación de la norma para discernir su alcance y sus impactos. Para interpretar el contenido y alcance de las medidas legislativas en casos concretos, la Corte ha aplicado varios métodos hermenéuticos –aunque no necesariamente todos al tiempo en un mismo caso: la interpretación textual del cuerpo normativo como un todo; la interpretación sistemática, teniendo en cuenta otras normas dentro del mismo sistema normativo; la interpretación histórica y la interpretación contextual (incluyendo la historia de la medida, las controversias suscitadas alrededor de la norma, protestas y pronunciamientos sobre su contenido, modificaciones que sufrió en su trámite, etc.); y la interpretación teleológica.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Impacto fiscal

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS- Jurisprudencia constitucional/**DERECHOS DE PETICION, DE INFORMACION Y DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-** No obstante esa conexión axiológica, cada derecho tiene una entidad propia y un contenido autónomo discernible

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Funciones esenciales/**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-**Garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos/**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-**Instrumento para el ejercicio de otros derechos constitucionales/**DERECHO A LA INFORMACION-**No es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado/**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-**Persigue fines constitucionalmente legítimos/**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-**Alcance/**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-**Garantiza la transparencia de la gestión pública/**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-**Realización efectiva de la democracia participativa

El derecho de acceso a documentos públicos cumple al menos tres funciones esenciales en nuestro ordenamiento. (i) En primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos. Esta clara interdependencia entre el modelo de democracia participativa y el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos fue sido resaltada expresamente en la sentencia C- 038 de 1996, en donde se señaló que “no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales.” Este derecho entonces constituye una garantía que materializa el principio de democracia participativa sobre el cual se estructura el Estado colombiano, que a su turno fortalece el ejercicio de la ciudadanía, en tanto permite “formar “un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico” que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado”. (ii) En segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización. Así por ejemplo, en relación con los derechos de las víctimas, esta Corporación reconoció que el derecho a acceder a documentos públicos es “una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad.” Igualmente, en lo relativo al derecho a la información, esta Corporación resaltó que “el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. De ahí la importancia del artículo 74 de la Constitución Nacional, que al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo.” Así fue puntualizado por la Corte en la sentencia T-473 de 1992: (...), el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una "garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública." El desarrollo profesional, social e incluso vital, en la sociedad del mundo contemporáneo está íntimamente ligado a la disponibilidad de información. A diferencia de épocas anteriores, en las cuales la posesión de tierra y de minerales preciosos era indispensable para el desarrollo y el progreso social, hoy en día buena parte de la actividad económica y del ejercicio del poder se fundan en el recurso inmaterial de la información. En consecuencia, el ejercicio de los derechos humanos, y en especial de los derechos de libertad e igualdad política, tienen

como presupuesto indispensable el acceso a la información. Esa relación instrumental del derecho a acceder a la información pública también existe para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como lo son asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado a poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así como el destino que le dado a los recursos públicos; y garantizar el cumplimiento de deberes constitucionales y legales por parte de la ciudadanía. Así lo sostuvo esta Corporación en la sentencia C-957 de 1999, donde se señaló lo siguiente: “El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin. “Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades. (...)” “En este orden de ideas, la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones”. (iii) Finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal. Concretamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que: “(...), la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, la Corte ha reiterado que el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición”. En igual sentido, en la sentencia C-711 de 1996, la Corte recordó que es imprescindible propiciar el desarrollo del principio de publicidad en el que se ubica la posibilidad de realización efectiva de la democracia participativa consagrada en el artículo 3 constitucional, para lo cual, se requiere de una

eficaz garantía del derecho a acceder a la información pública para que los gobernados, titulares del derecho y el deber de ejercer control sobre las autoridades públicas investidas de poder para adoptar decisiones en temas de interés general, lo ejerzan.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Impone deberes correlativos a todas las autoridades estatales

El derecho de acceso a documentos públicos impone al menos dos deberes correlativos a todas las autoridades estatales. En primer lugar, para garantizar el ejercicio de este derecho, las autoridades públicas tienen el deber de suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad. En segundo lugar, también es necesario que las autoridades públicas conserven y mantengan “la información sobre su actividad, ya que, de no hacerlo, se vulnera el derecho de las personas al acceso a la información pública y, en consecuencia, el derecho a que ejerzan un control sobre sus actuaciones.

DERECHO DE ACCEDER A LA DOCUMENTACION E INFORMACION PUBLICA-Reglas jurisprudenciales que definen el alcance/**DERECHO DE ACCEDER A LA DOCUMENTACION E INFORMACION PUBLICA**-Reglas jurisprudenciales que deben respetar las restricciones que se pretendan imponer a este derecho/**DERECHO DE ACCEDER A LA DOCUMENTACION E INFORMACION PUBLICA**-Límites/**DERECHO DE ACCEDER A LA DOCUMENTACION E INFORMACION PUBLICA**-Limitaciones/**RESERVA LEGAL DE DOCUMENTOS PUBLICOS**-Reglas jurisprudenciales/**RESERVA DE DOCUMENTO PUBLICO**-Opera respecto a su contenido, más no con relación a su existencia/**RESERVA LEGAL DE DOCUMENTOS PUBLICOS**-Situaciones en que resulta legítima la reserva

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Sujeto obligado o responsable, no debe establecer requisitos o etapas previas cuyo agotamiento pueda utilizarse para dilatar de manera irrazonable o desproporcionada el ejercicio de dicho derecho

CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL-No puede ser invocado para menoscabar derechos fundamentales, ni restringir su alcance o negar su protección efectiva

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA

INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Inexequibilidad de la expresión “la veracidad de” contenida en el artículo 3 sobre el principio de responsabilidad por el uso de la información/DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Difusión responsable

El derecho a acceder a la información pública incluye también el derecho a difundirla responsablemente, y a la luz de lo que ha señalado esta Corporación, implica que la difusión de la información debe hacerse respetando fielmente su contenido, el contexto en el cual él se produjo y sin el propósito de crear confusión o desorientación. Pero tal uso responsable no implica la obligación de corroborar la veracidad de una información que se presume debe ser cierta. Debido al papel que cumple el acceso a la información pública como instrumento para el control del poder público, el manejo de los recursos públicos y para el fortalecimiento de la democracia, la veracidad de la información que entrega el sujeto obligado a quien la solicita es esencial para el cumplimiento de esos fines constitucionales. Por ello el artículo 3 enfatiza la importancia de los principios de buena fe, transparencia, facilitación y de calidad de la información, como elementos esenciales para la protección de este derecho. Aun cuando se da por supuesto que la información pública debe ser cierta y veraz, la expresión “atendiendo a la veracidad de la misma”, introduce la idea de que es posible que una autoridad pública entregue información que no sea verídica a quien la solicita y que en esa circunstancia se traslade la responsabilidad al que la use o difunde, pero no la concentre en el que la emite, lo cual genera ciertamente una carga manifiestamente desproporcionada para la persona que accede a la información. Adicionalmente, establecer responsabilidad por el uso de la información en esas circunstancias, conduciría a que el ciudadano que decida difundir dicha información pública, tenga que abstenerse de hacerlo hasta tanto no compruebe que la que le ha sido suministrada es cierta, lo cual constituye un obstáculo irrazonable y desproporcionado para el ejercicio de este derecho, para el cumplimiento de las funciones de control a la actividad estatal que lo justifican y para el desarrollo del principio de participación democrática. Aceptar que la difusión de información pública depende de su veracidad, podría acarrear además responsabilidades civiles y hasta penales para quien la difunda, con lo cual se impondría una carga desproporcionada a los usuarios. En esa medida, la expresión “atendiendo a la veracidad de la misma” resulta contraria a los artículos 20, 23, 74, 83 y 158 de la Carta.

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACION-Concepto/ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Titular del derecho es universal

PUBLICIDAD DE LA INFORMACION-Reglas jurisprudenciales que deben cumplirse al establecer restricciones

Es relevante recordar las reglas jurisprudenciales que deben cumplirse al establecer restricciones a la publicidad de la información, a fin de dar

claridad a las condiciones que deben atenderse cuando se pretenda oponerse a la publicidad de un documento o información, dado que tales requisitos fueron recogidos de manera sumaria en esta disposición. En la sentencia T-451 de 2011 la Corte resumió los requisitos en los siguientes términos: Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad (principio de proporcionalidad en sentido estricto), es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales.

DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Ambito de aplicación/DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Excepciones a la obligación de entregar información pública

DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Personas obligadas en relación con su actividad propia, industrial o comercial, no están sujetas al deber de información con respecto a dicha actividad

DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-
Inexequibilidad de la expresión “y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos” contenida en parágrafo 1 del artículo 5 del proyecto de ley

De conformidad con las finalidades que pretenden alcanzarse conforme al artículo 74 de la Carta, son los funcionarios públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos o cumplan determinadas funciones públicas, quienes deben permitir el acceso a los documentos o información pública que requieran los titulares de este derecho, a fin de que ejerzan su labor de fiscalización y control del poder público, participen democráticamente, y ejerzan sus derechos políticos. Pero tal norma constitucional no impone a los particulares la obligación de hacer pública la información que obtengan en ejercicio de este derecho. No obstante lo anterior, esta expresión impone una carga desproporcionada que vulnera los derechos de petición, a la intimidad, la libre competencia económica y al libre ejercicio de la profesión u oficio, porque al excepcionar sólo a un grupo de particulares, convierte en sujetos obligados a todos los demás usuarios de información pública, que podrían por esa vía ser obligados a revelar incluso el uso privado que hagan de la misma, lo cual es contrario al libre ejercicio de sus libertades individuales. Tal distinción, además crea un obstáculo para el libre ejercicio de este derecho, porque establece un incentivo negativo que desestimulará a los ciudadanos a pedir información pública, por el riesgo que tal solicitud pueda generar posteriormente para su intimidad y autonomía, pues no podrán negarse a entregar a quien lo requiera información sobre el destino dado a la información solicitada.

EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-
Inexequibilidad del parágrafo 2 del artículo 5 del proyecto de ley por ser contrario al artículo 74 de la Constitución Política

El artículo 5° enumera una serie de excepciones a la obligación de entregar información pública y establece de manera general que toda la información, documentos, base de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales es reservada. Según el parágrafo esa reserva se establece de conformidad con lo que establecen el artículo 74 Superior, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985, el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, la Ley 1097 de 2006, el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1219 de 2008, el artículo 2° de la Ley 1266 de 2008, y el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, así como las demás normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan. Este parágrafo amplía de manera general las excepciones consagradas en el artículo 18 del proyecto. Según el parágrafo 2°, bajo esta reserva ampliada estaría la siguiente información: i) Toda la información, documentos, base de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional; ii) Toda la información, documentos, base de datos y contratos relacionados con orden público; iii) Toda la información,

documentos, bases de datos y contratos relacionados con las relaciones internacionales; iv) Todos los gastos reservados para la financiación de actividades de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, protección de testigos e informantes y de contratación del Ministerio de Defensa; v) Los datos de información personal registrados en un banco de datos, sean estos administrados por entidades de naturaleza pública o privada; Tal como lo señalan varios de los intervinientes, este párrafo es contrario al artículo 74 de la Carta, pues transforma en secretas informaciones y documentos que deberían estar sometidos al escrutinio público, facilitando actuaciones claramente contrarias al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática. Para varios de los intervinientes, este párrafo impone restricciones inconstitucionales al derecho fundamental de acceso a la información, en la medida que la Constitución y la Jurisprudencia han determinado las limitaciones que se impongan deben ser ciertas, proporcionales y razonables, lo que para el caso de la norma acusada no ocurre, ya que según quienes reprochan el contenido de este aparte, en su redacción, la limitación impuesta no solo cubre un amplísimo conjunto de informaciones y documentos públicos, establecido en diversas normas, sino que además incluye una fórmula que impone una restricción genérica y a futuro de acceso a la información pública. La Corte Constitucional comparte esta apreciación. En efecto, este listado genérico cubre todo tipo de información, sin precisar de manera clara y concreta el tipo de información cubierta por la reserva, ni las razones por las cuales esa reserva deba garantizarse. Este tipo de expresiones genéricas o vagas constituyen una habilitación general a las autoridades para mantener en secreto la información que discrecionalmente consideren adecuado, y es claramente contraria al artículo 74 CP, porque constituyen una negación del derecho, e impiden el control ciudadano sobre las actuaciones de los servidores públicos y de las agencias estatales. También resulta contraria a los tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte, y que conforman el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. (Art. 93 CP). Dado que se trata de excepciones al principio de publicidad, la posibilidad de establecer una reserva depende no solo de que una ley consagre esta opción de manera general, sino que precise qué información es la que goza de este tratamiento excepcional. Así por ejemplo, con esta fórmula abierta, quedan cubiertas por la reserva tanto el detalle de gastos reservados como la cuantía de los mismos, impidiendo así el control ciudadano sobre la forma como las entidades utilizan los recursos. También podían quedar amparados el contenido de un documento público y su existencia, y todo tipo de información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional. Por lo anterior, este párrafo desconoce el principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, según el cual el legislador puede establecer límites al acceso a la información pública que sean excepcionales, “razonables y ajustadas a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales”.

DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Reserva de documentos, base de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales

RESERVA DE DOCUMENTOS-Contenido normativo/**RESERVA DE DATOS SENSIBLES**-Jurisprudencia constitucional/**EXCEPCIONES A LA PROHIBICION DE TRATAMIENTO DE DATOS SENSIBLES**-Jurisprudencia constitucional

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Definiciones que permiten dar aplicación al principio de máxima divulgación de la información

RESERVA DE DOCUMENTO PRELIMINAR-Contenido y alcance/**RESERVA DE DOCUMENTO EN CONSTRUCCION**-Exequibilidad condicionada siempre que dicha reserva obedezca a un fin constitucionalmente legítimo y la medida resulte ser razonable, proporcionada y necesaria

ACCESO A INFORMACION PUBLICADA CON ANTERIORIDAD-Publicación de conformidad con lo establecido en sentencia C-818 de 2011

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Tensión entre documentación clasificada o pública reservada

La tensión entre el derecho a acceder a la información pública clasificada o pública reservada deberá resolverse en cada caso concreto, para determinar si la posibilidad de negar el acceso a este tipo de información, resulta razonable y proporcionada a la luz de los intereses que se pretenden salvaguardar al garantizar el derecho de acceso a la información pública. Así, por ejemplo, cuando se trata de información clasificada, se deberá sopesar en el caso concreto si la divulgación de ese tipo de información cumple una función constitucional importante o constituye una carga desproporcionada e irrazonable para el derecho a la intimidad de las personas afectadas, que no están obligadas a soportar.

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA RESERVADA-Juicio estricto de constitucionalidad

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Disponibilidad de la información a través de medios físicos, remotos o locales de

comunicación electrónica/**DERECHO DE PETICION Y LIBRE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS**-Parámetros constitucionales

El artículo 7, denominado “Disponibilidad de la información”, desarrolla la forma como las personas obligadas por la ley deben poner a disposición del público la información objeto de la ley estatutaria, de tal manera que se garantice un amplio acceso a la misma. Ordena hacerlo a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica, y de manera concreta, introduce la obligación de subir la información a la web con el fin de que las personas interesadas puedan acceder a ella de manera directa. Adicionalmente, en el parágrafo que acompaña la norma, autoriza la retransmisión televisiva por internet de la información pública de las entidades del Estado y de las noticias que dan cuenta de la misma. La norma concreta los mecanismos a través de los cuales, los sujetos obligados deben poner a disposición del público la información garantizada por el legislador. El artículo encuentra sustento constitucional en los artículos 74 y 209 de la Carta, al cumplir una función instrumental para la difusión de la información pública que se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición y del libre acceso a los documentos públicos, en su correlación con los principios de la función pública. A través de esta disposición se asegura la participación informada de la ciudadanía, la veeduría permanente de las actuaciones de las autoridades, el ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento del papel del ciudadano en su control del poder público.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Criterio diferencial de accesibilidad/ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA EN DIVERSOS IDIOMAS Y LENGUAS Y ELABORACION DE FORMATOS ALTERNATIVOS COMPENSIBLES PARA DICHOS CRUPOS-Contenido y alcance

El “Criterio diferencial de accesibilidad”, introduce medidas especiales para asegurar el acceso a la información pública a los distintos grupos étnicos y culturales del país y a las personas discapacitadas. Para los primeros, prevé en cabeza de los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las distintas comunidades, el deber de divulgar la información pública en diversos idiomas y lenguas, y elaborar formatos alternativos comprensibles para las mismas. Para los segundos, ordena a los medios de comunicación tomar las medidas necesarias. Al igual que el anterior artículo, esta disposición encuentra su fundamento constitucional en los artículos 74 y 209 de la Carta, y mediante él se asegura que las minorías étnicas puedan participar activamente en las decisiones de nuestra democracia. No obstante, dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley

estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, sólo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva. Si bien puede resultar excesivamente oneroso para el Estado traducir permanentemente a todas las lenguas indígenas los documentos públicos, así no exista una afectación de sus derechos, la norma bajo estudio sí tiene un supuesto mínimo que debe cumplirse siempre y es el deber de asegurar que dichas autoridades por lo menos tengan la posibilidad de saber que el documento público en cuestión existe, para que estas puedan estar enteradas de la información pública, para que puedan pedir la traducción de aquella información pública que les concierne, con el fin de superar las barreras del idiomáticas y culturales. De no entenderse la norma en el sentido, se estarían desconociendo valiosos principios y derechos constitucionales que obligan al Estado colombiano a otorgar especial protección a las minorías étnicas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, ejercicio que tiene como presupuesto el acceso a la información.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL- Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado/ INFORMACION MINIMA OBLIGATORIA DE AUTORIDAD PUBLICA U ORGANISMOS PRIVADOS SUJETOS A LA LEY- Contenido y alcance/ PUBLICIDAD DE LA CONTRATACION ESTATAL- Contenido y alcance/ INFORMACION MINIMA OBLIGATORIA RESPECTO A SERVICIOS, PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DE SUJETO OBLIGADO- Inclusión de datos abiertos/ DATOS ABIERTOS- Definición

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA

INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Adopción de esquemas de publicación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Registros de activos de información

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICADA CON ANTERIORIDAD POR AUTORIDAD PUBLICA-Contenido y alcance

PROGRAMA DE GESTION DOCUMENTAL-Procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de documentos públicos

ARCHIVO DE DOCUMENTOS PUBLICOS-Contenido y alcance

SISTEMAS DE INFORMACION ELECTRONICA-Herramienta para promover el acceso a la información pública

INFORMACION EXCEPTUADA POR DAÑO DE DERECHOS A PERSONAS NATURALES O JURIDICAS-Contenido y alcance/**RESTRICCION DEL DERECHO A LA INFORMACION PUBLICA**-Parámetros constitucionales fijados en la jurisprudencia/**RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA**-Jurisprudencia constitucional/**RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA**-Criterios/**RESERVA LEGAL DE DOCUMENTOS PUBLICOS**-Operancia sobre información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**-Requisitos para que restricción se encuentre ajustada a la Constitución/**RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA**-Casos en que resulta legítima/**INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO DE DERECHOS A PERSONAS NATURALES O JURIDICAS**-Reglas que resultan compatibles con el derecho de acceso a la información pública, protección del secreto profesional, derecho a la intimidad y de petición/**INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO DE DERECHOS A PERSONAS NATURALES O JURIDICAS**-Limitación temporal cuando se trata de secreto profesional o secreto industrial

CLASIFICACION DE LA INFORMACION-Reglas jurisprudenciales

De conformidad con los parámetros constitucionales señalados en la jurisprudencia, la Corte ha consagrado las siguientes reglas: (i) Cuando se

trate de un dato personal sensible, en principio, sólo su titular podría tener acceso. Sobre el particular, la Corte puntualizó lo siguiente en la sentencia C-1011 de 2008: “Caso distinto se predica de la información sensible, relacionada, entre otros aspectos, con la orientación sexual, los hábitos del individuo y el credo religioso y político. En estos eventos, la naturaleza de esos datos pertenece al núcleo esencial del derecho a la intimidad, entendido como aquella “esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”. En este caso, todo acto de divulgación mediante los procesos genéricos de administración de datos personales, distintos a las posibilidades de divulgación excepcional descritas en el fundamento jurídico 2.5. del presente análisis, se encuentra proscrita. Ello en la medida que permitir que información de esta naturaleza pueda ser objeto de procesos ordinarios de acopio, recolección y circulación vulneraría el contenido esencial del derecho a la intimidad. (ii) A partir de la clasificación de la información en personal o impersonal y en pública, privada, semiprivada o reservada, la Corte resumió en los siguientes términos las reglas para determinar si tal información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, en la sentencia T-161 de 2011: 13.- A partir de esta clasificación es posible determinar si la información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, de modo que: - La información personal reservada contenida en documentos públicos: No puede ser revelada. - Los documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada: El ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se despliega de manera indirecta, a través de autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. - Documentos públicos que contengan información personal pública: Es objeto de libre acceso. 14.- En relación con la reserva esta Corporación ha establecido que esta puede versar sobre el contenido de un documento público pero no respecto de su existencia, así se estableció que “el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)” Adicionalmente esta Corporación señaló que la: “reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada.” Y seguidamente expresó “La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.” Se concluye entonces que es necesario que las

autoridades estatales permitan el acceso a la información que permita por parte de los ciudadanos el control de las decisiones tomadas por dichos órganos. (iii) Con el fin de determinar la intensidad con que una información personal se encuentra ligada a la esfera íntima del individuo, a partir de la clasificación precitada, la Corte, en la sentencia C-692 de 2003, señaló: De la tipología que acaba de citarse es posible inferir que aunque cierto tipo de información permanece confinada al ámbito personalísimo del individuo, otro tipo, que también le concierne, puede ser conocida por el Estado mediante orden de autoridad judicial competente o por disposición de las entidades administrativas encargadas de manejarla. De lo anterior también se deduce que cierta información que concierne al individuo puede ser divulgada sin el cumplimiento de requisitos especiales, al tiempo que otros datos, contentivos de información ligada a su ámbito personal, requieren autorización de autoridad competente o simplemente no pueden ser divulgados. Así entonces, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales determinar, en los casos concretos sometidos a su consideración, a qué tipo de información corresponden los datos por ellas solicitados o administrados, a fin de establecer si por solicitarlos o administrarlos se incurre en intromisión indebida en el ámbito íntimo del individuo. Lo anterior debe entenderse acompañado por el cumplimiento de las normas que, sobre administración de datos personales, ha sistematizado la jurisprudencia constitucional. En este sentido, además de determinar el tipo de información que puede ser divulgada y el que no puede serlo, las autoridades administrativas y judiciales están en la obligación de guiarse por los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad del dato, con el fin de garantizar la protección, no sólo del derecho a la intimidad, sino también la del habeas data”.

INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Definición/INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Clasificación/INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Contenido y alcance/INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Exigencias/PROHIBICION DE ACCESO A LA INFORMACION-Debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso y no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin/RESTRICCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACION-No es una función discrecional/RESTRICCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACION-Motivación

Según lo que establece el inciso primero del artículo 19, para que un sujeto obligado pueda negar el acceso a información pública reservada relativa a las materias señaladas en el artículo: (i) sólo puede hacerlo si ese acceso está expresamente prohibido por la Constitución o por una norma de carácter legal; y (ii) debe manifestarlo por escrito y de manera motivada. Dado el

carácter excepcional de estas restricciones y la exigencia constitucional que su interpretación sea limitada, encuentra la Corte que estos dos requisitos deben ser interpretados a la luz de las demás exigencias constitucionales que aseguran que la decisión de mantener en secreto una información pública no es arbitraria, ni tiene la intención de impedir el control ciudadano sobre el ejercicio del poder y de la gestión pública. En cuanto a la consagración legal o constitucional de la prohibición de acceso, es necesario, además que ésta haya sido expresada de manera clara y precisa en una ley, como quiera que las referencias genéricas e indeterminadas a todo tipo de información, conduce a la vulneración absoluta del derecho de acceso a la información pública. Y de acuerdo con los parámetros constitucionales es preciso que tal autorización legal indique el contenido puntual o tipología de información cuya divulgación o acceso puede afectar gravemente el interés protegido. Dada la amplitud de los términos empleados en algunos de los literales del artículo 19, varios intervinientes señalan que serían inconstitucionales tales referencias generales, pues no es claro por qué toda la información relacionada con esas materias tiene la entidad para que su acceso pueda generar un daño a los intereses protegidos. Igualmente, cuestionan que no determina cuál es el grado de afectación que justifica una limitación tan severa de este derecho, pues no toda afectación a tales intereses justifica sacrificar el acceso a la información pública. A la luz de los parámetros constitucionales señalados, para que sea posible restringir el acceso a información pública para proteger intereses públicos, no sólo es necesario que el acceso a tal información tenga la posibilidad real, probable y específica de dañar esos intereses, sino que el daño a los mismos sea “significativo.” Estos criterios deberán examinarse en cada caso concreto, frente a los intereses autorizados en el artículo 19. No obstante lo anterior, observa en primer lugar la Corte que el listado incluido en el artículo 19 cubre tanto intereses públicos como materias generales. El artículo emplea la expresión “circunstancias,” como encabezado del listado de intereses protegidos, pero en realidad no se refiere a ninguna circunstancia particular que justifique la reserva, sino que directamente hace una remisión a materias o intereses generales protegidos que en teoría justifican la misma. Tal como quedó finalmente redactado el inciso primero del artículo 19, parecería que no cumple en la actualidad los estándares constitucionales que garantizan que la restricción de acceso no sea el resultado de un acto arbitrario del sujeto obligado, como señalan algunos intervinientes. No obstante, una lectura sistemática de este artículo con el artículo 29 del proyecto, permite concluir que en realidad el proyecto sí exige el cumplimiento de ciertas circunstancias que deben ser probadas por el sujeto obligado. A pesar de que el texto del artículo 19 no expresa tales criterios ni cualifica la motivación que debe presentar el sujeto obligado, la carga probatoria que debe cumplir éste, fue expresamente recogida en el artículo 29 de este proyecto. Por ello, el sujeto obligado que niegue el acceso a un documento información pública, alegando su carácter reservado deberá (i) hacerlo por escrito y demostrar que (ii) existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse es significativo. Por lo que

no encuentra la Corte que respecto del artículo 19 exista reproche constitucional. En cuanto el listado de intereses públicos protegidos señalados en los literales del artículo 19, a la luz de lo dicho previamente, a pesar de la aparente generalidad de los términos empleados por el legislador estatutario para su consagración, la posibilidad de que tales intereses en concreto den lugar a una prohibición de publicidad o al establecimiento de una reserva depende en todo caso de que dicha restricción obedezca a un interés legítimo e imperioso y no exista otro medio menos restrictivo para garantizar dicho interés. No sobra resaltar que la aplicación de la reserva en estas materias, debe estar expresamente consagrada en la ley o en la Constitución, en términos precisos; (i) y motivarse en cada caso concreto (ii) que existe un riesgo real, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse sea significativo, si se autoriza el acceso a esa información. En otras palabras, el acceso se limita a la información calificada como reservada, no a las razones de la reserva, que son públicas y objeto de control y de debate. Por lo anterior, la Corte declara exequible el artículo 19, en el entendido de que la norma legal que establezca la prohibición del acceso a la información debe (i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; y ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin. Restringir el acceso a una información no es una función discrecional, sino restringida, necesaria y controlable.

INDICE DE INFORMACION CLASIFICADA Y RESERVADA-

Carácter instrumental

DIVULGACION PARCIAL DE INFORMACION PUBLICA-

Contenido y alcance

El artículo 21 recoge la posibilidad de permitir el acceso a documentos que contengan simultáneamente información pública e información clasificada o reservada. Esta disposición ordena la creación de versiones públicas de documentos en la que sea posible conocer aquellos apartes no protegidos por excepciones o reservas constitucionales o legales, con lo cual se garantiza el principio de máxima divulgación, de manera armónica con los parámetros constitucionales que protegen el derecho a acceder a la información pública. En estas versiones públicas se debe mantener la reserva solo de la parte indispensable, y hacer entrega de tales versiones a quienes lo soliciten. Igualmente, obliga a la entrega de la información pública no amparada por ninguna regla excepcional. El artículo también recoge una de las exigencias constitucionales para asegurar el acceso a la información pública frente a reservas, al aclarar que éstas operan sólo en relación con el contenido de los documentos públicos pero no con su existencia. De manera similar, recoge el parámetro constitucional que garantiza el acceso a la información pública, incluso si está reservada, para la protección de los derechos de las víctimas. De conformidad con el inciso tercero, las reservas o excepciones de acceso a la información no proceden en relación con casos de violación de derechos humanos o de delitos de lesa humanidad, y en todo caso se ordena proteger

los derechos de las víctimas de tales violaciones, lo cual se ajusta al espíritu de la ley de lograr la garantía efectiva del derecho y asegurar un manejo transparente de la información a cargo de los sujetos obligados. Merece especial examen el inciso segundo del artículo 21 que señala que ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder, o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información”. La primera parte de ese inciso, en cuanto a la garantía mínima de acceso a la información pública, no impide a los sujetos obligados a responder, el precisar si se encuentra en su poder un documento específico. Este aparte resulta conforme a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, en su correlación con los principios de la función pública, y contribuye a la transparencia de la administración pública. No ocurre lo mismo con la segunda parte del inciso, mediante el cual se autoriza al sujeto obligado a establecer una forma de reserva, aún en eventos en que no exista una norma legal o constitucional que lo autorice. Lo cual resulta contrario al artículo 74 superior que expresamente remite esa posibilidad al legislador. Esta autorización, amplía de manera contraria a la Constitución, las posibles restricciones al acceso a la información pública y deja en manos de los sujetos obligados, el decidir de manera discrecional, si debe o no permitir el acceso o la difusión de un documento bajo su control, cuando considere que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información. Por lo anterior, la expresión “salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información,” contenida en el inciso segundo del artículo 21, se declara exequible en el entendido que se exceptúa el supuesto en que la sola respuesta ponga en evidencia la información negada.

INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Límite temporal/INFORMACION RESERVADA O EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Período de reserva

El artículo 22 define el límite temporal durante el cual puede hacerse valer la reserva que opera sobre una información pública reservada de las informaciones amparadas en el artículo 19. El artículo establece un período de hasta por quince años, para mantener la reserva sobre tales informaciones, prorrogables por un período igual cuando se cuente con la previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las ramas del Poder Público y órganos de control. La razonabilidad de ese plazo inicial máximo de 15 años depende, en cada caso, de conformidad con los parámetros constitucionales señalados, de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período. Sólo en esas condiciones ese plazo resulta razonable y acorde con los derechos de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, así

como a los principios de la función pública, consagrados en los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta. No ocurre lo mismo con la posibilidad de prórroga del período de reserva por otros 15 años, como quiera que deja a discreción del funcionario a cargo del documento o la información reservada, previa aprobación del superior jerárquico de cada Rama del Poder Público y no del legislador, la continuidad de esa reserva, sin que se establezcan los criterios que justificarían tal prórroga. Dado que el paso del tiempo en general convierte en histórica, información que permaneció reservada o secreta, la posibilidad de tal prórroga debería ser aún más exigente y sólo está legitimado para hacerlo el legislador mismo. En ejercicio del margen de configuración que tiene el legislador, ha consagrado excepciones puntuales al acceso a la información pública y ha señalado el períodos máximo durante el cual es aplicable la misma, estableciendo términos más cortos o incluso superiores a los 15 años que establece el proyecto. Por lo anterior, la Corte declara inexecutable la expresión “Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las Ramas del Poder Público y órganos de control”. El resto del artículo es declarado executable en el entendido de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período.

INAPLICABILIDAD DE LA RESERVA DE DOCUMENTOS-

Carácter indeterminado que pone en riesgo el ejercicio del derecho y obstaculiza las funciones constitucionales de control

El artículo 23 tiene por objeto regular la inaplicabilidad de la reserva de un documento. Primero, establece las excepciones frente a la reserva: las autoridades judiciales y los congresistas, en el ejercicio de sus funciones de control político. Segundo, establece que la inaplicabilidad de la reserva tiene una excepción: la reserva de los procesos judiciales. Tercero, establece en cabeza de las autoridades la obligación de mantener bajo custodia la información reservada que reciban. Teniendo en cuenta que esta es la única norma que se ocupa de regular la inaplicabilidad de la reserva, y que se limita a indicar los contenidos normativos mencionados, es una disposición que adolece de un alto grado de indeterminación, contrariando la Constitución. La regulación no establece específicamente en qué casos no es oponible el carácter reservado de una información, ni los destinatarios o las condiciones de entrega, lo que hace nugatorio el derecho de acceso a la información. El segundo contenido normativo de la disposición es que la inoponibilidad, tanto para el Congreso como para las autoridades, no operaría en el caso de reserva de los procesos judiciales. La redacción de la norma, un tanto confusa, parecería impedir a una autoridad judicial solicitar información amparada por la reserva de otros procesos judiciales, incluso en el caso de que fuera necesario para el cumplimiento de sus funciones. El Congreso tampoco podría solicitar información reservada en los procesos judiciales, así fuera necesario para el ejercicio de su control político, aun

cuando las leyes estatutarias en materia de administración de justicia y otras normas de rango legal han definido cómo y frente a quiénes, opera esa reserva, de manera armónica con el ejercicio de las funciones de control que ejercen. La norma también representa un riesgo para el goce efectivo del derecho, por cuanto se realizó una inadecuada remisión normativa. El reenvío normativo quedó asociado al deber de garantizar la reserva de los documentos. Pero, en tanto tales disposiciones establecen para el Congreso y cada una de sus cámaras, entre otras cosas, la prohibición de exigir al gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado, la remisión debió quedar en la primera parte del artículo, relativa a la posibilidad de conocer información reservada (Artículo 136, numeral 2 CP). Finalmente, tal como lo mencionan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, el artículo excluyó de la posibilidad de que la reserva de cierta información no sea oponible a los órganos de control para el ejercicio de sus funciones o a otras autoridades que ejercen funciones de control. Con ello se estaría modificando lo establecido en la Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, que no distinguía entre unas y otras autoridades, para la aplicación de la inoponibilidad de la reserva. Esta circunstancia se convierte en un obstáculo que resulta contrario a lo establecido en los artículos 267, 268, 277 y 278 de la Constitución Política, pues la oponibilidad de una reserva sobre una información les impediría el ejercicio pleno de sus funciones de control. Para la Sala, por tanto, el artículo 23 de la Ley es una norma indeterminada que pone en riesgo el ejercicio del derecho y obstaculiza las funciones constitucionales de control, que debe ser declarada inexecutable. Dada su redacción, y los vacíos de que adolece, no es posible hacer un fallo modulativo. Corresponde al Legislador corregir esa indeterminación.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Funciones del Ministerio Público/MINISTERIO PUBLICO-Función de publicar decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública es una labor de centralización para fines pedagógicos, de orientación al ciudadano y de difusión/PROCESO ANTE JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PREVIO AGOTAMIENTO DE INSTANCIA ADMINISTRATIVA ANTE EL MINISTERIO PUBLICO EN CUANTO A INFORMACION CLASIFICADA O RESERVADA-Inexecutable de párrafo que remite a un procedimiento inexistente

Se atribuye al Ministerio Público, la misión de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el proyecto de ley sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública. Con ese fin, le asigna 12 atribuciones, que incluyen funciones de promoción, prevención, control disciplinario, difusión y capacitación para asegurar el cumplimiento

de las obligaciones que surgen del presente proyecto de ley. Estas atribuciones son compatibles con sus funciones constitucionales de guarda y promoción de los derechos humanos, de protección del interés público y de vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En cuanto a la función del Ministerio Público de publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública, debe entenderse que se trata de una labor de centralización para fines pedagógicos, de orientación al ciudadano y de difusión, sin que ello implique un traslado de la responsabilidad que tienen los sujetos obligados a realizar sus propias publicaciones. La centralización de dicha información requiere la colaboración de todas las autoridades para mantener actualizada dicha información. La disposición también establece que las entidades del Ministerio Público deben contar con una oficina designada que disponga de los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, que implica una modificación a la estructura y funcionamiento actual de la Procuraduría General de la Nación, que resulta armónico con lo establecido en el artículo 279 de la Carta Política. Finalmente, el artículo incluye un párrafo en el que se hace referencia a un procedimiento, según el cual “agotada la instancia administrativa ante el Ministerio Público en cuanto a la información clasificada o reservada, se adelantarán los procesos respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa.” Esta posibilidad estaba originalmente atribuida a una delegada de acceso a la información que se creaba en el proyecto, pero que fue suprimida. Sin embargo, de manera inadvertida se dejó la referencia a este procedimiento. En efecto, hasta el segundo debate ante la Plenaria del Senado, el proyecto de ley preveía un trámite administrativo para examinar las respuestas de los sujetos obligados, en las que se negaba el acceso a información reservada o clasificada. Ese trámite se realizaba ante una delegada de acceso a la información que se creaba con la idea de que existiera un procedimiento imparcial para valorar tales respuestas. No obstante, durante el debate en la Plenaria del Senado se decidió suprimir la creación de una delegada por razones de eficiencia administrativa. Al realizar las modificaciones respectivas, de manera inadvertida se dejó este párrafo que remite a un procedimiento inexistente en el texto actual, en el cual se prevé un recurso de reposición ante la misma autoridad que niega el acceso. Por lo anterior, y fin de evitar incongruencias que dificulten la aplicación de esta ley, se declara inexecutable el párrafo del artículo 24 del proyecto.

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION-
Titularidad/**SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION-**No requiere de formalidad específica, ni puede ser rechazada por ser inadecuada o incompleta

RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION-
Concepto y alcance

RESPUESTA QUE INVOCA RESERVA DE SEGURIDAD NACIONAL O RELACIONES INTERNACIONALES PARA NEGAR EL ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Recursos del solicitante/ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Casos en que procede la acción de tutela una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo/AMPLIO MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA ESTABLECER PROCEDIMIENTOS-No impide considerar que la acción de tutela, en determinados casos, sea el mecanismo idóneo para la protección de un derecho

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN REGULACION DE FORMAS PROPIAS DE CADA PROCESO-Jurisprudencia constitucional/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN REGULACION DE FORMAS PROPIAS DE CADA PROCESO-Alcance

El Congreso de la República, por mandato constitucional, tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Uno de dichos campos de regulación tiene relación con las formas propias de cada proceso. En efecto, la Constitución le otorga al legislador una extensa potestad para regular las formas propias que se deben observar en cada proceso, con fundamento en las cuales se adelantarán y tramitarán las controversias jurídicas que surjan entre las partes. Esta competencia del Congreso de la República para determinar las ritualidades de cada proceso tiene su fundamento en los numerales 1° y 2° del artículo 150 Constitucional. Al respecto esta Corporación ha señalado: “La cláusula general de competencia de la que goza constitucionalmente el legislador, lo habilita con amplio margen de configuración, a regular los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales en general. Esta atribución constitucional es muy importante, en la medida en que le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia. Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y fin de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio de nuestro Estado Social de Derecho. En efecto, tal y como lo ha afirmado esta Corporación, “el proceso no es un fin en sí mismo, sino que se concibe y estructura para realizar la justicia y con la finalidad superior de lograr la convivencia pacífica” de los asociados. De allí que las normas procesales, propendan por asegurar la celeridad y eficacia de las respuestas jurisdiccionales, y por la protección de los derechos e intereses de las partes, intervinientes y vinculados, en los procesos. Así, mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada

juicio, entendidas éstas como “el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas”. Por ende, es extensa la doctrina constitucional que ha reiterado que acorde a lo establecido en los artículos 29, 150 y 228 de la Constitución, son amplias las facultades del legislador precisamente, para fijar tales formalidades procesales

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN REGULACION DE FORMAS PROPIAS DE CADA PROCESO- Límites

Ese amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para establecer las formas o actuaciones procesales o administrativas, implica que ellas deben ser razonables y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas. Y hace parte del ejercicio de la potestad de configuración, no crear nuevos procedimientos para garantizar la efectividad de los derechos, sino remitir a los existentes, siempre dentro de los límites de la razonabilidad y proporcionalidad que supone cualquier regulación que pueda implicar una limitación al derecho a acceder a la justicia y a acceder a un recurso judicial efectivo. La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS- Mecanismos judiciales que satisfacen los estándares de constitucionalidad para asegurar su efectividad

En el asunto bajo examen, el legislador optó por establecer dos mecanismos judiciales para el evento en que se niegue el acceso a documentos públicos amparados por la existencia una reserva legal, que se consideran idóneos y efectivos para la protección del derecho a acceder a la información pública, el procedimiento especial para reservas que protegen la seguridad y defensa nacionales y las relaciones internacionales, y la acción de tutela en los demás casos en que se niegue el acceso a un documento público amparado en una reserva legal. Ambos mecanismos judiciales satisfacen los estándares de constitucionalidad señalados para asegurar la efectividad del derecho a acceder a documentos públicos, en tanto: (a) constituyen un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, ya que sólo exigen el cumplimiento de requisitos básicos para su ejercicio; (b) son gratuitos; (c) establecen plazos cortos y razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) admiten solicitudes informales que se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito; y (f) se activan frente a una respuesta negativa y motivada del sujeto obligado que puede cuestionada en la vía judicial. Estos mecanismos sustituirán el previsto en la Ley 57 de 1985 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”,

que hasta ahora había sido considerado como un instrumento judicial idóneo para el evento de denegación de acceso a un documento público por la existencia de una reserva legal.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Carga probatoria y argumentativa que debe cumplir el sujeto obligado

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Inexequibilidad respecto de causal eximente de responsabilidad penal, disciplinaria y civil/RESPONSABILIDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Alcance

RESPONSABILIDAD PENAL POR OCULTAMIENTO, DESTRUCCION O ALTERACION DELIBERADA TOTAL O PARCIAL DE INFORMACION PUBLICA-Contenido y alcance

El artículo 31 señala que tendrá responsabilidad penal quien cometa cualquier acto que implique (i) ocultamiento, (ii) destrucción o (iii) alteración, de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud. Este acto de ocultamiento, destrucción o alteración (1) deberá ser deliberado y (2) podrá ser total o parcial. La consecuencia que se sigue penalmente para quien incurra en uno de tales actos, es la misma que se establece en el artículo 292 del Código Penal. Para la Sala, se trata de una norma que, prima facie, no riñe con los postulados constitucionales sino que, por el contrario, los desarrolla. Respetando los principios que rigen el ejercicio del poder punitivo del Estado, el artículo determina claramente la conducta que dará lugar al reproche penal, así como la sanción que en tal caso le sería impuesta. El bien jurídico que la disposición legal tutela es, específicamente, el derecho a acceder a la información pública. La norma del Código Penal a la cual se remite el artículo objeto de análisis en el presente proceso, para indicar cuál es la pena que se impondría, protege la información pública en general, sin tener en cuenta otras consideraciones. En el caso de la norma estatutaria en consideración, además del ocultamiento y la destrucción, total o parcial de la información pública, se condena la alteración de ésta, una vez haya sido objeto de una solicitud, y sin importar si dicha información es útil o no como prueba. Se trata entonces de una estricta medida de protección del derecho de toda persona a acceder a información pública veraz y cierta, sin alteración o modificación, sin que sea negada o, sencillamente, desaparecida.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Capacitación del Ministerio Público con el apoyo de la sociedad civil a los sujetos obligados y a la ciudadanía para aplicar la ley, con enfoque diferencial

Se trata de una norma legal estatutaria que coincide con el marco constitucional vigente. Lo desarrolla y profundiza. La finalidad principal buscada por la norma es proteger el goce efectivo del derecho al acceso a la información pública de los sujetos de especial protección constitucional. La medida, al propender por un enfoque diferencial, parte del presupuesto, constitucionalmente establecido, de que la nación es pluriétnica y multicultural. Las personas encargadas de materializar la aplicación de la Ley Estatutaria analizada, por tanto, deben ser sensibles a las condiciones particulares y específicas que tenga la persona que presente la solicitud de información. Que una persona desconozca cuál es el procedimiento o el camino institucional concreto para acceder a una determinada información, o no lo pueda seguir, dada su situación particular, no son razones para que la persona obligada a proveerla deje de lado una petición presentada, que implica la privación de un derecho fundamental. En tal caso, lo que corresponde a la persona obligada a garantizar el acceso a la información, es tomar las medidas adecuadas y necesarias, teniendo en cuenta el sujeto de especial protección de que se trate. Adicionalmente, la norma en cuestión reconoce el derecho que asiste a los particulares para apoyar al Ministerio Público en el cumplimiento de la obligación de capacitación expuesta. Se trata de una manera de concretar el principio de participación ciudadana, propio del modelo democrático instaurado por la Constitución de 1991.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Inclusión de educación formal sobre el derecho de acceso a la información en el área relacionada con el estudio de la Constitución, instrucción cívica y fomento de prácticas obligatorias para instituciones educativas

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Entidades responsables en diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información

El artículo 34 de la Ley Estatutaria tiene por objeto establecer cuáles son las entidades del Estado que tienen la responsabilidad de diseñar, promocionar e implementar la política pública de acceso, valga la redundancia, a la información pública. Las entidades concretas elegidas por el Congreso de la República (la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)) se enmarcan dentro del amplio margen de configuración con que cuenta el Legislador para establecer cuáles son las funciones concretas de cada una de

las entidades para que, en conjunto, armónicamente, se logre cumplir con las misiones establecidas constitucionalmente en cabeza del Estado.

Referencia: expediente PE-036

Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”

Magistrada sustanciadora:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 27 de junio de 2012 el Secretario General del Senado de la República remitió a esta Corporación, en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 153 y 241, numeral 8° de la Constitución Política, el expediente del Proyecto de Ley Estatutaria número 228/2012 Cámara, 156/2011 Senado, “*Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.*”

Mediante providencia de julio 19 de 2012, la magistrada sustanciadora asumió el conocimiento del presente asunto y solicitó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las comisiones primeras constitucionales, para que enviaran copias auténticas de las Gacetas del Congreso en las que constara la totalidad de las sesiones parlamentarias en las cuales se hubiere estudiado o aprobado el proyecto de ley, así como las certificaciones del cumplimiento de las exigencias constitucionales y reglamentarias para este tipo de leyes (artículos 133, 145, 146, 153, 157, 160 y 161 y Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República).

Cumplido lo anterior, mediante auto de octubre 16 de 2012, se dispuso que por la Secretaría General se procediera a la fijación en lista del proceso y se

surtiera el traslado al Procurador General de la Nación, para el concepto correspondiente. Igualmente se ordenó, de conformidad con lo que establece el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, comunicar la iniciación del proceso de revisión del proyecto a la Vicepresidencia de la República, los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, al de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y de la Protección Social, de Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, y de Cultura; así como al Banco de la República, a los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional, de la Función Pública, de la Prosperidad, Nacional de Estadística, Nacional de Economía Solidaria, a las Superintendencia de Sociedades, Financiera de Colombia, de Industria y Comercio, de Notariado y Registro, de Servicios Públicos Domiciliarios, Nacional de Salud, de Vigilancia y Seguridad Privada, a la Contraloría General de la República, a la Contaduría General de la Nación, a la Auditoría General de la República, a la Defensoría del Pueblo, al Archivo General de la Nación, a las Unidades Administrativas Especiales de Gestión Pensional, de Parques Nacionales Naturales, de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, de Restitución de Tierras, de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, y de Organizaciones Solidarias, para que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria bajo estudio.

En ese mismo auto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a las Universidades Nacional de Colombia, Javeriana, de los Andes, Externado de Colombia, de Antioquia, de Nariño, Autónoma de Bucaramanga; Libre de Colombia, Santo Tomás, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, del Valle, y Norte de Barranquilla, al Representante de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a Amnistía Internacional, a Human Rights Watch, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Central Unitaria de Trabajadores, a la Confederación General del Trabajo, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, a la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Instituto Latinoamericano de Servicios legales Alternativos ILSA, a la Asociación Nacional de Medios de Comunicación ASOMEDIOS, a la Asociación Colombiana de Periodistas ACP, a la Sociedad Interamericana de Prensa, a la Fundación para la libertad de prensa FLIP, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, para que intervinieran en el proceso de la referencia, si así lo estimaban pertinente.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la exequibilidad del Proyecto de la Ley Estatutaria en cuestión.

II. TEXTO DE LA NORMA

El texto de Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”, es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2011 SENADO, 228 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Artículo 2°. *Principio de máxima publicidad para titular universal.* Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

Artículo 3°. *Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.* En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones

arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrán cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la veracidad de la misma.

Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar

procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;

e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación;

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;

g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, sólo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

Parágrafo 1°. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de la aplicación de esta ley y por tanto gozan de reserva legal la información, documentos, bases de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Nacional, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985, el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, la Ley 1097 de 2006, el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1219 de 2008, el artículo 2° de la Ley 1266 de 2008, el artículo

24 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 6°. Definiciones.

a) **Información.** Se refiere a un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen;

b) **Información pública.** Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;

c) **Información pública clasificada.** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;

d) **Información pública reservada.** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;

e) **Publicar o divulgar.** Significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión;

f) **Sujetos obligados.** Se refiere a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada incluida en el artículo 5° de esta ley;

g) **Gestión documental.** Es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación;

h) **Documento de archivo.** Es el registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones;

i) **Archivo.** Es el conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, como fuentes de la historia. También se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura;

j) **Datos Abiertos.** Son todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier

ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos;

k) *Documento en construcción*. No será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal.

TÍTULO II DE LA PUBLICIDAD Y DEL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN

Artículo 7°. Disponibilidad de la Información. *En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.*

Parágrafo. Se permite en todo caso la retransmisión de televisión por internet cuando el contenido sea información pública de entidades del Estado o noticias al respecto.

Artículo 8°. Criterio diferencial de accesibilidad. Con el objeto de facilitar que las poblaciones específicas accedan a la información que particularmente las afecte, los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las comunidades, divulgarán la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaborarán formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Deberá asegurarse el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y en especial se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de discapacidad.

Artículo 9°. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;

b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011;

c) Un directorio que incluya el, cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los

servidores que trabajan en el sujeto obligado, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

e) Su respectivo plan de compra anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;

f) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

g) Publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo 1º. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Parágrafo 2º. En relación a los literales c) y e) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y de personas naturales con contratos de prestación de servicios, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral y profesional de los funcionarios y de los contratistas. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la constitución y la ley.

Parágrafo 3º. Sin perjuicio a lo establecido en el presente artículo, los sujetos obligados deberán observar lo establecido por la estrategia de gobierno en línea, o la que haga sus veces, en cuanto a la publicación y divulgación de la información.

Artículo 10. *Publicidad de la contratación.* En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9º literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la Información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.

Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

a) Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;

b) Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;

c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;

d) El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;

d) Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado;

e) Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;

f) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;

g) Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado. Junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado;

h) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;

i) Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información;

j) Los sujetos obligados deberán publicar datos abiertos, para lo cual deberán contemplar las excepciones establecidas en el Título III de la presente ley. Adicionalmente, para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.

Artículo 12. Adopción de esquemas de publicación. Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio Web, y en su defecto, en los dispositivos de divulgación

existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:

- a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;
- b) La manera en la cual publicará dicha información;
- c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;
- d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;
- e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Artículo 13. Registros de Activos de Información. Todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información haciendo un listado de:

- a) Todas las categorías de información publicada por el sujeto obligado;
- b) Todo registro publicado;
- c) Todo registro disponible para ser solicitado por el público.

El Ministerio Público podrá establecer estándares en relación a los Registros Activos de Información.

Todo sujeto obligado deberá asegurarse de que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio Público y con aquellos dictados por el Archivo General de la Nación, en relación a la constitución de las Tablas de Retención Documental ¿TRD¿ y los inventarios documentales.

Artículo 14. Información publicada con anterioridad. Los sujetos obligados deben garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a toda la información previamente divulgada. Se publicará esta información en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

Cuando se dé respuesta a una de las solicitudes aquí previstas, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en el sitio web del sujeto obligado, y en defecto de la existencia de un sitio web, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia.

Artículo 15. Programa de Gestión Documental. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado. Deberán observarse los lineamientos y

recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia.

Artículo 16. Archivos. En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos. Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la Nación.

Artículo 17. Sistemas de información. Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

- a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;
- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos;
- d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.

TÍTULO III

EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo. Estas excepciones tiene una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos. Es toda aquella información pública reservada, cuyo

acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:

- a) La defensa y seguridad nacional;
- b) La seguridad pública;
- c) Las relaciones internacionales;
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
- f) La administración efectiva de la justicia;
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;
- i) La salud pública.

Parágrafo. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Artículo 20. Índice de información clasificada y reservada. Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.

Artículo 21. Divulgación parcial y otras reglas. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

Artículo 22. Excepciones temporales. La reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19, no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años. Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro

igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las Ramas del Poder Público y órganos de control.

Artículo 23. *Inaplicabilidad de la reserva.* El carácter reservado de un documento o de una información, salvo la reserva en los procesos judiciales, no será oponible a las autoridades judiciales y congresistas en el ejercicio del control que le corresponde adelantar al congreso. Dichas autoridades deberán asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 136 de la Constitución y 52 de la Ley 5ª de 1992.

TÍTULO IV

DE LAS GARANTÍAS AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 24. *Funciones del Ministerio Público.* El Ministerio Público será el encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente ley. Para tal propósito, la Procuraduría General de la Nación en un plazo no mayor a seis meses establecerá una metodología para que aquel y cumpla las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Desarrollar acciones preventivas para el cumplimiento de esta ley;
- b) Realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información;
- c) Publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública;
- d) Promover el conocimiento y aplicación de la presente ley y sus disposiciones entre los sujetos obligados, así como su comprensión entre el público, teniendo en cuenta criterios diferenciales para su accesibilidad, sobre las materias de su competencia mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;
- e) Aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra;
- f) Decidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información;
- g) Promover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado, por cualquier medio de publicación;
- h) Requerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación;
- i) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información;

j) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley;

k) Entregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada a las que se refiere el parágrafo del artículo 4° de la presente ley;

l) Implementar y administrar los sistemas de información en el cumplimiento de sus funciones para lo cual establecerá los plazos y criterios del reporte por parte de las entidades públicas que considere necesarias.

Las entidades del Ministerio Público contarán con una oficina designada que dispondrá de los medios necesarios para el cumplimiento de las anteriores funciones y atribuciones.

Parágrafo. Agotada la instancia administrativa ante el Ministerio Público en cuanto a la información clasificada o reservada, se adelantarán los procesos respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Artículo 25. *Del Derecho de Acceso a la Información.* Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.

Artículo 26. *Solicitud de acceso a la Información Pública.* Es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública.

Parágrafo. En ningún caso podrán ser rechazadas la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

Artículo 27. *Respuesta a solicitud de acceso a información.* Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. Su respuesta se dará en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Artículo 28. *Recursos del solicitante.* Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación, o dentro de los tres (3) días siguientes a ella.

Negado este recurso corresponderá al Tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito

Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

El juez administrativo decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo. Será procedente la acción de tutela para aquellos casos no contemplados en el presente artículo, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 29. Carga de la prueba. Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 19 y 20 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.

Artículo 30. Eximente de responsabilidad penal, disciplinaria y Civil. Un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de una competencia o deber en los términos de la presente ley, no podrá ser considerado delito ni falta disciplinaria, siempre que se haya actuado razonablemente.

Artículo 31. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

TÍTULO V

VIGENCIA Y MEDIDAS DE PROMOCIÓN

Artículo 32. Capacitación. El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los

sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.

Artículo 33. *Educación Formal.* El Ministerio de Educación, con el apoyo de la sociedad civil, deberá promover que en el área relacionada con el estudio de la Constitución, la instrucción cívica y el fomento de prácticas democráticas obligatorias para las instituciones educativas privadas y públicas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, se incluya información sobre el derecho de acceso a la información, sus principios y sus reglas básicas.

Artículo 34. *Política Pública de acceso a la información.* El diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 35. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a los seis (6) meses de la fecha de su promulgación para todos los sujetos obligados de 1 orden nacional. Para los entes territoriales la ley entrará en vigencia un año después de su promulgación. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

III. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

1. Intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio intervino para solicitar a la Corte, revisar la conveniencia y pertinencia de que sea expedida la norma objeto de control, toda vez que según la interviniente, lo pretendido en la misma ya se encuentra regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - C.P.A.C.A. o entrará a regularse con la nueva ley estatutaria del derecho de petición.

Sostiene que dentro de la Ley 1437 de 2011, están previstos los principios que rigen la función administrativa, que permiten garantizar a los ciudadanos el acceso a la administración, a sus actuaciones y procedimientos, en especial el principio de publicidad, que en términos de la apoderada del Ministerio se ven garantizados con los artículos 5 y 8 del C.P.A.C.A.

2. Intervención del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El apoderado del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, intervino a fin de exponer ante la Corte sus consideraciones frente a los artículos 13, 23 y 24 del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de

2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”, recomendando revisar su constitucionalidad.

En cuanto a los artículos 13 y 24 del citado proyecto de ley estatutaria, el interviniente manifiesta que es conveniente analizar si el asignar funciones relativas a la reglamentación, apoyo, sanción, desarrollo y demás medidas orientadas al cumplimiento de la finalidad del proyecto de ley, cuando estas son de naturaleza administrativa, deberían estar a cargo del Gobierno Nacional o de una entidad como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ya que dichas funciones parecerían no ser compatibles con las atribuidas al Procurador General de la Nación en el artículo 275 Constitucional.

A su vez manifestó que el artículo 23 del proyecto de ley en mención, señala una excepción referente a la oponibilidad de documentos de carácter reservado a autoridades judiciales y congresistas y plantea que respecto de estos últimos se debería limitar la reserva a las funciones judiciales, para que sea consonante con el artículo 15 Constitucional.

3. Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, a través del Jefe (e) de la Oficina Asesora Jurídica, intervino para solicitar la exequibilidad del proyecto de ley objeto de estudio.

Fundamentó sus argumentos en la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión y en particular sobre el derecho que tienen los ciudadanos para solicitar y recibir información por parte de las autoridades públicas, por lo cual sugirió a la Corte Constitucional que al momento de realizar el examen de constitucionalidad del proyecto de ley, tenga en cuenta los lineamientos y estándares consignados en la jurisprudencia emitida por ese tribunal internacional. A su vez, el interviniente señaló que el proyecto de ley se encuentra en concordancia con la normatividad y documentos que el Gobierno ha proferido sobre el particular.

En cuanto a los contenidos específicos del proyecto de ley objeto en estudio, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica planteó que la Corte debía estudiar la naturaleza y jerarquía de la expresión “*norma legal*” contenida en el artículo 19, la cual establece las circunstancias en las cuales el acceso a la información pública reservada podrá ser rechazada o denegada de manera motivada y por escrito, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional; sobre lo anterior precisó algunas sentencias emitidas por la Corte Constitucional referidas sobre la reserva a la información:

“a. Deben estar contenidas de forma clara, expresa, taxativa, previa y precisa en una ley de la república o en una norma con fuerza de ley (Sentencias T – 391 de 2007, T 473 de 1992, T – 511 de 2010).

b. Debe perseguir un fin que sea imperativo, definido concreta y específicamente por la autoridad pública, como por ejemplo el orden público, el derecho a la intimidad, la seguridad jurídica y la defensa nacional.

c. Estas finalidades deben ser interpretadas de manera restringida y no se aplican a casos similares por analogía. Así mismo no es suficiente alegar una de estas finalidades imperiosas de forma abstracta, sino que es necesario manifestar la realización de un interés público concreto, específico e imperioso. (Sentencias T – 391 de 2007, T 251 de 2002, C – 872 de 2003).

d. Deben ser proporcionales al fin que persiguen. Esto quiere decir que las restricciones deben ser necesarias útiles y proporcionales, en estricto sentido. (Sentencias T– 391 de 2007, T 251 de 2002, C – 872 de 2003, C – 010 de 2010).

e. Las respuestas que nieguen el acceso a la información deben ser motivadas y el funcionario público que se ampare en alguna reserva para negar la información debe mencionar de forma explícita la norma constitucional o legal que lo autoriza a hacerlo. (Sentencias C – 491 de 2007, T- 074 de 1997).

Por último, el interviniente precisó que las definiciones que se encuentran contempladas en los artículos 4 y 25, con referencia al derecho al acceso a la información pública, aunque a simple vista exista una complementariedad, considera importante que se estudien a fondo las definiciones establecidas y su correspondiente constitucionalidad en relación a los artículos 15, 20, 74, 112 y 284 de la Carta Política.

4. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Ministerio del Justicia y del Derecho, a través de apoderado judicial, intervino ante la Corte para solicitar la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

En primer lugar, se refirió a los requisitos de forma previstos en el trámite legislativo para este tipo de leyes, que según el interviniente se cumplió en debida forma, en los siguientes términos:

1. *El proyecto de Ley No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, fue presentado el 1 de noviembre de 2011 por los Honorables Representantes Simón Gaviria Muñoz, Carlos Germán Navas Talero, Hernando Alfonso Prada Gil, y los Honorables Senadores Carlos Barriga Peñaranda, Manuel Enríquez Rosero, John Sudarsky y Luis Fernando Velasco.*

2. *El Proyecto de Ley Estatutaria, con la correspondiente exposición de motivos, fue publicado el 2 de noviembre en la Gaceta del Congreso N° 816 de 2011, dando cumplimiento al requisito constitucional consistente en la publicación oficial del proyecto por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (CP art 157- 1).*

3. *De acuerdo con lo establecido en el numeral 2° del artículo 157 de la Constitución Política, este proyecto de Ley Estatutaria fue aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, inicialmente por la Comisión Primera del Senado el 21 de marzo de 2012, según consta en Acta N° 21 de la misma fecha, publicada en la Gaceta 168 de 2012. En esta oportunidad tanto el informe de ponencia como el articulado fueron votados afirmativamente.*

4. *De igual manera en cumplimiento del numeral 3° del mismo artículo 157 de la Carta Política, el proyecto de Ley Estatutaria fue aprobado por las Plenarias de cada Cámara, inicialmente en el Senado en plenaria del 25 de abril de 2012 como consta en Acta N° 40 de abril 25 de 2012, publicado en gaceta 199 de 2012.*

Posteriormente se aprobó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 05 de junio de 2012, según consta en el Acta N°45, publicada en la Gaceta N° 487 de 2012, fue aprobado el proyecto de ley, con el siguiente procedimiento:

El 19 de junio de 2012 en plenaria de la Cámara se aprobó el proyecto de ley según consta en el Acta 133 de 19 de junio, publicada en la gaceta 542 de 2012.

En los distintos debates se presentaron modificaciones al proyecto de ley inicial lo que generó que en concordancia con el respectivo orden constitucional necesario se conciliara el proyecto de ley, lo que en efecto sucedió según consta en las Actas 133 de junio 19 y 134 de junio de 20 de 2012, publicadas en la gacetas 542 de 2012 y 631 de 2012.

A su vez, el representante del Ministerio de Justicia y del Derecho señaló que el proyecto de ley fue aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras y fue tramitado y aprobado en una sola legislatura, la cual inició el 20 de julio de 2011 y concluyó el 20 de junio de 2012. Concluye que el proyecto objeto de estudio cumple con todos los requisitos constitucionales dispuestos para el trámite legislativo de los proyectos de ley estatutaria.

En cuanto a las disposiciones específicas del proyecto de ley estatutaria, el Ministerio realizó un análisis comparado sobre las regulaciones al derecho al acceso a la información pública, señalando, entre otras disposiciones que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 consagró la libertad de expresión, el derecho de libre expresión y el derecho de información; de igual forma referenció los postulados internacionales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en su artículo 14 estableció que *“los ciudadanos tienen derecho de comprobar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación”*.

En seguida realizó un análisis del articulado del proyecto de ley estatutaria determinando lo siguiente:

El artículo 1, el cual establece el objeto de la ley, tiene sustento, en el artículo 74 de la Constitución Política. Afirma que el texto reitera lo establecido en la Sentencia C-491 de 2007¹ sobre el derecho de acceder a la información y su importancia para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública; a su vez señala que dicho artículo tiene concordancia con la libertad de expresión (Art. 20 C.P.), derecho a la información sobre la comercialización de bienes y servicios (Art. 78 C.P.), habeas data (Art. 15 C.P.) y el derecho a presentar peticiones de información y obtener la consecuente respuesta (Art. 23 C.P.).

Según el interviniente, el artículo 2, que establece el principio de máxima publicidad se encuentra relacionado con los artículos 4 y 5 del mismo proyecto de ley, que se refieren a los denominados sujetos obligados, tienen sustento constitucional en los artículos 15, 20, 23 y 74 de la Constitución Política.

En cuanto al artículo 3, el cual se refiere a los principios de transparencia y acceso a la información, para el Ministerio, estos tienen sustento constitucional en el artículo 209 de la Carta que consagra los principios de la función administrativa. De igual forma señala que en ese mismo sentido la Corte Constitucional a través de la sentencia T-314 de 1994² determinó que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

¹ MP. Jaime Córdoba Triviño, (SV. Jaime Araujo Rentería).

² MP. Alejandro Martínez Caballero.

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por último precisó que con estos principios se pretende dar una mayor eficacia en la interpretación axiológica de esta normatividad.

Sobre el artículo 4, que precisa el concepto de derecho fundamental al acceso a la información, según el Ministerio, es concordante con los artículos 74 y 209 de la Constitución Política. En tal sentido, menciona que la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-1268 de 2001³ determinó que en *“la Constitución Colombiana está ínsito el principio general según el cual la actividad de los órganos del Estado no es reservada ni secreta, y que por lo tanto, los ciudadanos salvo excepción constitucional o legal, tienen acceso a todos los documentos o instrumentos en donde conste su ejercicio, también es cierto que la publicidad de la actuación de los órganos públicos no puede ser un principio absoluto por cuanto se sabe que existen razones de seguridad nacional, de alta conveniencia pública o social, de eficacia del servicio, etc., que pueden hacer aconsejable o necesario mitigar el rigor de la regla; o lo que es igual, en palabras de la jurisprudencia, “ los funcionarios públicos, están autorizados para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta o comunicación pueda atentar contra secretos protegidos por ley tales como los concernientes a la defensa y seguridad nacionales, a investigaciones relacionadas con infracciones de carácter penal, fiscal, aduanero, o cambiario, así como a los secretos comerciales e industriales”*.

A propósito del artículo 5, el cual hace referencia al ámbito aplicación, determinó que es de gran utilidad identificar los sujetos obligados al cumplimiento de esta normatividad, ya que garantiza un mejor ejercicio del derecho de acceso a la información, debido a que no les resulta posible excusarse de la obligación de responder a la solicitud de información, el estar obligados legalmente. Sobre la descripción de los sujetos obligados, que determina en poder de quien se encuentra un documento objeto de solicitud, referencia el interviniente que la Corte Constitucional a través de la sentencia T-473 de 1992 señaló (...) *“Los documentos públicos no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que extienden a aquellos que documentos que reposan en las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden públicos”*, de lo anterior, según el Ministerio, se deduce que no solo las entidades públicas descritas en el estatuto están sujetas a la ley, sino que también lo están todas las entidades que manejen recursos del Estado.

En cuanto a la excepción que se establece en el párrafo 2, afirma que se justifica en las necesidades de reserva de la información de seguridad y defensa por su especialidad, lo que a su juicio resulta concordante con la Sentencia T-1268 de 2001.

³ MP. Jaime Araújo Rentería.

Frente al artículo 6, que se encarga de definir lo que se entiende por información, información pública, información pública clasificada, información pública reservada, publicar o divulgar, sujetos obligados, gestión documental, documento de archivo, datos abiertos y documento en construcción; señala el interviniente que resulta de gran importancia para el entendimiento y aplicación de la normatividad reguladora del derecho al acceso a la información. De igual forma manifestó que dichas definiciones no contrarían su verdadero significado hermenéutico y son consecuentes con el objeto del proyecto de ley estatutaria.

Sobre el artículo 7, relativo a la disponibilidad de la información, afirma el interviniente que encuentra sustento constitucional en el artículo 74 de la Constitución Política.

En relación con el artículo 8, sobre el criterio diferencial de accesibilidad, precisó que es importante para el desarrollo de la normatividad del derecho al acceso a la información pública, que se consagre dicho criterio para facilitar a las comunidades étnicas y a las personas discapacitadas el acceso a la información. A través de esta disposición se obliga a los sujetos a los cuales les resulta aplicable, a suministrar la información en idiomas, lenguas y formatos entendibles para estos.

Para el interviniente, el contenido material del artículo 9, está dirigido a los sujetos obligados, los cuales se encuentran descritos en el artículo 5, que crea las condiciones para una mayor eficiencia en la administración pública, en cuanto le corresponde dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas.

En lo concerniente al artículo 10, sobre publicidad de la contratación, para el Ministerio este artículo encuentra respaldo en el principio de publicidad de la función administrativa; al introducirse la herramienta electrónica se promoverá la transparencia y se garantizará un mayor grado de acceso a la información en los procesos contractuales. Ese mismo principio sustenta el artículo 11 sobre el mínimo de información que debe siempre ser pública, en beneficio de los ciudadanos, lo que permite una mayor transparencia.

El apoderado del Ministerio, señala que los artículos del 12 al 18 del proyecto de ley estatutaria son constitucionalmente relevantes para la transparencia de la administración pública, toda vez que en numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional se ha expuesto que el principio de publicidad es un elemento de importancia trascendental del Estado Social y en especial de los regímenes democráticos, para garantizar la transparencia y eficiencia en el desarrollo del derecho al acceso a la información. Sobre este tema la Corte Constitucional se pronunció a través de la Sentencia C-620 de 2004:⁴

⁴ MP. Jaime Araújo Rentería.

“El principio de publicidad que recae sobre la administración pública es uno de los pilares que sustentan cualquier Estado Democrático Constitucional. Así las cosas, este principio consiste en que las actuaciones administrativas en general puedan ser conocidas por cualquier persona, y con mayor énfasis cuando se traten de actos de la administración que lo afecten de manera directa. La Corte Constitucional ha afirmado en varias ocasiones, que los objetivos que se buscan con el principio de publicidad respecto de los actos administrativos son dos; el primero determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contienen el respectivo acto y el segundo garantizar la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto”.

En cuanto al artículo 19, sobre la información exceptuada por daño a los intereses públicos, el interviniente sostuvo que este artículo tiene respaldo constitucional en los términos del artículo 74, que otorga facultad de limitar el derecho de acceso a la información pública, en los términos señalados en la Sentencia T-473 de 1992:⁵

(...) “En los términos del artículo 74 de la Carta la noción de documento público no se circunscribe, como se ve, al concepto restringido que consagra cualquiera de las ramas del ordenamiento y, de consiguiente, no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva, la noción cobija, por ejemplo, expedientes, informes, estudios, cuentas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas provenientes de entidades públicas acerca de la interpretación del derecho o descripción de procedimientos administrativos, pareceres u opiniones, previsiones y decisiones que revistan forma escrita, registros sonoros o visuales, bancos de datos no personales, etc.”.

De igual forma, sostiene que el derecho al acceso a la información pública no es un derecho absoluto, sino que encuentra reservas cuando se puede presentar un daño a los intereses públicos, en esos mismos términos la Corte se pronunció a través de la Sentencia C-491 de 2007:⁶

“La Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de

⁵ MP. Ciro Angarita Barón.

⁶ MP. Jaime Córdoba Triviño.

los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información. En particular la Corte ha señalado que la finalidad de proteger la seguridad o defensa nacional es constitucionalmente legítima y por lo tanto para el logro de tales objetivos puede establecerse la reserva de cierta información. Sin embargo, en cada caso es necesario “acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener la reserva”. En otras palabras, no basta con apelar a la fórmula genérica “defensa y seguridad del Estado” para que cualquier restricción resulte admisible. Adicionalmente es necesario que se satisfagan los restantes requisitos que han sido mencionados”.

El apoderado del Ministerio dice que el artículo 20, sobre el índice de información clasificada y reservada es constitucional en la medida que el legislador cuenta con la facultad de fijar las respectivas excepciones presentadas por la necesidad de hacer más eficiente la administración y por la prevalencia del interés general.

En cuanto al artículo 21, establece que no es violatoria del orden constitucional, debido que el derecho al acceso a la información pública es un derecho limitado por las razones prescritas por el legislador y, en esa medida, el contenido de un documento puede ser parcialmente reservado y contener datos o información que no precisamente esté catalogada como reservada o clasificada, de tal forma que la parte del documento que no tenga la calidad de reservada o clasificada, pueda ser conocida.

Ahora bien, el interviniente sostiene que la reserva de los documentos no recae únicamente sobre su contenido, en tal sentido no se podrá ocultar la existencia del mismo.

En relación con el artículo 22, el Ministerio indica que el Congreso de la República cuenta con la facultad configurativa para determinar válidamente el tiempo de duración de la reserva legal, y la posibilidad de prorrogarlo. Como ejemplo de que no resulta contrario a la Constitución un término de hasta 30

años de reserva, recuerda que el artículo 13 de la Ley 57 de 1985 “*Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales*”, establece ese mismo plazo.

Ahora bien en cuanto al artículo 23, sostiene los mismos argumentos del artículo 22, mencionando que el legislador cuenta con libertad de configuración normativa.

Frente al artículo 24, señala que el artículo 279 de la Constitución Política establece que la ley determinara lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, en ese sentido el interviniente resalta que en el presente caso se crean unas funciones específicas, para garantizar la vigilancia, cumplimiento y garantía del derecho al acceso a la información, en su potestad de libre configuración normativa.

En cuanto a los artículos 25 y 26, manifiesta que ambos son concordantes con el artículo 74 de la Constitución Política.

Artículo 27, referente a la respuesta a solicitud de acceso a información, el interviniente considera que este artículo tiene respaldo en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 28, señala el Ministerio, que este artículo tiene sustento en el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que se está garantizando el debido proceso al solicitante de la información, al otorgarle la oportunidad de recurrir las decisiones de la administración.

Artículo 29, sobre la carga de la prueba, considera el interviniente que con el precitado artículo lo que se pretende es garantizar el debido proceso en el acceso a la información pública, pues es el sujeto obligado, que en este caso viene a ser la administración, el que debe soportar tal carga.

Artículo 30, frente a esta norma, el interviniente señala que tiene sustento en el artículo 83 de la Constitución Política, el cual preceptúa la presunción de buena fe de los particulares y de las autoridades públicas.

El artículo 31, sobre responsabilidad penal, el interviniente dice, que el ocultamiento, destrucción o alteración deliberada de información pública es un hecho contrario a la buena fe y a los principios legales y constitucionales y por lo tanto dicha conducta se adecua a la descrita en el artículo 292 del Código Penal.

El artículo 32, según el Ministerio, encuentra sustento constitucional en el artículo 277 de la Carta Política. El artículo 33, sobre educación formal, sostiene el interviniente que tiene sustento en el artículo 41 de la Constitución Política, según el cual en todas las instituciones de educación, oficiales o

privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica.

Por último, en cuanto al artículo 34, el interviniente manifiesta que el Congreso de la República en uso de las amplias facultades de configuración legislativa, tiene la potestad de determinar a cargo de que entidades radica la función de implementar y promover diseños de políticas públicas de acceso a la información.

5. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino a fin de solicitar a la Corte la declaración de exequibilidad condicionada del literal b) del artículo 5 y del artículo 19, del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

El interviniente manifiesta que por disposición constitucional el Banco de la República goza de autonomía administrativa, patrimonial y técnica sujeta a un régimen legal propio, establecido en la ley 31 de 1992, por lo que no podría entenderse que con la expedición del proyecto de ley objeto de revisión se estaría modificando el régimen legal del Banco emisor, en especial el artículo referido a la reserva de sus documentos, por lo que solicita en ese sentido, la exequibilidad condicionada del literal b) del artículo 5.

En seguida señala que en los acuerdos para evitar doble tributación, aprobados por el Congreso de la República y negociados por la República de Colombia, es común encontrar la cláusula de intercambio de información, la cual obliga a mantener en secreto la información obtenida. El artículo 25 de la Ley 1082 de 2006 establece lo anteriormente referenciado:

(...) “1. Las autoridades competentes de los Estados contratantes intercambiarán la información que previsiblemente pueda resultar de interés para aplicar lo dispuesto en el presente Convenio, o para la administración o la aplicación del Derecho Interno relativo a los impuestos de toda naturaleza o denominación exigibles por los Estados contratantes, sus subdivisiones políticas o entidades locales, en la medida en que la imposición así exigida no sea contraria al Convenio.

2. La información recibida por un Estado contratante en virtud del apartado 1 será mantenida secreta de la misma forma que la información obtenida en virtud del Derecho Interno de este Estado y sólo se comunicará a las personas o autoridades (incluidos los tribunales y órganos administrativos) encargados de la gestión o recaudación de los impuestos a los que hace referencia el apartado

1, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a estos impuestos o de la resolución de los recursos en relación con los mismos. Estas personas o autoridades solo utilizarán esta información para dichos fines. Podrán revelar la información en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales.

No obstante lo anterior, la información recibida por un Estado contratante podrá utilizarse con otros fines, cuando dicha utilización esté permitida por las leyes del Estado que proporciona la información y la Autoridad competente del mismo así lo autorice.

3. En ningún caso las disposiciones de los párrafos 1o y 2o pueden interpretarse en el sentido de obligar a un Estado contratante a:

- a) Adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa o a las del otro Estado contratante;*
- b) Suministrar información que no se pueda obtener sobre la base de su propia legislación o en el ejercicio de su práctica administrativa normal o de las del otro Estado contratante, y*
- c) Suministrar información que revele un secreto empresarial, industrial, comercial o profesional o un proceso industrial, o información cuya comunicación sea contraria al orden público.*

4. Si un Estado contratante solicita información conforme al presente artículo, el otro Estado contratante utilizará las medidas para recabar información de que disponga con el fin de obtener la información solicitada, aun cuando ese otro Estado pueda no necesitar dicha información para sus propios fines tributarios. La obligación precedente está limitada por lo dispuesto en el apartado 3 excepto cuando tales limitaciones impidieran a un Estado contratante proporcionar información exclusivamente por la ausencia de interés nacional en la misma.

5. En ningún caso las disposiciones del apartado 3 se interpretarán en el sentido de permitir a un Estado contratante negarse a proporcionar información únicamente porque esta obre en poder de bancos, otras instituciones financieras, o de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria o porque esté relacionada con derechos de propiedad en una persona”.

Sostiene que al momento de analizar la constitucionalidad de la iniciativa que pretende regular el acceso a la información, no solo deberán tenerse en cuenta los límites legales y jurisprudenciales sobre el asunto, sino también las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, sobre la materia.

Por lo anteriormente expuesto, solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 19 del proyecto de ley, bajo el entendido que las circunstancias allí prestablecidas no son taxativas, toda vez que la ley podrá señalar las circunstancias, materias, asuntos y documentos que podrán gozar de reserva. Así como, consagrar que continúan vigentes aquellas reservas señaladas en leyes anteriores y que puedan versar sobre circunstancias distintas a las aquí señaladas, incluyendo las que establezcan el marco de tratados internacionales.

6. Intervención del Ministerio de Educación Nacional.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, intervino a fin de solicitar a la Corte la declaración de inexecutable de la expresión “podrá” incluida en el literal c) del artículo 6 y en el inciso primero del artículo 18; y del literal e) y el párrafo 2° del artículo 9, del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

El interviniente considera que la expresión “podrá”, contenida en los artículos 6 y 18 del proyecto de ley estatutaria, vulnera el derecho fundamental a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, que es una garantía de las personas la cual ha sido definida por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-640 de 2010,⁷ en los siguientes términos:

*(...) “Este derecho, que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la auto conservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo. Uno y otra están en posición de reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad, actitud que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés. **Esta no hace parte del dominio público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros, ni de la intervención o análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones (...)** Ese terreno privado no puede ser invadido por los demás miembros de la comunidad a la que se integran la persona o familia, ni por el Estado. Aún dentro de la familia, cada uno de sus componentes tiene derecho a demandar de los demás el respeto a su identidad y privacidad personal”.* (El subrayado es del texto original).

⁷ MP. Mauricio González Cuervo.

La apoderada afirma que el verbo “podrá” otorga una facultad discrecional a los sujetos obligados para decidir si suministran o no la información privada o semiprivada de las personas y solo cuando la decisión sea negativa tendrían el deber de motivarla con fundamento en alguna de las causales previstas en el artículo 18 de la iniciativa.

Para el Ministerio, la información reservada, privada y semiprivada que se encuentre bajo la custodia de las autoridades estatales o particulares que cumplan funciones públicas, no puede ser suministrada a terceros interesados que pretendan ejercer su derecho a acceder a los documentos públicos, pues en estos casos prima el derecho fundamental a la intimidad de los sujetos sobre quienes versa la información.

Por último considera que dicha expresión contraria los fallos de la Corte Constitucional (T-729 de 2002,⁸ C-1011 de 2008⁹) que han explicado expresamente que de la información que puede obtenerse, se exceptúan los datos personales conocidos como “*datos sensibles*”, los cuales no pueden ser suministrados por ninguna autoridad estatal. En seguida la interviniente manifiesta que el artículo 9 literal e) y párrafo 2°, vulneran el derecho a la intimidad. Sostiene que existe una confrontación entre el derecho a la intimidad y el principio de la transparencia, por lo cual solicita hacer una ponderación a fin de establecer cuál de ellos debe prevalecer.

7. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional intervino en el proceso de la referencia mediante apoderado especial, para solicitar que la norma examinada sea declarada exequible.

En cuanto al trámite legislativo seguido en la aprobación del proyecto de ley estatutaria, el interviniente señala que éste se cumplió a cabalidad, con pleno respeto de las reglas especiales sobre publicaciones, anuncios y aprobación por mayoría absoluta, en una sola legislatura. Resalta también que el proyecto respeta el principio de unidad de materia, como quiera que se refiere a la misma temática y cumple con el propósito de desarrollar el derecho de acceso a la información pública nacional.

Resalta el interviniente que el proyecto constituye una regulación integral del derecho que tienen todas las personas de tener acceso a la información pública nacional. Sostiene que las disposiciones del proyecto tienen respaldo en la Declaración Universal de Derechos y en los artículos 15, 20, 23, 74, y 209 de la Carta.

En relación con las excepciones al acceso a la información pública, considera el interviniente que son compatibles con la Constitución y con la

⁸ MP. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹ MP. Jaime Córdoba Triviño.

jurisprudencia de la Corte Constitucional, y la protección de intereses importantes. Resalta que las normas sobre reserva, se refieren a su contenido y no a la existencia del documento, establecen plazos razonables para el mantenimiento de tales reservas, con el fin de proteger el interés general. Resaltan que la carga de la prueba que tiene quien alega la confidencialidad o reserva de un documento es compatible con el artículo 74 de la Constitución.

Establece que las previsiones sobre documentos electrónicos, así como sobre procedimientos para garantizar el derecho a acceder a documentos públicos son respetados por el proyecto de ley y en esa medida deben ser declarados exequibles.

8. Intervención del Ministerio de Salud

El director jurídico del Ministerio de Salud, mediante comunicación del 10 de diciembre de 2012, informó que aunque las previsiones contenidas en el proyecto de ley concernían tanto al Ministerio de Salud, como a toda la administración pública, no consideraba que fuera necesaria su intervención por tener *“la certeza de que su contenido normativo se aviene a la importante jurisprudencia que la Corte Constitucional ha consolidado en materia de derecho de acceso a la información pública, de manera que los argumentos de una eventual intervención orientada a respaldar la iniciativa serían reiterativos de la propia jurisprudencia constitucional, que como tal, no aportarían nada nuevo.”*

9. Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia.

La apoderada de la Superintendencia Financiera de Colombia intervino a fin de solicitar a la Corte, la declaración de inexecutable de la expresión *“ley de transparencia”* contenida en el título del proyecto de ley; la executable condicionada del artículo 2, artículo 5 párrafo 2, artículos 18, 19 y 35; la executable condicionada de las expresiones *“reutilizable”* y *“procesable”* contenidas en el artículo 3; executable condicionada de la definición de *“información pública”* contenida en el artículo 6; executable condicionada de los literales c) y e) del artículo 9; inexecutable de la expresión *“los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las comunidades, divulgaran la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboraran formatos alternativos comprensibles para dichos grupos”* contenida en el artículo 8; la inexecutable de la remisión a los artículos 14 y 24 de la Ley 1437 de 2011, contenidos en los artículos 14, 18 y 27, del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

El interviniente considera que el título del proyecto de ley estatutaria no guarda relación directa con su contenido, por lo cual se está transgrediendo el

principio de unidad de materia contemplado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

En seguida señala que la expresión “*de conformidad con la presente ley*” contenida en el artículo 2° del proyecto de ley estatutaria, objeto de estudio, genera a juicio de la Superintendencia una inestabilidad jurídica, debido a una ambigüedad en su interpretación, en la medida que no es claro si la intención del legislador fue derogar todas las leyes que de una u otra manera reservaban o limitaban el derecho al acceso a la información, previendo entonces que solo las que se expidan en virtud de dicha ley serían las vigentes. Esta interpretación ambigua, a juicio de la Superintendencia podría llegar a ser contraproducente para las entidades del Estado, al entenderse como reservada solamente la información que taxativamente dicha ley consagra, derogando cualquier otra disposición en este sentido.

Sostiene que en palabras del propio Legislador Estatutario, la intención de este proyecto de ley es evitar cualquier dispersión normativa, por lo que por esta vía quedarían sin fundamento constitucional o estatutario, otras disposiciones normativas que regulan situaciones que por su naturaleza y alcance pueden limitar el al derecho al acceso a la información pública.

Manifiesta el interviniente que si bien el acceso a la información pública es un derecho fundamental protegido por el Estado, para garantizar su ejercicio no se puede perder de vista que el mismo tiene limitaciones tal como lo concibió el constituyente primario cuando redactó el texto del artículo 74, previendo que las reservas al ejercicio de este derecho están concebidas en la Constitución y la ley. Es precisamente dentro de estos límites que el principio de seguridad jurídica cobra su mayor importancia. De igual forma señaló que la Corte Constitucional en Sentencia T-227 de 1994, manifestó sobre el mencionado principio lo siguiente:

*“El principio de seguridad jurídica sólo tiene lugar entre los hombres libremente constituidos bajo la forma de Estado. Todo lo que tiende al orden social justo es una forma de estabilizar la libertad humana puesta en relación. Las formalidades jurídicas no son en estricto sentido algo que riñe con la materia, sino todo lo contrario: la expresión jurídica de un contenido que se debe en justicia. No tendría razón de ser un contenido sustancial sin la existencia adecuada de una forma jurídica proporcionada a dicha pretensión. **Materia y forma jurídicas, pues, son indisolubles, y constituye una impropiedad improvisar formas no adecuadas a la exigencia misma del contenido material.***”

Uno de los principios formales de la seguridad jurídica, (...) es el referente a la determinación legal para todos los actos de las autoridades, así como el de un margen de indeterminación con respecto a los particulares. Así las autoridades sólo pueden hacen

aquello que esté permitido por la ley -de manera que no pueden crear formas jurídicas-, al paso que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido legalmente. Mientras en el Estado de Derecho el particular es creativo, las autoridades sólo son aplicativas. (El resaltado es del interviniente).

Por otro lado considera que el párrafo 2 del artículo 5, exceptúa de forma taxativa los temas que a consideración del legislador estatutario no se les debe aplicar el principio de máxima publicidad, lo cual tiene concordancia con lo previsto en los artículos 18 y 19 del mismo texto, advirtiéndose que la actividad financiera, bursátil y previsional no está claramente contemplada dentro del proyecto.

Teniendo en cuenta, entonces que *“las funciones de la Superintendencia Financiera persiguen asegurar los intereses de los inversionistas en el mercado financiero, bursátil, asegurador, previsional, para la realización de sus cometidos cuenta con una regulación que de una parte propende por garantizar la información como uno de los instrumentos esenciales para garantizar la seguridad y transparencia del mercado público de valores y de otra, preserva la reserva de cierta información altamente sensible que posee y custodia, la cual si no se protege en los términos y condiciones previstas en las leyes que regulan la materia, podrían afectar el bien jurídico tutelado por la Superintendencia.”* (El resaltado es del interviniente).

Ahora bien, a consideración de la apoderada, el artículo 19 hace una descripción de temas cuya información podrá ser rechazada o denegada, lo cual aparentemente significa, al ser analizada en conjunto con el resto del articulado, que es una lista taxativa no enunciativa, lo que pondría en peligro derechos fundamentales e intereses públicos no contemplados en dicha ley.

En seguida manifiesta que dentro del texto del proyecto de ley existen algunas disposiciones cuya redacción podría generar diversas interpretaciones, colocando en riesgo los derechos fundamentales e intereses públicos, como ocurre con las expresiones *“reutilizable”* y *“procesable”* contenidas en el artículo 3.

Considera que al establecerse en el presente proyecto de ley la posibilidad de que la información sea reutilizable y procesable sin delimitar los alcances de tales expresiones, ello conllevaría no solo a una posible manipulación de la información, sino que supondría que la información que el sujeto obligado suministre en virtud de este principio no sería veraz contrariando el fin último de esta ley. Así las cosas, la posibilidad de reutilizar y procesar una información en calidad de sujeto obligado y no como coordinador de la misma, implica enormes riesgos no solo en cuanto al manejo de la información, sino en su integridad y calidad.

De otra parte, la definición de información pública contenida en el artículo 6 numeral b), a consideración de la interviniente excede desde cualquier punto de vista los límites previstos por el Constituyente. No obstante considera que dicho aparte debe ser considerado exequible bajo unos límites claramente determinados que permitan entender que cuando la información que los sujetos obligados posean o tengan bajo su control o custodia no sea de su órbita, no serán estos los obligados a suministrarla, pues es el titular real de la misma quien debe publicitarla y permitir el acceso, con el fin de que sea este quien evalúe la procedencia o no de su entrega.

Por lo tanto, la apoderada del Ministerio considera que no toda información que recibe, adquiere o controle un sujeto obligado, tiene la calidad de pública pues en ella también puede estar las catalogadas como privadas y semiprivadas, no puede el Estado desconocer esta naturaleza aun cuando no existe una reserva de Ley; proceder a su publicación desconociendo estas condiciones desbordaría la esfera de sus funciones.

Dentro del mismo contexto, advierte que dicho proyecto de ley estatutaria no delimita los derechos y obligaciones de los servidores públicos, contemplados en el artículo 9 literales c) y e).

Señala que la constitucionalidad de los apartes normativos debe ser condicionada a que en el desarrollo de la ley se tenga en cuenta que no todos los datos que constituyen la información pública de un sujeto obligado tiene la naturaleza de pública, pues en ella puede existir datos catalogados como privados, semiprivados o públicos y al desconocer dichas condiciones, implica una amenaza latente a los derechos fundamentales de quienes laboran para las personas catalogadas según el artículo 5 del proyecto del estatutaria como sujetos obligados, los usuarios y titulares de la información.

Por otra parte la interviniente considera que la expresión *“los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las comunidades, divulgaran la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboraran formatos alternativos comprensibles para dichos grupos”* contenida en el artículo 8, es inconstitucional, al contrariar lo establecido por el artículo 10 de la Constitución Política, toda vez que no resulta admisible que el legislador constriña a los sujetos obligados a que se adopte otro idioma al constitucionalmente reconocido y mucho menos pretender que se publique información pública en la lengua y dialectos de grupos étnicos, que no son de manejo y de difusión de toda la comunidad.

Finalmente señala que el proyecto de ley estatutaria vulnera lo establecido en el artículo 243 de la Constitución Política, toda vez que dentro del texto normativo se hace remisión a los artículos 14 y 37 de la Ley 1437 de 2011, los cuales fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

10. Intervención de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

El Secretario de Transparencia de la República de Colombia intervino a fin de solicitar a la Corte, la declaración de exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

El interviniente manifestó que el Proyecto de Ley Estatutaria permitirá complementar lo estipulado por el Estatuto Anticorrupción y el Decreto Ley Antitrámites, de igual forma unificará y actualizará principios y criterios dispersos en una gran cantidad de normas y jurisprudencia que versan sobre el acceso a la información pública.

Precisó que *“el derecho a la información como parte fundamental de un Estado democrático, debe basar sus principios de acción en el pleno acceso a la información pública. La transparencia en el accionar gubernamental es garantía del derecho que les asiste a todos los ciudadanos a estar informados de la destinación de los recursos de sus impuestos, bajo que políticas y planes actúan sus dirigentes y la burocracia administrativa y los mecanismos para interactuar y hacerse parte activa de las mismas, sea desde el control social y la veeduría o desde la incidencia activa en las decisiones de gobierno”*.

De igual forma, el Secretario manifiesta que la forma de abordar el derecho de acceso a la información se da en virtud a la manera como el propio proyecto de ley lo ha delimitado y a la forma garantista como dicho derecho se consagra en los artículos 23 y 74 Constitución de 1991. Así, cuando se habla del derecho al acceso a la información y los núcleos que lo conforman, se debe entrar a discutir no solo el acceso a la información, sino también sus límites, la calidad en la información brindada, la permanencia de la misma, bajo el principio de divulgación proactiva y de datos abiertos, y los criterios diferenciales para su difusión.

En seguida señala que en el ordenamiento jurídico la regla general es el acceso y la excepción es la reserva, tal como lo señala el artículo 74 constitucional. Por lo cual, a juicio del interviniente, consagrar en un solo cuerpo normativo las reservas y las excepciones existentes, y los criterios claros y exigibles para que los funcionarios y los operadores de la información pública la entreguen, es un avance sustancial del proyecto de ley y da orden a un tema bastante disperso en la normatividad.

Finalmente menciona que el gran logro del proyecto de ley estatutaria radica en que las personas podrán disponer de la información sin la necesidad de que medie una petición, con información de calidad y un lenguaje accesible y de fácil comunicación.

11. Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Coordinadora del Grupo de Gestión Judicial de la Superintendencia de Industria y Comercio intervino a fin de solicitar a la Corte, la declaración de exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Como primera medida, la interviniente señala que el proyecto de ley estatutaria resulta constitucional a la luz de la jurisprudencia y de los parámetros fijados en la Constitución, sin embargo expone tres cargos para que la Corte tenga en cuenta al momento de fallar (i) claridad sobre la existencia de normatividad referente a la protección de datos personales (ii) obligación de proteger (iii) omisión de señalar como excepción al acceso de información lo concerniente al derecho de habeas data.

Solicita a la Corte que en la sentencia de constitucionalidad, haga una alusión a la limitación de acceso a la información de los datos personales, principio supremo, que a pesar de encontrarse implícito en la ley de transparencia debe consagrarse expresamente dentro del texto de ley con el fin de evitar interpretaciones erróneas que puedan converger en transgresiones a los derechos contenidos en el artículo 15 de la Constitución Política.

Igualmente pide que dentro del párrafo 2 del artículo 5 del proyecto de ley bajo estudio se incluya como excepción, por gozar de reserva legal, toda la información contenida en la Ley 1581 de 2012, la cual fue revisada y aprobada por la Corte Constitucional en sentencia C-748 de 2011, normatividad que claramente se encuentra ausente dentro del texto del proyecto, pues solo se hace alusión expresa a la Ley 1266 de 2008.

En cuanto a la disposición referente a proteger datos sensibles, manifiesta la interviniente que es imperioso recordar que la ley 1581 de 2012, señala expresamente el tratamiento que deben recibir aquellos datos que son considerados como sensibles por hacer alusión a temas referentes al origen racial, las opiniones políticas, filosóficas, religiosas, la afiliación sindical, la vida sexual y estado de salud, información que recibe una especial protección dentro de nuestro ordenamiento. Al respecto, el literal c) del artículo 6 de la referenciada ley indicó:

“El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos

eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular (...)

En consecuencia, expone que al pertenecer los datos sensibles a una esfera mas intangible de la persona, reciben una especial protección por parte del Estado, por lo cual incluir como sujeto obligado a los partidos o movimientos políticos hace imperiosa la delimitación por parte de la Corte Constitucional del alcance de la información que puede ser suministrada por estos sujetos.

Por último en cuanto a la omisión de señalar como excepción el acceso de información de datos sensibles y datos de niños, niñas y adolescentes especialmente protegidos por la Ley 1581 de 2012, *“por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*, considera que el artículo 18 del referido proyecto de ley omite exceptuar de la aplicación de la norma aquella información que tenga naturaleza de sensible o que haga referencia a niños, niñas y adolescentes.

12. Intervención del Banco de la República.

El representante legal del Banco de la República intervino a fin de solicitar a la Corte, la modulación si se mantiene vigente el régimen especial de acceso a la información del emisor en el proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

El interviniente manifiesta que tal como esta planteado el proyecto de ley, en principio se le aplicaría al Banco de la República un nuevo régimen, pues en el artículo 19 deja solo como información exceptuada de ser pública la referente a la estabilidad macroeconómica y financiera del país (literal h) y todo lo demás sería público.

No obstante de conformidad con la Constitución Política, el Banco de la República está sujeto a un régimen legal propio (art. 371), el cual además debe contenerse en una ley que se ocupa de configurarlo por expreso mandato constitucional. Así las cosas, las materias relacionadas con el Banco de la República están sometidas a reserva de ley especial (art. 152 C.P.), exigencia que refuerza el artículo 154 de la Carta que en esos asuntos restringe al Gobierno la iniciativa para la expedición o reforma de la ley respectiva.

Expresa que el artículo 54 de la ley 31 de 1992 definió un sistema de reserva que hoy integra el régimen legal propio, al cual alude el artículo 371 de la Constitución, el cual se fundamenta en la reserva como principio general y por ende claramente resulta incompatible con lo el introduce el proyecto de ley bajo examen.

Finalmente sostiene que a efecto de no hacer nugatorio el esfuerzo legislativo que ha significado el trámite de un estatuto que regule el derecho al acceso a la información pública nacional, sugieren que se estudie la posibilidad de modular el fallo de constitucionalidad, en el cual se considere que el nuevo estatuto no modifica el régimen de acceso a la información del Banco de la República y en consecuencia desde tal perspectiva el proyecto de ley estatutaria, a su juicio si sería constitucional.

13. Intervención de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

El Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, intervino a fin de solicitar a la Corte, la revisión del literal a) del artículo 5, artículo 20 y literal c) del artículo 9 del Proyecto Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Considera que según lo estipulado en el literal a) del artículo 5 del proyecto de ley en cuestión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, tiene la calidad de *sujeto obligado*, en la garantía del derecho de acceso a la información, manifiesta que dentro de la información que maneja la Unidad está la de conservar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, conforme lo señala el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. Por lo cual la información allí contenida tiene reserva constitucional, dada la calidad de víctimas de estas personas y a la protección de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad, entre otros.

Por lo anterior creen conveniente señalar en el artículo 5 del proyecto de ley, la excepción para acceder a la información contenida en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, así como que establecido para las demás situaciones allí consagradas.

En seguida el interviniente considera pertinente la inclusión de una limitación en el artículo 23 del proyecto con relación a la inoponibilidad de la reserva de información a los congresistas, consistente en que los mismos no se encuentren incurso en investigaciones por colaboración, apoyo o cualquier otra actividad o relación con grupos armados al margen de la ley.

Por último señala la inconveniencia de la inclusión de él literal c) del artículo 9, referente a la escala salarial, la cual se registrará en el directorio de la entidad o sujeto obligado, por cuanto es una información de índole personal, la cual colocaría en riesgo al titular de la misma.

Frente a esto, propone incluir una excepción que comprenda a aquellos servidores públicos que ejercen actividades en las cuales está en riesgo su vida

e integridad personal, como es el caso de los funcionarios que trabajan en la unidad.

14. Intervención Contaduría General de la Nación.

El representante Judicial de la Unidad Especial Administrativa de la Contaduría General de la Nación, intervino a fin de solicitar a la Corte, se declare inexecutable la expresión “*principio de máxima publicidad*” del artículo 2; inexecutable la expresión “*y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa*” contenida en la descripción del principio de buena fe del artículo 3; inexecutable la expresión “*y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos*”, contenida en el párrafo 1 del artículo 5 del Proyecto Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

En primera medida el interviniente realizó un resumen del procedimiento legislativo, en el cual determinó:

El Proyecto de Ley Estatutaria en examen (228 de 2011 Cámara 156 de 2011 Senado) fue presentado (origen Senado) ante el Congreso de la República el pasado noviembre 1 de 2011, por los senadores Carlos Barriga Peñaranda, Manuel Rosero, John Sudarsky y Luis Fernando Londoño y por los Representantes Simón Gaviria Muñoz, Germán Navas Talero y Antonio Prada.

El texto del proyecto de ley con la respectiva exposición de motivos fue publicado en la gaceta del Congreso No. 816 del 2 de noviembre de 2011. este proyecto surtió el trámite establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y 186 de la ley 5 de 1992, de tal suerte, que la respectiva acta de aprobación del informe de conciliación fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 417 del 20 de junio de 2012. Se constata con lo anterior, que la aprobación de la ley estatutaria se llevó a cabo dentro de una sola legislatura, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 153.

Se pudo constatar además que el proyecto de ley estatutaria observó el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157 (requisitos proyecto de ley) y 158 superior (principio de unidad de materia y consecutividad).

Por lo anterior, se concluye que la aprobación del proyecto de ley estatutaria cumplió con todos los requisitos constitucionales descritos supra. Por lo tanto no se advierte vicio de forma que conlleve a la declaratoria de inexecutable total o parcial por parte de la Corte Constitucional.

En cuanto a las cuestiones materiales, manifestó que la expresión “*principio de máxima publicidad*” del artículo 2; a juicio del interviniente, se está dando a entender que existe una gradación de principios, los cuales rigen el cuerpo normativo de la Ley Estatutaria, esa gradación propone en el escenario hermenéutico la existencia de un súper principio que estaría, jerárquicamente, por encima de los demás, lo cual sería desfavorable a la hora de aplicar los demás principios descritos en la ley estatutaria, perdiendo toda proporcionalidad y racionalidad.

La inexecutable de la expresión “*y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa*” contenida en la descripción del principio de buena fe del artículo 3, a juicio del interviniente, se fundamenta en que la misma infringe el artículo 83 superior.

15. Intervención del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, intervino ante a la Corte, a fin de exponer sus apreciaciones sobre el proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Frente al particular, manifestó la necesidad de devolver el proyecto de ley a su Cámara de origen como consecuencia de una posible inexecutable parcial, ya que en sus artículos, 5 (Parágrafo 2) 14, 18 (literal a.) y 27, se citan y remite a los artículos 14 y 24 de la ley 1437 de 2011, disposiciones que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-818 de 2011, y como consecuencia puede llegar a generar un vacío legal, dado que a la fecha el Congreso no ha surtido con celeridad el correspondiente trámite de Ley Estatutaria que regule el derecho fundamental de petición y de soporte al articulado.

16. Intervención del Archivo General de la Nación

El Director General del Archivo Nacional intervino en el proceso de la referencia para solicitar que sea declarado executable el proyecto de ley, por considerar que está conforme a los principios constitucionales que orientan la política archivista consagrada en la Ley 594 de 2000 “*Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones*”.

En su opinión, el proyecto de ley, en particular los artículos 6 (literales g, h, i), 13, 15, 16, 17 y 34), tiene como finalidad “*combatir la pérdida de información o inexistencia de la misma, generado una clara política de gestión de archivos y conservación documental, creando mecanismos que permitan no sólo crear, rastrear, encontrar, conservar e indexar la información, sino que también permite acceder a la misma de manera rápida*

y oportuna, factores claves para los efectos de medir la eficacia de los derechos de acceso a la información pública. Así mismo, refuerza las normas y los procedimientos de eliminación de documentos, ya que una inadecuada política de administración documental se pueden derivar pérdidas de información de alto interés público.”

Para el Archivo General es un acierto que el proyecto de ley estatutaria hubiera consagrado disposiciones relativas al archivo de documentos, con lo cual se reconoce la relevancia que tiene para la democracia y para la protección de los derechos de las personas, la guarda y archivo de documentos oficiales.

17. Intervención de la Auditoría General de la República

La Auditoría General de la República intervino para solicitar que se declare inexecutable el literal d) del artículo 19 del proyecto, al haber limitado la reserva de las actuaciones a las investigaciones por “*delitos y las faltas disciplinarias*” excluyendo de dicha reserva los procesos de auditaje, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal que adelantan tanto la Contraloría General como la Auditoría General, y al no hacerlo, tales actuaciones quedan expuestas al conocimiento público sin límite alguno. En su opinión, dado que en el artículo 35 del proyecto se derogan tácitamente todas las disposiciones que le sean contrarias, al existir una contradicción entre el artículo 20 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 19 del proyecto, a partir de la vigencia de la ley estatutaria, los procesos auditores, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad dejarían de estar reservados.

Cita varias sentencias de la Corte Constitucional en las que se ha reconocido el carácter reservado de las actuaciones de las contralorías (C-038 de 1996¹⁰ y C-477 de 2001¹¹), que según el interviniente confirman que resulta desproporcionado que la reserva de tales investigaciones se mantenga hasta el fallo, y la necesidad de que tal reserva se establezca hasta que se reciban descargos por parte de las personas inculpadas.

Para la Auditoría, al haberse excluido de la reserva los procesos de auditaje, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad, se afecta en forma grave la efectividad de los principios de eficacia y presunción de inocencia previstos en el artículo 29 y 209 de la CP.

En su defecto, solicita que se declare la exequibilidad “*condicionada del artículo 19 del proyecto, bajo el entendido que la reserva también se aplica a los procesos auditores, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad que adelantan las contralorías, reserva que impedirá hasta*

¹⁰ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, (SV. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

¹¹ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

tanto se practiquen las pruebas a que haya lugar y, en todo caso, una vez expire el término general fijado por la ley para su práctica.”

18. Intervención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social intervino a fin de solicitar a la Corte, la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 5 del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

La interviniente manifiesta que los artículos 58 y 63 del Decreto 4800 de 2011, delegan la responsabilidad de la seguridad, confidencialidad, veracidad y acceso de la información relacionada con Víctimas de la Violencia por parte de las entidades vinculadas a la Red Nacional de Información, sin que ello implique en ningún caso el levantamiento de la reserva.

Por lo cual determina que es necesario que en el artículo 5 parágrafo 2 del proyecto de ley estatutaria, se determine en forma explícita como expresión que la información contenida en el Registro Único de Víctimas y la relacionada con Reparación Administrativa a Víctimas de la Violencia, esta exceptuada de permitir el acceso público, obviamente sin perjuicio del acceso de las Entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV (Antes SNAIPD) de conformidad con lo conceptuado por la Corte Constitucional en Sentencia T-705 de 2007.

Ya que al no estipularse como clausula exceptiva de la información de las víctimas genera un desconocimiento por parte del legislador ocasionando efectos regresivos, respecto a la protección de los derechos fundamentales de las víctimas, al desconocer la reserva constitucional, pues la interpretación que ha dado la Corte Constitucional es la de asegurar el derecho a la vida y seguridad de las víctimas, por lo que debe ser excepcional el manejo de esta información, en lo que concierne a datos personales.

19. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos.

La Coordinadora del Grupo de Defensa Judicial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se abstuvo de rendir concepto de constitucionalidad sobre proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, toda vez que manifiesta que dicha entidad no maneja información que revista el carácter de exceptuada.

20. Intervención de la Contraloría General de la República.

El apoderado de la Contraloría General de la República intervino a fin de solicitar a la Corte, la declaración de inexecutable del párrafo del artículo 19; inexecutable de la expresión *“cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un término adicional, este periodo podrá ser extendido hasta por otro, igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las ramas del poder público y órganos de control, contenida en el artículo 22; inexecutable de la expresión “no será oponible a las autoridades judiciales y congresistas en el ejercicio del control que le corresponde adelantar al congreso”* contenida en el artículo 23, del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

El interviniente considera que la excepción que contemple el párrafo del artículo 19, es contrario a la jurisprudencia, toda vez que la referida norma da a entender de manera clara que dichos documentos estarían bajo reserva únicamente por su naturaleza, lo cual vulnera el derecho al acceso a la información, al señalar una excepción que no resulta *“proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger”*.

Al respecto considera que es clara la Corte Constitucional a través de Sentencia T-511 de 2010 en señalar que *“estos límites al derecho al acceso a la información, para ser constitucionalmente legítimos, deben tener como objeto primordial la protección de los derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos, pero que no basta con esto sino que los mismos deben ser idóneos para su protección”*.

De otra parte señala que el artículo 22 establece un límite de 15 años como máximo para mantener la reserva de la información relacionada con el artículo 19, no obstante esta no delimita cuáles serán los criterios de fijación del término de reserva, requisito esencial que debe ser prestablecido en la Ley para efectos de impedir una *“habilitación general de las autoridades”*, dicha afirmación la sustentó en la Sentencia T-511 de 2010:

“No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado”

Finalmente señaló que el artículo 23 del proyecto de ley en comento, contraria lo establecido en los artículo 267 y 268 numerales 2, 3, 4 y 5 de la Constitución Política, debido que al restringir la norma de solicitar información bajo reserva, únicamente a las autoridades judiciales y

congresistas, da a entender que cualquier otra entidad, por el ejemplo los órganos de control no podrían exigir información, lo cual limitaría las funciones propias de la Contraloría, entre ellas:

ARTÍCULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

(...)

ARTÍCULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*
- 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.*
- 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.*
- 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.*
- 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.*

De esta manera, siendo estas facultades otorgadas por el Constituyente primario, y al ser catalogado como una función pública no es posible que el Congreso a través de una ley, limite las competencias constitucionales de la Contraloría General de la República.

21. Intervención de la Defensoría del Pueblo.

El Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo intervino a fin de solicitar a la Corte, la declaración de

inexequibilidad del párrafo 2 del artículo 5; y la aclaración del sentido de los artículos 22, 23 y 27 inciso 2 al considerar que estos pueden ser interpretados inconstitucionalmente.

Inicialmente el interviniente realiza una apreciación de los elementos normativos del derecho fundamental de acceso a la información. En seguida expone con base a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que el derecho fundamental a la información tiene primacía sobre las restricciones que se imponen a su ejercicio. Finalmente expuso los cargos en concreto sobre los artículos solicitados para revisión.

A consideración del Delegado, el párrafo 2 del artículo 5 impone restricciones inconstitucionales al derecho fundamental de acceso a la información, en la medida que la Constitución y la Jurisprudencia han determinado que tales limitaciones deben ser ciertas, proporcionales y razonables, lo que para el caso de la norma acusada no ocurre, pues según el interviniente, en su redacción, la limitación impuesta no solo cubija un amplísimo margen establecido en diversas normas, sino que además incluye una fórmula que impone una restricción genérica y a futuro.

Fundamento su apreciación con la Sentencia T-511 de 2010, la cual señala lo siguiente:

“Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimas si tienen la finalidad de proteger

derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad, es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales”.

Con base a lo anterior, realizó un test para determinar la proporcionalidad de la norma, en el cual señaló:

“(...) Para esta Delegada, si bien parece razonable sacar del ámbito del conocimiento de lo público cierta información sobre los temas de los que se ocupa la norma, exceptuar con carácter absoluto de la aplicación de la ley, unos asuntos relevantes y neurálgicos para el ejercicio del derecho a la participación en el control a la gestión pública, como lo hace el parágrafo 2 del artículo 5º, resulta excesivo para el derecho que limita, pues existen mecanismos menos restrictivos para conseguir idéntico fin. De hecho el mismo proyecto de ley contempla en su Título III, artículos como 18 a 22, las excepciones para el acceso a la información pública ‘clasificada’ o ‘reservada’, pero no excluye de manera absoluta dicho acceso. Para el caso consagra una serie de restricciones, condiciones o requisitos que habilitarían su ejercicio, sin negar de plano la posibilidad de acceso a la misma.

Una restricción absoluta del tipo establecido en el parágrafo 2 del artículo 5º del proyecto, al excluir del ámbito de la aplicación de la ley la información sobre defensa y seguridad, orden público y relaciones internacionales, no solo contraría los principios establecidos en la misma Ley, sino que se opone a la Constitución y a la forma en que la Corte ha interpretado el Derecho Fundamental de Acceso a la Información y a las restricciones admisibles. Si se compara entonces la norma acusada con los mecanismos contemplados en los artículos 18 y 19, se advierte que es posible establecer restricciones de acceso a la información, poniendo la carga de la argumentación en cabeza de la autoridad que considera que debe negar el acceso a la misma, antes que limitar completamente el ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos, excluyendo de plano cualquier acceso a ella”.

Solicita por lo expuesto la inexecutable del parágrafo 2 del artículo 5 del proyecto de ley.

En cuanto a los artículos 22, 23 y 27 inciso 2, considera que pueden ser interpretados de manera que tales interpretaciones sean contrarias a la Constitución, por lo que solicita a la Corte Constitucional aclarar el sentido de dichas normas.

Para el caso del artículo 22, sostiene que a primera vista puede interpretarse que la norma solo admite la prórroga de la reserva por una vez, sin embargo si se analiza con mayor detenimiento se puede concluir que su alcance no es unívoco. A su consideración, la autorización para la extensión de la reserva no es clara respecto del número de veces por el cual puede prolongarse dicho término de reserva, por lo cual solicita a la Corte que aclare que el artículo es constitucional en el entendido que solo es posible prorrogar la excepción temporal para amparar con reserva determinada información por una vez.

En cuanto al artículo 23, considera la Defensoría que *“dicha norma sólo es constitucional si se la interpreta como que la inaplicabilidad de la reserva para los congresistas en sus funciones de control, no se refiere a la información que la Corte Constitucional ha asociado con datos personales de carácter sensible, por el riesgo de discriminación que entrañan o por pertenecer al fuero íntimo de la persona, en los términos que los ha admitido la Corte a partir de las normas y principios que regulan el tratamiento de datos de carácter personal tal como lo establece el artículo 15 de la Constitución y aparecen sistematizados en la Sentencia T-279 de 2002. En efecto no por el hecho de que determinada información se encuentre en base de datos de naturaleza pública, se puede afirmar que la totalidad de la información que en ellas reposa se torna pública, cuando su naturaleza se inscribe en el ámbito de los datos personales sensibles o íntimos. Muchas entidades u organismos cuentan con información personal sensible o reservada de los ciudadanos para el cumplimiento de sus cometidos institucionales, pero no por ello podría pretenderse el acceso a tal información, alegando que se trata de información pública. Sin duda hacer esta precisión resulta necesario para resolver eventuales tensiones entre el derecho de acceso a la información de naturaleza pública y el derecho a la protección de datos personales, sobre todo, los que por su naturaleza son sensibles o hacen parte del fuero íntimo de las personas.*

Por último, señala que el inciso 2 del artículo 27, no contiene precisiones adicionales que serían pertinentes en función de evitar que una interpretación exegética, lleve a que en determinadas situaciones, funcionarios prevalidos de su posición y con ánimo de obstruir o dificultar el legítimo ejercicio del derecho, lleguen a establecer cobros por cada copia que se expida o por cada envío que se haga, cuando dichas operaciones hacen parte, en principio de los costos operacionales de la respectiva entidad.

En consecuencia, estima conveniente, en aras de garantizar la eficacia de la norma y del derecho fundamental de acceso a la información, que se establezca un criterio para calcular el número de copias a partir del cual se podría generar un costo que deba asumir el ciudadano que requiera su reproducción y envío, de modo que el potencial valor de la información requerida, no pueda convertirse en un obstáculo para el acceso adecuado y completo de ella, a discrecionalidad de la administración.

IV. INTERVENCIONES DE ORGANIZACIONES SOCIALES.

1. Intervención del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

El coordinador de Acciones Públicas del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, intervino ante la Corte a fin de solicitar la inexecutable del artículo 22 en su aparte *“Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este periodo podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las ramas del poder público y órganos de control”*, y declarar condicionalmente executable el inciso tercero del artículo 21.

A juicio del interviniente la excepción del inciso tercero del artículo 21, no es suficiente toda vez que el legislador excluye otros crímenes en los que podrían incurrir agentes Estatales, como los crímenes de guerra y genocidio, lo cual restringiría los derechos de las víctimas al no tener la posibilidad de acceder a la información necesaria para la investigación y sanción de dichos crímenes.

Para el colectivo *“las sanciones penales de los crímenes internacionales no son normas autoejecutivas (self – executing), es decir que no pueden ser aplicadas de manera directa por operadores de justicia sin que el derecho interno las reglamente, preocupa el vacío que ofrece el Código Penal Colombiano, en la medida que este no cuenta con todos los tipos penales de las características enunciadas para los crímenes de lesa humanidad”*.

De igual forma, el inciso tercer del artículo 21 del proyecto de ley, excluye los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado. Esto teniendo en cuenta la particularidad de la situación actual en Colombia, en donde el conflicto armado es determinante a la hora de examinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente a la protección y garantías de los derechos humanos.

Otro aspecto que preocupa respecto a las excepciones del inciso 3 del artículo 21, es que contempla la excepción de acceso a la información para los delitos cometidos contra la administración pública, teniendo en cuenta que el sujeto activo son los servidores públicos.

Consideran que sin acceso a la información pública, en casos de conductas de servidores públicos que afecten el patrimonio y recursos públicos, conlleva,

entre otra cosas, a limitar la posibilidad de investigar y sancionar a los responsables de estos ilícitos, al desmedro de los recursos necesarios para garantizar el acceso a los derechos básicos de las personas, y se convierte en un obstáculo para ejercer acciones legales que permitan la recuperación de los recursos (Artículo 1, 2, 8, 90, 124, 127 y 128).

Por último consideran que no es razonable, proporcional ni pertinente, de acuerdo con el contexto colombiano que en el artículo 22 del proyecto de ley estatutaria establezca una excepción temporal en cabeza del autoridad pública para extender un periodo de quince años mas la posibilidad de mantener en reserva la información exceptuada por daño a intereses públicos contemplada en el artículo 19 del proyecto de ley estatutaria.

2. Intervención de la Open Society Justice Initiative.

La Open Society Justice Initiative (Iniciativa Pro- Justicia de la Sociedad Abierta), intervino ante la Corte Constitucional para expresar sus apreciaciones sobre el proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Los intervinientes manifiestan que el artículo 5 parágrafo 2 que limita el ámbito de la aplicación del proyecto de ley estatutaria, vulnera las obligaciones internacionales de Colombia y debería ser eliminada.

Además consideran que la Corte debería recomendar un lenguaje específico o proveer una interpretación que garantice la supremacía del proyecto de ley en caso de conflicto de leyes.

La Corte debería dar también orientaciones sobre la interpretación de las disposiciones del proyecto de ley relativas a la prueba del interés público (artículo 21) y los mecanismos para la revisión de las denegaciones de acceso a la información (artículo 28) para garantizar que las autoridades públicas, incluidos los órganos de ejecución y supervisión, interpreten estas disposiciones de forma congruente con los principios fundamentales del acceso a la información.

Así, por ejemplo, el artículo 21 no se puede permitir la divulgación de información falsa o engañosa y el artículo 28 debería garantizar el acceso a mecanismos de revisión y recursos adecuados y eficaces. A parte de estas limitaciones, el proyecto de ley cumple, en gran medida, las obligaciones de los tratados internacionales asumidas por Colombia, si se interpreta de conformidad con los principios aceptados sobre el acceso a la información.

Antes de realizar un análisis concreto sobre el proyecto de ley estatutaria, los intervinientes desarrollaron un extenso marco normativo de carácter

internacional sobre el contenido esencial del derecho al acceso a la información.

En seguida manifestaron que el proyecto de ley en comento es importante para conseguir la plena implementación del derecho fundamental de acceso a la información en Colombia, la cual tiene amplio sustento en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, entre las que destaca la Sentencia C-472 de 1992¹² y la C-491 de 2007.¹³

Las siguientes son algunas de las características señaladas por los intervinientes, por las cuales consideran que este proyecto está ajustado a los estándares internacionales:

“Reconoce los principios fundamentales del derecho a la información y la obligación de divulgar información, entre ellos se incluyen los principios de máxima publicidad, transparencia y buena fe. El proyecto de ley también reconoce que la información debe ser gratuita, de alta calidad y accesible.

Restricciones excepcionales. El artículo 4 sobre el proyecto de ley también exige que el acceso a la información solo se restrinja excepcionalmente, es decir, que el acceso se deniegue solo cuando sea necesario y proporcional, cuando así lo contemple la ley y de conformidad con los principios de una sociedad democrática. Las excepciones que se perfilan en los artículos 18 y 19 del proyecto de ley, para proteger daños a los intereses privados y públicos respectivamente, reflejan las excepciones contempladas en la Ley Modelo Interamericana. Entre ellas se incluye, entre otras, las excepciones para la protección de la defensa y seguridad nacional, la seguridad pública y las relaciones internacionales.

Obligación de probar el daño. El artículo 29 del proyecto de ley sobre acceso a la información exige que se demuestre “un daño presente, probable y específico que exceda el interés público que representa el acceso a la información” para que una excepción pueda aplicarse y se deniegue la divulgación de la información. Esta norma garantiza que si al valorar si el daño a un interés protegido supera el interés público para la divulgación, se demuestre fehacientemente el supuesto daño que se derivaría de esa divulgación. La aplicación de esta norma es coherente con los principios internacionales de los derechos humanos relativos al acceso a la información y es fundamental para determinar si esa excepción es necesaria y proporcional para conseguir un objetivo legítimo.

¹² MP. José Gregorio Hernández Galindo.

¹³ MP. Jaime Córdoba Triviño.

Inaplicabilidad de excepciones en caso de violación de derechos humanos. Es importante destacar que el artículo 21 del proyecto de ley establece que las excepciones no serán de aplicación ni impedirán la divulgación de información, en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Esta disposición es congruente con el requisito de que un Estado proteja el derecho a la verdad reconocido por los tribunales colombianos, así como por los tribunales internacionales y órganos de defensa de los derechos humanos, que han ayudado a definir los parámetros del derecho a la verdad, ya sea como un derecho autónomo o un derecho emergente de la combinación de otros derechos.

No obstante, los intervinientes consideran que el artículo 5 parágrafo 2, limita el ámbito de aplicación de la ley, de modo que excluye completamente, la “*información, documentos, base de datos y contratos relativos a la defensa y seguridad nacional, el orden público y las relaciones internacionales*”. Esa norma es una vulneración del derecho internacional y no es congruente con la tendencia imperante en el derecho comparado.

A su juicio dicha exclusión es inusual porque las clases de información que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la ley, están también protegidas en el proyecto de ley, en virtud del sistema ordinario y equilibrado de excepciones. En virtud de este sistema, una autoridad pública debe identificar el daño específico a un interés protegido que pueda derivarse de la divulgación; el posible daño al interés protegido que la divulgación provocaría debe valorarse y ponderarse respecto al interés público por la divulgación; y existen limitaciones temporales a la divulgación y revisión independiente de una negativa a divulgar información. En su opinión, ninguno de dichos mecanismos frente al abuso se aplicaría a las categorías de información excluidas del ámbito de aplicación de la ley.

Por lo anterior, sostienen que “*al establecer exclusiones amplias y categóricas de clases de información a su ámbito de aplicación, el Proyecto de Ley no cumple con el requerimiento de que las limitaciones del derecho de acceso a la información deben ser necesarias y proporcionadas a un objeto legítimo y mina la obligación de publicidad máxima. También crea la posibilidad de que se establezca un secreto perpetuo y deja la divulgación de amplias categorías de información a la entera discreción de la autoridad pública, sin ningún mecanismo de revisión independiente.*”

Por último reitera que las limitaciones del derecho de acceso a la información deben ser necesarias y proporcionales y deben cumplir con el principio de máxima divulgación.

En seguida señala que el proyecto de ley carece de una disposición que garantice la supremacía de dicho proyecto de ley en caso de conflicto de leyes del mismo rango. La inexistencia de una disposición de este tipo plantea el

riesgo de que el derecho a la información quede vacío de contenido por acción de otras leyes en conflicto. Manifiestan que es un riesgo particularmente importante, en lo que concierne a la información relativa al sector de la seguridad nacional y la inteligencia. La existencia de una disposición constitucional que garantice el derecho a la información en Colombia, limita ese riesgo. Sin embargo, la declaración de la supremacía del Proyecto de Ley proporcionaría una mayor claridad.

Finalmente manifestaron que la Ley Modelo Interamericana incluye una disposición sobre conflicto de leyes que establece lo siguiente: *“En caso de cualquier inconsistencia, esta Ley prevalecerá sobre cualquier otra ley”*.

3. Intervención del Centro de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, la Fundación para la libertad de prensa -FLIP, Transparencia por Colombia, Corporación Ocaso, Proyecto Antonio Nariño y Gómez Pinzón Zuleta Asociados.

Miembros de las organizaciones Dejusticia, Flip, Transparencia por Colombia, Corporación Ocaso, Proyecto Antonio Nariño y Gómez Pinzón Zuleta Asociados¹⁴ intervinieron para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo del artículo 5, la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 21, la constitucionalidad de los artículos 18 y 19, del proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara *“por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Los intervinientes consideran que en el párrafo del artículo 5 debe revisarse si al excluir de la aplicación del principio de máxima publicidad a los documentos de seguridad, defensa y relaciones internacionales se está creando una restricción desproporcionada y por ende inconstitucional al derecho fundamental de acceso a la información pública.

En seguida realizaron un test de proporcionalidad para determinar si dicha restricción es o no constitucional.

“En primer lugar podemos decir que la medida tiene una finalidad válida porque pretende proteger el orden público, la seguridad y defensa nacional y las relaciones internacionales, la Corte Constitucional expresamente ha reconocido que puede fijarse una reserva cuando se hace en virtud de proteger valores como la seguridad nacional y el orden público. (...)

¹⁴ Intervinieron Rodrigo Uprimny Yepes, Director del Centro de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia; Doctora Vivian Newman Pont, Subdirectora del Centro de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia; Paula Rangel Garzón, Investigadora del Centro de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia; Andrea Morales Directora Fundación para la libertad de prensa FLIP; Emmanuel Vargas Penagos, Asesor Fundación para la libertad de prensa FLIP; Elisabeth Ungar, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia; Andrea Benavides, Directora Ejecutiva de la Corporación Ocaso; Claudia Mejía, Coordinadora del Proyecto Antonio Nariño; Luisa Gutiérrez Quintero, de Gómez Pinzón Zuleta Asociados.

En segundo lugar puede considerarse idónea para proteger la finalidad constitucional. Efectivamente, la defensa del orden público y de las relaciones internacionales pasan por manejar, en muchos casos, información privilegiada a la que no tienen acceso todas las personas. Esto permite que las autoridades puedan actuar más estratégicamente. Entonces, tener una protección legal que permita negar el acceso a la información, ayuda a mantener en secreto la información. Y permite que el posible factor que representa una amenaza para la seguridad del Estado colombiano, (sea otro Estado, un grupo delincuenciales o un grupo armado al margen de la ley) no conozca la información que sobre él o demás factores tiene el Estado colombiano para su defensa.

Sin embargo, en tercer lugar, la medida no aparece como necesaria. Si bien debe mantenerse en secreto la información sensible sobre seguridad, defensa del Estado y relaciones internacionales, la medida adoptada pero el parágrafo del artículo 5 del proyecto de ley estatutaria no es necesaria para proteger la información relevante, pues existen otras formas menos dañosas del derecho al acceso a la información pública. La exclusión de la aplicación de la ley es una medida muy amplia para proteger la información que debe ser reservada, y su efecto será que más información de la necesaria terminará cobijada en dicha exclusión y por lo tanto será sustraída del acceso y control ciudadano. Esto incluso cuando hay dentro de la misma ley formas de asegurar la reserva de esta información cuando realmente es necesario mantenerla en secreto. De allí que existan otras medidas igualmente idóneas, eficaces y menos gravosas del derecho fundamental.

En cuarto lugar, la medida no es proporcional pues limita el derecho al acceso a la información de forma severa cuando establece una reserva tan general y el beneficio que se obtiene para la seguridad y la defensa nacional surge únicamente de ciertos casos en los que la reserva es útil. En virtud de proteger la seguridad nacional se sacrifica el derecho al acceso a la información pública.

Estos requisitos a todas luces no se cumplen en el parágrafo 2 del artículo 5 que excluye la aplicación de la ley y cita normas generales para fundamentar el secreto de la información, incluso llega a decir que se fundamenta en 'demás normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan'.

Esto último, es una muestra clara de imprecisión. Primero no existe claridad sobre la información que será objeto de reserva; al contrario se hace referencia a documentos, base de datos, contratos simplemente relacionados con seguridad y defensa. Es sumamente

amplio. Pueden ser todos los contratos que tengan que ver con los servicios de vigilancia del edificio de una entidad que trabaja por la seguridad nacional, también los contratos de aseo, planillas de ingreso del personal y de visitantes, presupuesto general, distribución interna de funciones, entre otros. Y el efecto concreto es que quedarían apartados de un control ciudadano sin que medie justificación, lo cual puede denegar en corrupción y otros abusos más. Es evidente que una porción de la información sobre las materias mencionadas en el párrafo debe ser reservada, pero de allí a determinar que son secretos todos los documentos, elementos técnicos e información en general relacionados, hay una gran distancia".

En conclusión, el párrafo 2 del artículo 5 debe ser declarado inexecutable porque es una medida que aunque tiene una finalidad constitucional y es idónea para lograrla, no es necesaria, pues hay otras restricciones menos gravosas; es desproporcionada porque restringe en exceso el derecho al acceso a la información pública; y viola el principio de legalidad que rige cualquier restricción a derecho de acceso a la información pública debido a la extrema vaguedad del párrafo.

En cuanto a la segunda frase del segundo inciso del artículo 21, considera que es inconstitucional porque crea la potestad para que los funcionarios nieguen la existencia de un documento, lo cual ha sido prohibido por la Corte y además genera una restricción desproporcionada al derecho.

Lo anterior está prohibido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha considerado que un mínimo del derecho de los ciudadanos consiste en conocer la existencia de un documento, incluso si es reservado, pues ello es indispensable para el ejercicio de control. La Sentencia T-216 de 2004 dice:

*"(...) El secreto de un documento no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser público, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C.P.)."*¹⁵

En consecuencia, los intervinientes consideran que la facultad para negar la existencia del documento, incluso en la ocasión que señala el inciso segundo, es inconstitucional porque la Corte ya ha dicho que se trata de un mínimo del derecho, que no puede ser restringido más allá sin vulnerar el derecho de la ciudadanía.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-216 de 2004, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

Adicionalmente, también es inconstitucional porque al permitir que el funcionario niegue que tiene cierto documento en su poder, lo descarga de probar porqué la información es reservada. Con ello, se omite que cuando se restringe el acceso a la información, funcionario tiene la carga de la prueba y la negación debe ser motivada y fundamentada en un test de proporcionalidad. Así lo ha dicho también la Corte Constitucional en la Sentencia T -1025 de 2007:

“Como se puede observar, tanto la jurisprudencia de esta Corporación como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiestan que la regla general es la del acceso general a la información que reposa en el Estado – “principio de la máxima divulgación” -, como condición fundamental para la existencia del Estado democrático, respetuoso de los derechos de las personas.

Sin embargo, en los dos casos se admite que alguna información quede en secreto, de acuerdo con lo que determine la ley, lo cual en el contexto colombiano exige una decisión del Congreso de la República. Empero, la determinación debe ser motivada, debe respetar los parámetros de la razonabilidad y la proporcionalidad, a partir de un test estricto, y, además, las excepciones a la regla del acceso deben interpretarse siempre en forma restrictiva”.

A juicio de los intervinientes, esta expresión invertiría la carga de la prueba pues correspondería al ciudadano probar que el documento “*obra en el poder*” de la entidad.

En cuanto al artículo 18 del proyecto de ley, la expresión subrayada introduce la limitación al derecho de acceso a la información pública cuando se presenta un conflicto con el derecho a la intimidad, lo cual consideran constitucional en tanto el acceso a la información no es un derecho absoluto y podría ceder ante la protección del derecho a la intimidad. Ahora bien, los intervinientes apoyan la constitucionalidad del artículo pero consideran útil que se hagan ciertas precisiones con el objeto de no vaciar el contenido del derecho de acceso a la información ante cualquier alegación del derecho a la intimidad.

El literal a) del artículo tiene dos mandatos: el primero indica que en principio el acceso a la información pública puede ser restringido cuando existe tensión con el derecho a la intimidad. Y segundo, supone que cuando el derecho a la intimidad se predica de un servidor público, la restricción al derecho a la información se debe evaluar en concordancia del artículo 24 de ley 1437 de 2011.

Por último al artículo 19, manifiestan que la constitucionalidad de dicha norma se fundamenta en que el derecho de acceso a la información puede entrar en conflicto, con el deber de proteger interés público, tales como la

seguridad y defensa nacionales o las relaciones internacionales. Dado que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, este puede válidamente limitarse por un carácter de necesidad y proporcionalidad.

Consideran que la norma señala que el conjunto de sectores enumerados en los literales e incluso en el párrafo respecto de los cuales opera la mencionada excepción, deberán estar expresamente reservados por otra norma constitucional o legal. Es decir que debe ser una norma diferente al proyecto de ley que se revisa la que decida que cierta información pueda ser reservada en razón de su relación con interés públicos imperativos como la defensa o seguridad nacional. No puede alegarse el artículo 19 para decir que en él se está reservando dicha información. Para los intervinientes, este artículo permite que en ciertas leyes se restrinja la divulgación de dicha información, pero exige que sean normas legales o constitucionales concretas y específicas. Esta exigencia se fundamenta en lo señalado por la Sentencia T-511 de 2010.

4. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.

La Comisión Colombiana de Juristas intervino para referirse a ciertos límites que debe respetar el legislador cuando se trata de regular el derecho fundamental al acceso a la información pública. Recuerda que a la luz de lo que establecen los artículos 20 y 74 de la Carta, el conocimiento de la información que reposa en las entidades estatales persigue una doble finalidad. Por un lado, garantizar que exista transparencia y publicidad en la gestión pública y, por el otro, facilitar el ejercicio de un control efectivo sobre las instituciones para evitar el abuso del poder.

En primer lugar, reconoce que este derecho puede ser limitado, siempre que se haga mediante ley en la que de manera clara y precisa se defina qué tipo de información puede ser objeto de reserva, qué autoridades pueden establecer dicha reserva, y se definan los lineamientos o directrices que deben servir para interpretar tales eventos excepcionales, a fin de reducir el riesgo de ambigüedad.

En aras de garantizar el principio de máxima divulgación, deben establecerse criterios para aplicar e interpretar las excepciones al acceso a la información, especialmente en casos en los que se alega la defensa de la soberanía o la seguridad nacional, que generalmente dan lugar al uso de cláusulas abiertas y generales que ponen en riesgo el núcleo esencial de este derecho fundamental.

En el caso del proyecto de ley estatutaria, la Comisión encuentra que el proyecto de ley en general, ni siquiera en el artículo 19, contiene una definición de las expresiones “*seguridad nacional*” y “*defensa nacional*” como excepciones a la divulgación de información pública, por lo que considera que tal omisión facilita la arbitrariedad y el desconocimiento de este derecho. “*La imprecisión en torno a conceptos como “seguridad nacional” y “defensa nacional” es especialmente sensible en contextos como el*

colombiano, donde existe desde hace años una lucha contra grupos armados organizados al margen de la ley que, lejos de ser un tema de fácil definición, son asunto de frecuentes disputas políticas ideológicas. Por esto, precisar estos términos cobra particular importancia, pues permite tener certeza acerca de la información que puede ser sometida a reserva, evitando la arbitrariedad que surgiría de la aplicación de criterios diversos por parte de los funcionarios encargados de decidir si conceden o no una solicitud de acceso a la información.”

Resalta la Comisión que a pesar de que la vaguedad de tales conceptos puede usarse como excusa para permitir una amplia gama de exclusiones al acceso a la información pública de manera ilegítima, los estándares internacionales y de derecho comparado muestran que es posible reducir la ambigüedad de tales términos y que el legislador cuenta con herramientas “*para demarcar el margen de discreción que tienen las autoridades públicas encargadas de resolver solicitudes de información.*” La herramienta más comúnmente utilizada es dar una definición específica de los conceptos “*seguridad nacional*” y “*defensa nacional.*”¹⁶ Otra herramienta es listar las actividades concretas que hacen parte de tales conceptos.¹⁷

Para la Comisión, dado que el proyecto de ley bajo estudio no contiene una disposición que corrija este vacío, ni existe otra disposición del ordenamiento colombiano que lo supla, le corresponde a la Corte Constitucional subsanar tal vacío, “*exhortando al Congreso para que expida, en un término prudencial y breve, una legislación estatutaria complementaria que, tomando en consideración la jurisprudencia existente de la Corte Constitucional sobre la materia, defina criterios que permitan reducir el margen de apreciación que tienen los funcionarios públicos a los que se les solicite determinada información.*”

En relación con el artículo 21 del proyecto, que establece que no existe reserva cuando se trate de “*violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de tales violaciones,*” sostiene la Comisión que su deficiente redacción permite una interpretación inconstitucional. Dado que todo delito de lesa humanidad constituye una violación de los derechos humanos, la redacción del artículo permitiría excluir de la posibilidad de reserva, violaciones de los derechos humanos que no sean producto de delitos de lesa humanidad, si se llega a entender que el legislador sólo quiso enfatizar el mismo conjunto de conductas.

Para la Comisión, la interpretación que se ajusta a los estándares nacionales e internacionales en materia de acceso a la información, es aquella que garantiza de manera más amplia a los derechos humanos. En esa medida considera que está excluida de la posibilidad de reserva toda información relativa a

¹⁶ Como ejemplos cita las legislaciones de Australia y Canadá.

¹⁷ Como ejemplo cita la legislación de Nicaragua.

violaciones de derechos humanos, puesto que esta información pone en juego los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. Citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes.*”¹⁸ Resalta la interviniente que el estándar mencionado fue ampliado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2010, en el caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, al señalar que además de las autoridades judiciales y administrativas, deben tener acceso a esa información las víctimas de tales violaciones y sus familiares.

Con base en lo anterior, la interviniente solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable la expresión “*o delitos de lesa humanidad.*”

En relación con la posibilidad de que las autoridades amplíen los límites temporales al secreto de la información previstos en el artículo 22 del proyecto, la Comisión recuerda lo dicho por la Corte Constitucional en las sentencias C-491 de 2007¹⁹ y T-1025 de 2007,²⁰ según las cuales para que no se invierta el principio de máxima publicidad, la ley debe establecer con precisión la información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que permanecen reservadas.

A partir de esas consideraciones, concluye la Comisión que la ley “es imprecisa y vaga con relación a la prórroga de la reserva de la información, en la medida en que otorga al superior jerárquico de cada una de las ramas del poder público, la facultad de prorrogar la reserva cuando “*lo considere necesario,*” sin establecer ningún criterio de razonabilidad o proporcionalidad que lo justifique. “*Con esta autorización el legislador le entrega a las autoridades públicas completa libertad para limitar, por 15 años más, el derecho fundamental de acceso a la información, sin establecer criterios o directrices que regulen su decisión. Al proceder de esta manera, puede afirmarse que el legislador entregó una habilitación general para decidir el tiempo de la reserva de la información, lo cual va en contra de lo sostenido por la Corte Constitucional*”. Por lo que solicita a la Corte declarar inexecutable la expresión “*Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las Ramas del Poder Público y órganos de control.*”

¹⁸ Corte IDH, Caso *Myrna Chang vs Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párr. 284.

¹⁹ MP. Jaime Córdoba Triviño, (SV. Jaime Araujo Rentería).

²⁰ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Resalta que el derecho fundamental de acceso a la información, en particular cuando se trata de documentos que reposan en manos del Estado, (i) debe regirse por los principios de máxima publicidad, divulgación y transparencia; (ii) su limitación sólo puede hacerse mediante ley que determine en forma clara y específica su alcance, definiendo qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecerla; y sólo está (iii) justificada cuando sea estrictamente proporcional y tenga por finalidad la salvaguarda de derechos fundamentales o bienes de especial protección constitucional.

En cuanto a la información que proviene de procesos judiciales, la interviniente recuerda que la posibilidad de reserva está regulada en el artículo 228 de la Carta, de acuerdo con la cual, las actuaciones que se realicen en el ejercicio de la administración de justicia son públicas, con las excepciones que determine la ley, y en todo caso, tal como lo ha resaltado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “1. *Sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.*”²¹

En esa medida, señala que el artículo 23 del proyecto, no establece criterios específicos que permitan determinar cuál información dentro de los procesos judiciales tendrá el carácter de reservada para que sea oponible a las autoridades y a los particulares que la soliciten. “*Esta norma no fija los aspectos básicos en los cuales se enmarca la restricción, permitiendo que sea el funcionario, o quien haga sus veces, el que evalúe el alcance de la disposición. Es necesario resaltar que la Constitución rechaza las normas genéricas o vagas que puedan dar lugar a que las autoridades las empleen para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren que no debe ser revelada.*”

Recuerda cómo la Corte Constitucional ha sostenido de manera más clara cuándo un documento o información judicial puede permanecer en reserva. Así en materia penal se pueden mantener en reserva documentos para proteger a las víctimas y a los testigos. Sin embargo, existen otras áreas en las que no es tan claro qué tipo de información tiene ese carácter. Como no existe una ley estatutaria en la cuestión que corrija ese vacío, ni una disposición específica en el proyecto de ley que se estudia, sugieren que sea la Corte Constitucional la que corrija ese vacío y establezca criterios específicos de interpretación sistemática y teleológica para que exista claridad sobre qué tipo de información y documentos pueden permanecer en reserva.

Este punto resulta particularmente crítico cuando se trate del respeto y garantía de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-491 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

humanos. *“En casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado o en la reserva legal para no entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un mecanismo que perpetúa la impunidad. En ese sentido, es de vital importancia que la expresión “salvo la reserva en los procesos judiciales,” contenida en el artículo 23 de la ley estatutaria de transparencia y acceso a la información sea interpretada de tal manera que no se convierta en una obstrucción al ejercicio del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, así como tampoco en una forma de hacer oponible a las autoridades la reserva en los procesos judiciales cuando quiera que la solicitud se desarrolle en el marco del ejercicio de sus funciones con fines tanto investigativos como de juzgamiento.(...) Por ello, la única interpretación constitucional que honra el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales adquiridas por el Estado colombiano es aquella que establezca y determine de forma expresa que el carácter reservado de los procesos judiciales no será oponible a las autoridades cuando se trate de casos de graves violaciones a los derechos humanos.”*

En relación con la inoponibilidad de la reserva frente a autoridades judiciales y congresistas, la interviniente señala que es necesario incluir en el artículo 23 del proyecto otras autoridades tales como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo y otras autoridades para que la reserva no se constituya en obstáculo para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y control. A la luz de la jurisprudencia constitucional en la materia *“la reserva de la información bajo control del Estado se aplica a las peticiones ciudadanas. Ella no puede extenderse a los controles intra e inter orgánicos de la Administración y el Estado.”*²² Para la Comisión, el artículo 23 del proyecto cambia la regla de la Ley 57 de 1985, que no distinguía entre unas y otras autoridades, sin que exista fundamento constitucional para excluir de la inoponibilidad de la reserva a la Procuraduría, a la Contraloría y otras autoridades administrativas que realizan funciones de control y vigilancia para el correcto cumplimiento de sus funciones.

A lo anterior se suma que la ley no establece los sistemas de control que operen sobre las actuaciones que permanecen reservadas, *“de hecho lo que hace es impedir que las demás autoridades puedan tener conocimiento de esta información, inclusive cuando la soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Por tal razón, dejar sin vigilancia y control por parte de las autoridades la información contenida en procesos judiciales que sea reservada podría constituirse en un mecanismo para hacer de la regla general, la publicidad en materia judicial (Art. 228 de la CP), la excepción. Su aprobación generaría que ninguna autoridad estuviera investida de la*

²² Corte Constitucional, Sentencia T-1025 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

potestad de verificar, por ejemplo, si efectivamente determinada información en los procesos judiciales debe ser o no reservada al público una vez la autoridad se niegue a suministrarla; o de conocer el contenido de cierta información con la finalidad de controlar y verificar la correcta procedencia de las autoridades judiciales en los procesos.”

5. Intervención de la Universidad Antonio Nariño.

La Universidad Antonio Nariño a través de su facultad de Derecho, intervino ante la Corte a fin de exponer sus consideraciones frente al articulado del Proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”, en los siguientes términos:

Sobre el artículo 1, considera que es exequible pues ratifica el contenido de los artículos 23, 74 y 152 de la carta constitucional así mismo acata la jurisprudencia emitida por dicho tribunal en sentencia C-491 de 2007.

Frente al artículo 2, solicita que se le declare exequible dado que reconoce el derecho al acceso a la información pública que tienen todos los colombianos, de conformidad con los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-491 de 2007.²³

En relación con el artículo 3, afirma que es exequible puesto que invoca los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y los principios de buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficiencia, calidad de la información, divulgación proactiva de la información, bajo los cuales debe actuar todo sujeto obligado en la aplicación de la ley de transparencia y del acceso a la información pública nacional, a la luz de lo previsto en la Constitución.

En cuanto al artículo 4, le solicita a la Corte Constitucional declararlo exequible pues conceptualiza la noción del derecho a la información de manera acorde a la jurisprudencia exteriorizada en la sentencia C-491 de 2007 le concede el título de herramienta fundamental por su conexidad con los derechos políticos de la carta 1991. En cuanto al párrafo de dicho artículo señala que también debe ser declarado exequible ya que en él se recoge la recomendación de la Asamblea General de la OEA que en el art. 5 numeral d) de la resolución AG/RES 2607 (XL-10) confiere el derecho a realizar solicitud de información de manera anónima.

Sobre el artículo 5, literal c) afirma que debe hacerse una exequibilidad condicionada, “*en el entendido que además se incluya a los particulares que presten un servicio público, y cuando sea evidente una relación de*

²³ MP. Jaime Córdoba Triviño.

subordinación o indefensión, entre el solicitante de la información y el obligado a darla: tal como lo ha desarrollado la Corte Constitucional en sentencias como: T-593/1992, T-632/2001, T-233/1994 y T-433/2008.”Lo anterior por cuanto existen particulares obligados a proteger derechos fundamentales, bajo la teoría de los efectos horizontales de los derechos humanos. Además, solicita que se declare inexecutable el parágrafo 2 del artículo 5 del proyecto, debido a que se cita el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 2011.

En relación con los artículos 7 y 8, sobre la disponibilidad de la información y el criterio diferencial de accesibilidad, solicitan declararlos executable en virtud de que resultan armónicos con los artículos 13, 15, 20, y 74 de la Constitución Política, y permiten salvaguardar los principios de equidad e igualdad de los diferentes grupos étnicos y minorías marginadas dentro del territorio nacional.

Frente al artículo 9, relativo a la información mínima obligatoria, respecto a la estructura del sujeto obligado sugieren se declare executable en virtud del artículo 74 constitucional, el cual habla del derecho de acceder a la información de documentos públicos, preservando las excepciones que estén consagradas en la ley para oficios tales como el periodismo, que goza de una protección especial.

Sobre la publicidad de la información que consagra el artículo 10, defienden su executibilidad en virtud del artículo 74 constitucional, lo mismo ocurre con los artículos que se mencionarán a continuación:

Artículo 11, que regula la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, solicitan que se declare executable, por considerar que es compatible con el artículo 74 constitucional y la sentencia C-491 de 2007, proferida de la Corte Constitucional al analizar las violaciones de los derechos al acceso a la información.

Artículo 12, relativo a la adopción de esquemas de publicación. Citan la sentencia C-872 de 2003, proferida por la Corte Constitucional al respetar el debido proceso que se requiere en todo trámite de publicación de información de interés general o con efectos erga omnes, tanto en el aspecto de expedición, en su contenido externo, al igual que sus elementos internos, cumpliendo con los presupuestos básicos para la legitimidad y exactitud de la información.

Artículo 13, ya que expone la creación de registros de activos de información entendido como aquellos documentos de carácter público que son de continuo uso en las instituciones públicas, lo que en su opinión constituye un elemento que facilita la participación ciudadana en garantía de los principios fundamentales de publicidad y transparencia de la gestión pública y por tanto su contenido está ajustado a los artículos 8, 20, 23, 27, 74 y 112 C.P. De igual

manera la participación del Ministerio Público en el diseño de los estándares que conforman los registros de activos de información, garantiza la representación de la sociedad a efectos de que se defiendan sus intereses y se protejan los derechos fundamentales que se involucren en la publicación de estos registros, de acuerdo con la carta de 1991 en los artículos 8, 15, 20, 23, 27, 74 y 112.

En cuanto al artículo 15, sostienen que se ciñe a los lineamientos constitucionales imponiendo la obligación a las entidades públicas y a los sujetos obligados a brindar información, a adoptar los programas de gestión documental existente en la ley general de archivos para facilitar la producción, consulta y conservación de documentos de interés público. Afirma que con esto se pretende unificar criterios para la producción de documentos en el desarrollo de las funciones administrativas, lo cual es compatible con los artículos 23, 74 y 112 C.P.

Artículo 16, dicen que garantiza el acceso a la información pública, facilitando a los ciudadanos la consulta de documentos públicos al obligar a las entidades a unificar los sistemas de archivo, desde la producción del documento, la gestión y el manejo hasta la conservación y organización. (Arts. 8, 15, 20, 23, 27, 74 y 112 C.P.)

Artículo 17, establecen que la articulación de los sistemas de información bajo sistemas eléctricos se convierte en una herramienta eficaz para acceder y recibir información; condiciones que concretan el derecho consagrado en el artículo 20 de la Carta Política. Para ello, las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar la información según los literales a, b, c y d, intentan centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos.

Opina que la restricción de acceso a información pública que se impone a través del artículo 18 del proyecto constituye la máxima garantía del derecho fundamental a la intimidad, cuando se desprenda que el conocimiento de determinada información pueda causar perjuicios a la vida personal de los ciudadanos o en la institucional del Estado. (Arts. 25 y 20. C.P.).

Señala que el artículo 19, hace una lista taxativa de las circunstancias para reservar información de carácter público, lo cual es un elemento positivo a considerar dentro de la ley. Estas circunstancias constituyen la medida racional para administrar la información pública, pues las reservas de información son las que de una u otra manera atentan contra la integridad y estabilidad del Estado. Agregan que constituye una excepción válida para la información de carácter público.

Sobre el artículo 20, que regula la información que proporcionan los sujetos obligados y el deber de mantener un índice actualizado sobre los documentos reservados, pero es necesario establecer una condición de tiempo para el

debido proceso en la actualización de los mismos. En opinión del interviniente, no debe permitirse la arbitrariedad en la actualización de la información con relación a los documentos de reserva del Estado, ya que de esta manera se desvirtúa la legitimidad de la información.

En cuanto al artículo 21, que consagra que un documento que en su estructura presente información de carácter reservado, el sujeto obligado debe realizar una versión pública que facilite a la comunidad solicitante para el conocimiento público, inciso que tiene fundamento en el Art. 41 de la ley modelo AG/RES. 2607.

De igual forma resalta que la parte fundamental de este artículo es el reconocimiento de que si la información reservada incluye en su contenido la vulneración de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, estos deben protegerse; la ponderación en estos casos pone la esfera de los derechos humanos por encima del derecho al acceso a la información pública.

Artículo 22 debido a que la reducción del tiempo para reservar información es significativa en el panorama colombiano, de esta manera se legitima el derecho de acceso a la información de carácter público.

El artículo 23, permite un control de la información de los organismos legislativos y autoridades judiciales, en función de su actividad y las prohibiciones que la misma conlleva. Determina que las únicas excepciones para reservar la información de carácter público son las estipuladas en los artículos 18 y 19 de este mismo proyecto.

Artículo 24, se dice que debido a que el Ministerio Público es el encargado de velar por el cumplimiento de todo el contenido estipulado en este proyecto.

Sobre el artículo 25, sostiene que se desarrolla de manera clara los artículos 13, 23 y 74 de la Carta. Agrega que el concepto *“toda persona”* es incluyente y confirma el principio de igualdad ante la ley. Recuerda que la Corte Constitucional en sentencia T-605 de 1996 afirmó *“el derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinada informaciones, es la especie,”* por lo que considera que el derecho de petición (artículo 23 CP) y el derecho al libre acceso a los documentos públicos (artículo 74 CP), son instrumentos de particular importancia para que la sociedad civil pueda controlar a sus autoridades y hacer valer sus derechos.

Finalmente, en relación con el artículo 26 señala que se aplica los artículos constitucionales anteriormente mencionados, de una forma coherente a la actualidad tecnológica, se admite como una forma válida de solicitud de acceso a la información pública, que tendrá mayor agilidad. Además se hace caso omiso a formalismos establecidos, al expresar que la petición no puede ser rechazada por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta, lo cual es aún más beneficioso para las personas.

Sobre el artículo 14, sugiere que se declare inexecutable por cuanto el máximo tribunal constitucional consideró que la medida sobre los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones contenido en el artículo 14 de la ley 1437 del 2011, fue declarado inexecutable.

6. Intervención de la Universidad Santo Tomás.

El coordinador del Grupo de Acciones de Interés Público del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás intervino en el proceso de la referencia.

En primer lugar, cita varios instrumentos internacionales que reconocen el derecho a buscar y acceder información como derechos esenciales para la democracia y para el control de la corrupción.

Considera el interviniente que el proyecto de ley es un desarrollo consonante del artículo 74 constitucional que establece el principio general de publicidad de las actuaciones y documentos oficiales. Sin embargo, razona que el párrafo 2 del artículo 5 establece una limitación general para todos los documentos relacionados con la defensa y seguridad, sin hacer ninguna distinción o sin que el legislador haya justificado esa exclusión de carácter excepcional, pues en aras de proteger este derecho, la autoridad debe expresar de manera razonada por qué la publicidad de un documento particular podría comprometer la seguridad nacional. Por lo anterior propone que se declare su exequibilidad, *“bajo el entendido de que la entidad a quien se solicite este tipo de información debe fundamentar su respuesta indicando un argumento basado en norma legal expresa que conduzca a entender que la divulgación del o solicitado puede afectar la defensa y seguridad nacional, el orden público y las relaciones internacionales. O que se indique al legislador que se adicione al mencionado párrafo del proyecto de ley estatutaria la aclaración de que: la entidad debe fundamentar su respuesta indicando los motivos, fundados en norma legal específica, por los cuales la divulgación de la información puede afectar la defensa y seguridad nacional, el orden público y las relaciones internacionales.”*

En relación con los artículos 21 y 22 del proyecto, el interviniente señala que no debe quedar a discreción del funcionario a cargo del documento, determinar que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información, como razón para negarse a revelar el contenido del documento en cuestión, sino que tal situación debe ser determinada previamente en una ley expedida por el legislador, ya sea la estatutaria o en una ordinaria.

En consecuencia, solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 21, *“bajo el entendido de que la autoridad pública que se niegue a indicar si un documento obra o no en su poder, debe señalar un argumento*

que conduzca a entender que el daño causado al interés protegido es mayor al interés público de obtener acceso a la información. O que se le indique al legislador que adicione el segundo inciso del artículo 21 del proyecto de ley estatutaria la siguiente aclaración: la autoridad pública que se niegue a indicar si un documento obra o no en su poder, debe señalar un argumento que conduzca a entender que el daño causado al interés protegido es mayor al interés público de obtener acceso a la información.”

En igual sentido, solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 22, *“en el entendido de que el superior del funcionario, al elevar el plazo de reserva, debe basarse y exponer motivos expresamente previstos en la ley, o que se indique al legislador que adicione la norma en este sentido.”*

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

1. Intervención de los ciudadanos Daniel Samper Pizano y Alberto Donadío.

En escritos separados pero idénticos, los ciudadanos Daniel Samper Pizano y Alberto Donadío intervinieron para solicitar ante la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo 2 del artículo 5, el literal k) del artículo 6, el artículo 18, la expresión *“estas excepciones tienen una duración ilimitada”* del párrafo del artículo 18, el artículo 19 y su párrafo, la expresión del artículo 21 *“ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información”*; la expresión del artículo 22 *“cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este periodo podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cara una de las Ramas del Poder Público y órganos de control”*; la expresión del artículo 28 *“cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación o dentro de los tres (3) días siguientes a ella”*, la expresión del artículo 29 *“en particular el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objeto legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 19 y 29 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información”*

Los ciudadanos estiman que las excepciones introducidas en el párrafo 2 del artículo 5 del Proyecto de Ley Estatutaria constituyen una pretensión legislativa vedada por la Constitución, toda vez que la reserva absoluta sobre la defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales contradice la doctrina sentada por la Corte Constitucional, la cual en varias

sentencias ha reiterado el carácter limitado de las excepciones al principio general de publicidad.

Consideran que el párrafo 2 del artículo 5 del proyecto de ley impugnado además de oponerse al artículo 74 es también inconstitucional en cuanto lo prohibiría a la Corte Constitucional emitir sentencias de tutela en las tres áreas de defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales, sobre las cuales se crea una zona oculta integral.

Frente al literal k) del artículo 6, referente a los documentos en construcción, manifiestan que en el derecho administrativo no existe una definición de “proceso deliberatorio”, por lo tanto *“se crea una reserva anticonstitucional pues sus límites y fronteras son imprecisos, adicionalmente al cobijar con sigilo la información `preliminar y no definitiva´ se incurre en un vicio ya condenado en la Sentencia T-511 de 2010: No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado.”*

En cuanto al artículo 18, sobre la información exceptuada por daños de derechos a personas naturales o jurídicas, consideran que es contrario a la Constitución Política en la medida, que le da facultades a los funcionarios del gobierno para aplicar la reserva y deja en sus manos la definición, caso por caso, cuando el acceso pudiere causar un daño a algunos derechos. En seguida manifiestan que el artículo 74 de la Constitución Política solamente permite que dicha reserva tenga origen en las leyes que expida el Congreso, las cuales posteriormente el ejecutivo tendrá que aplicar. A juicio del ciudadano, no es permitido que el ejecutivo determine según la interpretación variada y amplísima que puedan hacer miles y miles de servidores públicos, de cuando y como el acceso es lesivo del derecho a la vida, para el ciudadano sus afirmaciones se fundamentan en la Sentencia T-511 de 2010²⁴ que expresa:

(...) “La Ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información de puede no ser objeto de reserva (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos (iii) las autoridades que pueden aplicarla”.

Señalan que el “artículo impugnado no establece con “claridad y precisión” la información reservada, sino que se afirma que es “toda aquella”, tampoco se determina cuáles son las “autoridades que pueden aplicarla”, porque son todas las autoridades, es decir se deja el acceso en manos de un grupo muy heterogéneo de autoridades públicas de todo orden, combinado con un grupo igualmente muy variado de ciudadanos muy particulares y también de organizaciones políticas”.

²⁴ MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

En consecuencia mencionan que la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-487 de 2011²⁵ indicó *“la regla debe ser la publicidad de la información lo que correlativamente implica que solo una justificada decisión del legislador o el constituyente puede configurarse como excepción para considerar como reservada determinada información”*.

En cuanto al párrafo del artículo 18, consideran que es inconstitucional, por las siguientes razones *“(i) lo ilimitado, perpetuo y perdurable es contrario a lo excepcional y restringido, que es la característica distintiva de la reserva; (ii) la Corte Constitucional ha sostenido que la reserva no es indefinida: “En todo caso, la reserva debe ser temporal. El plazo que se fije debe ser razonable y proporcional al bien jurídico que se persigue proteger a través de la reserva” (Sentencia T-1025 de 2007)”*.²⁶

Frente al artículo 19, referente a la información exceptuada por daño a los intereses públicos, sostienen que es inconstitucional. Como primera medida resaltan que se deben tener en cuenta las razones expuestas para considerar el literal k) del artículo 6 como inexecutable, dado que ambas normas adolecen de los mismos vicios. De igual forma señalan que esta norma no establece con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, dejando a discreción de cada funcionario, en cada caso concreto, determinar cuál documento mantiene en reserva. Según anotan los ciudadanos, en la norma *“[n]o se fijan de modo expreso las condiciones en las que la reserva pueda oponerse a los ciudadanos, sino que se somete a los ciudadanos a las interpretaciones que los agentes públicos hagan de nueve de diez amplísimas causales”*. En seguida señalan que se violenta el artículo 74 constitucional, en tanto se concede a todos los agentes encargados de responder peticiones, la misión de determinar si una solicitud de acceso es compatible con derechos tan disímiles como el derecho a la vida, al tiempo que se obliga a esos agentes a tener en cuenta la estabilidad macroeconómica del país y las relaciones internacionales.

En cuanto al artículo 21, que establece que toda autoridad pública puede negar la divulgación de un documento, en todo tiempo, cuando en su criterio el daño causado al interés protegido sea mayor que el interés público de obtener acceso a la información, señalan que la delegación completa y total es inconstitucional por ser competencia exclusiva del legislador.

Consideran que el artículo 22, es contrario a la Constitución en la medida que permite que el plazo de la prórroga a las reservas esté en cabeza del poder ejecutivo, cuando la Constitución señala que la reserva es competencia privativa del Congreso.

²⁵ MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁶ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

En cuanto al artículo 28, manifiestan que resulta ilógico pensar que el recurso de reposición podría ser eficaz, cuando la misma norma establece una reserva absoluta.

Finalmente, en cuanto al artículo 29, referente a la carga de la prueba, los ciudadanos consideran que se debe declarar su inexecutable, en la medida que los servidores públicos deben limitarse a citar la ley pertinente y explicar motivadamente el porqué, de manera excepcional, no se puede aplicar el principio general de publicidad, toda vez que la Constitución no les confiere la facultad para establecer “un daño”.

2. Intervención de los ciudadanos Ernesto Rey Cantor y Luisa Fernanda Castañeda Quintana.

Los ciudadanos Ernesto Rey Cantor y Luisa Fernanda Castañeda Quintana, mediante escrito de participación ciudadana, intervinieron para solicitar a la Corte que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 5 parágrafo 2, 18, 19, 22, 28 y 29 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Fundamentan su solicitud de inconstitucionalidad de los artículos anteriormente referenciados, al considerar que los mismos constituyen una regresión al derecho constitucional colombiano por cuanto violan la Constitución en sus artículos 2, 20, 74, 85 como también su preámbulo, de igual forma manifiesta que transgrede lo consagrado en los artículos 1.1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como también se aparta de la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En seguida le solicitan a la Corte que integre el bloque de constitucionalidad, acudiendo al sistema de interpretación *secundum conventionem*, en la cual los derechos fundamentales consagrados en las Constituciones se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales de Derechos Humanos, al respecto la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-010 de 2000, expresó:

“Es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”

Consideran que se deben tener en cuenta los siguientes casos estudiados por la Corte Interamericana donde se ha salvaguardado el derecho al acceso a la información:

Caso Claude y otros contra Chile²⁷:

Frente al anterior caso, la Corte estimó que el artículo 13 de la convención, al estipular expresamente los derechos “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o recibida (sic) una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”

En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública⁸⁹. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

En seguida, reseñaron el caso Gomes Lund y otros vs. Brasil, para aclarar que si bien es cierto el derecho al acceso a la información es fundamental, el mismo no es absoluto. Frente a esto expuso:

“Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a

²⁷ *Hechos: El Señor Claude Reyes, en ejercicio del derechos de petición, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras el acceso a unos contratos administrativos, a otros documentos públicos y a determinada información, relativa a un proyecto de explotación forestal impulsado por una empresa extranjera; la oficina pública le contestó resolviendo parcialmente lo pedido (4 de 7 puntos la petición) entregándole la información correspondiente, argumentando que alguno de esos documentos eran reservados sin ningún fundamento en la ley, lo que constituía una práctica administrativa es esas oficinas públicas. Ante tal negativa al acceso documentario, los peticionarios presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el cual fue resuelto negativamente y en forma definitiva, agotándose los recursos de jurisdicción interna. Con la decisión de impedir parcialmente el acceso a los documentos públicos (que contenían la información solicitada).*

restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley –en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientada a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información”.

Posteriormente, los intervinientes solicitaron a la Corte la aplicación del artículo 13 de la Convención Americana para examinar la inconstitucionalidad del proyecto de ley estatutario, por ser una norma *self-executing*.

A su juicio, el proyecto de ley estatutaria es contrario al principio de *máxima divulgación*, desarrollado por la jurisprudencia interamericana, por cuanto hace de la reserva la regla general y el acceso a la información la excepción, considera que el artículo 5 parágrafo 2, establece que la información, documentos, bases de datos y contratos relacionados con la defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales son reservados, lo que significa que con esta norma legal, se garantizaría el principio de máximo secretismo en la fuerza pública y organismos de seguridad del Estado. Señala que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es clara al mencionar que los Estados no podrían alegar la reserva en relación con la información derivada de documentos que permitirían conocer la verdad acerca de hechos que además de ser violaciones a los derechos humanos, constituyen crímenes internacionales.

Por otra parte, el artículo 18, a consideración de los ciudadanos, asigna competencia discrecional al servidor público para que subjetivamente pueda definir motivadamente mediante acto administrativo (y no por ley como lo establece el artículo 74) la reserva de la información contenida en documentos públicos impidiendo el ejercicio de la “*libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras*”; a su parecer el artículo impugnado se conecta por su inconstitucionalidad con el artículo 29 que trata del “aportar pruebas”, el “deber de demostrar” el “daño presente, probable y específico”.

Señalan que “*tales artículos son inconstitucionales e inconvenientes porque violan los principios de presunción pública y accesibilidad a la información,*

contenida en documentos públicos, principios creados por la Corte Interamericana, porque el proyecto de ley gira alrededor del supuesto principio de que la información se presume reservada según el criterio subjetivo del servidor público que custodia la información. Así mismo, dicho articulado viola el principio de la carga de la prueba, también creado por dicha jurisprudencia internacional.”

De igual forma, manifiestan que los anteriores aspectos jurídicos también se relacionan con la inconstitucionalidad del artículo 19, literales a) y b), cuyo enunciado protege “*intereses públicos*”, sin precisar cuáles son los dichos intereses.

Sostienen que las anteriores normas inconstitucionales e inconvenientes se refuerzan con las excepciones temporales del artículo 22 que asigna competencia ilimitada y subjetiva al servidor público “cuando lo considere necesario”, lo cual contraviene la reserva contenida como excepción en el artículo 74 de la Carta y viola la regla general del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el artículo 13 de la Convención.

Finalmente señalan que el artículo 28 constituye un inductor a una inoperante vía gubernativa al establecer el recurso de reposición contra un acto administrativo ilegal, inconstitucional y anti convencional que muy probablemente el servidor público no va a reponer.

3. Intervención del ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán.

El ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán, mediante escrito de participación ciudadana, interviene para solicitar a la Corte que se declaren inexecutable: el inciso final del artículo 3; parcialmente el literal f) del artículo 5; el artículo 6 literal k); los literales e) y f) del artículo 19; el artículo 22; el artículo 23 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara “*por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Solicita que se declare la inexecutable del principio de responsabilidad en el uso de la información prevista en el inciso final de artículo 3, al considerar que dicho principio es violatorio de los artículos 23, 20, 83 y 158 de la Constitución Política.

Manifiesta que exponer al ciudadano para que tenga que utilizar la información “*atendiendo la veracidad de la misma*” no puede convertirse en un obstáculo. En efecto señala, por ejemplo, si un funcionario suministra una información y al entregarla anota su personal interpretación de lo que ella contiene, entonces ese criterio expuesto por el servidor público se torna obligatorio y verdadero para quien vaya hacer uso de la información.

Por otro lado, que el servidor público le imponga al peticionario que recibe la información de documentos públicos un criterio de interpretación que se ha de volver verdad para poder usar legalmente lo informado, desconoce la presunción de buena fe prevista en el artículo 83 de la Carta Política.

En cuanto a la solicitud de inexecutable parcial del literal f del artículo 5, teniendo en cuenta que convierte a los grupos de ciudadanos en sujetos obligados a atender peticiones, precisa que dicha medida expone como si estos sujetos fueran servidores públicos, además los somete al cumplimiento de obligaciones que son solo del resorte de quien ejerce función pública, tales como las de adoptar esquemas de publicación previstas en el artículo 12 del proyecto de ley o diseñar programas de gestión documental de que se trata el artículo 15 del mismo estatuto.

Señala que el literal k) del artículo 6 debe ser declarado inexecutable, en la medida que contraviene el artículo 23 de la Carta Política, que no condiciona el derecho de petición a que los documentos o información sean preliminares o definitivos. Según criterio del ciudadano, la definición de documento en construcción, antes de servir a la finalidad de la transparencia, lo que puede contribuir es a que los funcionarios se nieguen a dar información o documentación con el argumento peligroso de que está pendiente de adoptarse una decisión definitiva.

En cuanto a la inexecutable de los literales e y f del artículo 19, considera que dichas disposiciones contravienen lo previsto en los artículos 29 y 228, de la Carta Política, toda vez que *“la noción de debido proceso no está atada a la exigencia de que sea secreto y menos con la de la administración efectiva de la justicia, porque emana de la Carta que la administración de justicia se surta mediante actuaciones que ‘serán públicas’, por encima que las excepciones que establezca la ley”*.

En seguida el ciudadano expone sus argumentos para considerar la inexecutable de la inaplicabilidad de la reserva a las autoridades judiciales y a los congresistas, prevista en el artículo 23 del proyecto, manifestando que dicha disposición desconoce los artículos 15 y 74 de la Carta Política.

Finalmente sostiene que el artículo 22 del proyecto de ley en comento, viola el artículo 23 de la Constitución, al dejar en manos de una autoridad pública definir si un documento debe permanecer en reserva, cuando la Carta ha delegado esta función al legislador.

4. Intervención del ciudadano Armando Benedetti

Afirma el Senador que el proyecto de ley estatutaria objeto de análisis es inconstitucional como quiera que en su aprobación no se respetaron las reglas de aprobación legislativa, en particular la publicidad de las votaciones, al punto que el texto finalmente aprobado no respetó el principio de

consecutividad, por lo cual debe ser devuelto al Congreso para subsanar dicho vicio.

A continuación se transcribe la descripción que hace el interviniente de lo sucedido en el Congreso:

“1. Una vez visto el contenido y procedimiento que acompañó la norma objeto de análisis, es evidente que la disposición legal contraviene de manera seria, comprobada e irrefutable los principios, valores y derechos de la Constitución Política, en la medida que no se respetó el debido proceso al que hace referencia el artículo 29 de la Carta Fundamental –también predicable en el procedimiento legislativo- al omitirse en el articulado final la inclusión de la fiel discusión desplegada y aprobada por los diferentes congresistas que integraron la plenaria del Senado de la República y su respectivo ponente, el mismo que también aceptó las modificaciones planteadas por el suscrito senador, en la sesión del mes de marzo del año en curso.

Las omisiones en el texto del proyecto discutido y aprobado, que fue enviado a la Cámara de Representantes son:

- 1. La obligatoriedad en la publicación de votaciones y asistencias al Congreso tanto en Senado como en Cámara.*
- 2. No se eliminó la creación de una delegada de la Procuraduría para control de libertad de información, tal como se desprende con facilidad del artículo 9 parágrafo 2.*

Esta reprochable situación implicó, ni más ni menos, que el texto discutido no coincide ni guarda una relación idéntica o semejante al consignado en el texto final. Pese a que intenté enmendar tal vicio de procedimiento a través de una constancia escrita radicada en la Plenaria del Senado el día 8 de mayo del año 2012 y luego un escrito que fue dirigido al Presidente del Senado y a los Secretarios Generales de ambas cámaras sin obtener una solución satisfactoria a tal situación.

2. Es de recordar que según lo establecido por esta misma Corporación, la actividad democrática del órgano de representación popular implica que: “El Congreso de la República tiene dentro del trámite legislativo el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente con el fin de que esa representación popular tenga una verdadera efectividad del Estado Social de Derecho y se garanticen de esa manera el principio

democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa.”²⁸

Soslayándose igualmente a mi juicio el principio de consecutividad de manera inversa, al no consignarse algo que fue discutido y aprobado por la Plenaria del Senado de la República o lo que es lo mismo el texto aprobado no es congruente en su totalidad con lo discutido en la célula legislativa. Sobre el particular ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional:

En virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarios, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna; en tanto que en virtud del principio de identidad y su carácter flexible o relativo, los proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias. Lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular.²⁹

3. Querer mantener el texto de la norma en discusión como actualmente fue aprobado por el Congreso de la República, nos lleva a la conclusión que existen parlamentarios que no tenemos voto ni incidencia alguna en el desarrollo legislativo, por razones que pudieron obedecer a un error involuntario o una conducta intencional de uno o varios funcionarios de la misma Entidad.”

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 5482 del 30 de noviembre de 2012, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el proyecto de ley estatutaria en lo correspondiente a su trámite legislativo, declarar exequible su título con excepción de la expresión “nacional”, que es

²⁸ C-370 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

²⁹ C-033 de 2009, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

inexequible, declarar exequibles los artículos 1°, 2°, 7° a 17°, 20°, 25° a 27° y 31° a 35°, declarar exequible el artículo 3°, declarar exequible el artículo 4° y el literal k) y el párrafo 24, declarar exequible el artículo 5°, declarar exequible el artículo 6°, declarar exequibles los artículos 18° y 19°, declarar exequible el artículo 21°, declarar exequible 22°, declarar exequible el artículo 23°, declarar exequible el artículo 24°, declarar inexequible el párrafo del artículo 28 y exequible el resto del mismo, declarar inexequibles las expresiones “*debe demostrar que la información debe relacionarse con su objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además*” y “*y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información*” contenidas en el artículo 29 y exequible el resto del mismo artículo.

En primer lugar, la Vista Fiscal realizó un análisis formal del proyecto de ley estatutaria en comento, en cual señaló lo siguiente:

El proyecto de ley estatutaria fue radicado por un grupo de parlamentarios en el Senado de la República, el 1 de noviembre de 2011. El texto original del proyecto, junto con su respectiva exposición de motivos, aparece publicado en la Gaceta del Congreso 816 de 2011. Con estas actuaciones se cumple con los requisitos de presentación e inicio del trámite del proyecto (art. 154), y de su publicación antes de darle trámite en la comisión respectiva (art. 157.1).

El proyecto en comento se acumuló con el Proyecto de ley 146 de 2011 Senado. La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República aparece publicada en la Gaceta del Congreso 77 de 2012.

El proyecto acumulado se anunció en la sesión del 20 de marzo de 2012, para ser discutido y aprobado en la siguiente sesión, según consta en el Acta 34 de la Comisión Primera del Senado y aparece publicado en la Gaceta del Congreso 105 de 2012. El proyecto fue aprobado con la mayoría requerida en la sesión del 21 de marzo de 2012, con 15 votos a favor y ninguno en contra, según consta en el Acta 35 de esta comisión que aparece en la Gaceta del Congreso 147 de 2012.

La ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso 136 de 2012. El proyecto se anunció el 24 de abril de 2012, para ser discutido y aprobado en la siguiente sesión, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria 39, publicada en la Gaceta del Congreso 276 de 2012. El proyecto fue aprobado con la mayoría requerida en la sesión del 25 de abril de 2012, con el quórum requerido para leyes

estatutarias, como consta en el Acta de Plenaria 40, publicada en la Gaceta del Congreso 277 de 2012.

La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aparece publicada en la Gaceta del Congreso 296 de 2012. El proyecto se anunció el 31 de mayo de 2012, para ser discutido y votado en la siguiente sesión, según consta en el Acta 44 de esta comisión, cuya copia obra dentro del expediente. El proyecto fue aprobado con la mayoría requerida en la sesión del 5 de junio de 2011, con 20 votos a favor, como consta en el Acta 45 de esa comisión, según copia de la misma que obra dentro del expediente.

La ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso 322 de 2012. El proyecto se anunció el 14 de junio de 2012, según debe constar en el Acta de la Sesión Plenaria de la Cámara 132, de acuerdo con certificación dada dentro de este proceso por el Secretario General de la Cámara de Representantes. El proyecto fue aprobado con la mayoría requerida en la sesión del 19 de junio de 2012, con 90 votos a favor y 1 en contra, como consta en el Acta de Plenaria 133, publicada en la Gaceta del Congreso 542 de 2012.

Dado que hubo discrepancias entre los textos aprobados en las cámaras, fue menester conformar una comisión de conciliación. Su informe se anunció el 19 de junio de 2012, para ser votado en la siguiente sesión del Senado de la República, como consta en el Acta de Plenaria 57, publicada en la Gaceta del Congreso 416 de 2012, y el 19 de junio de 2012, para ser votado en la siguiente sesión de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta de Plenaria 133, publicada en la Gaceta del Congreso 542 de 2012. El texto del informe de conciliación aparece en las Gacetas del Congreso 381 y 382, ambas del 19 de junio de 2012.

El informe de conciliación fue aprobado con la mayoría requerida en la sesión plenaria del 20 de junio de 2012 del Senado de la República, con 90 votos a favor y ninguno en contra, como consta en el Acta 58, publicada en la Gaceta del Congreso 417 de 2012; en la Cámara de Representantes el informe de conciliación fue aprobado con la mayoría requerida en la sesión plenaria del 20 de junio de 2012, con 86 votos a favor y ninguno en contra, como consta en el Acta 134, publicada en la Gaceta del Congreso 631 de 2012.

Visto lo anterior, el Ministerio Público no encontró vicio alguno en el proceso de formación del proyecto de ley estatutaria.

Para el Ministerio Público el proyecto bajo estudio tiene tres referentes relevantes: La ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, las normas sobre archivística y lo contemplado en materia de derecho de petición en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Manifiesta que el título: *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, corresponde al contenido de sus 35 artículos, de manera acorde al principio de unidad de materia. Sin embargo, a su juicio la expresión *“nacional”*, a primera vista pareciera circunscribir el ámbito de aplicación de la norma estatutaria, lo cual no es exacto de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del proyecto, en relación con los sujetos obligados a garantizar su cumplimiento, porque abarca a todas las entidades públicas del Estado colombiano, incluidas las territoriales y organismos de control. Por tanto, se solicitará que se declare inexecutable esta expresión.

La Vista Fiscal realizó un análisis de todo el articulado del proyecto de ley estatutaria, para así determinar cuáles son exequibles y cuáles no, teniendo como fundamento la jurisprudencia, la ley y la Constitución.

En cuanto al artículo 1° que define el objeto del proyecto, afirma que esta definición constituye un parámetro de regulación del derecho de petición y del derecho de informar y recibir información veraz e imparcial, en conexidad con el que tiene toda persona de acceder a los documentos públicos con las excepciones que establezca la ley, como derechos fundamentales que deben ser regulados mediante leyes estatutarias, incluyendo los procedimientos y recursos para su protección.

Sobre el artículo 2, afirma que establece el principio de máxima publicidad para el titular universal, que son todas las personas. Según este principio la regla es que toda información en posesión o bajo control o custodia de un sujeto obligado por el proyecto es pública, y su limitación o reserva sólo procede por disposición constitucional o legal. Así se brinda una garantía universal al derecho de acceder a la información a cargo de quien tenga bajo su responsabilidad información pública.

En relación con el artículo 3°, que contempla otros principios que concretan la transparencia y el acceso a la información pública, afirma el Ministerio Público que para interpretar las normas que reconocen el derecho de acceso a la información, se deben adoptar criterios de razonabilidad y proporcionalidad. A primera vista, este criterio de interpretación, por estar a cargo de quien es el sujeto obligado a atender la petición, pareciera encaminado a constituir una limitante a los peticionarios, en cuanto a que estos estuvieran obligados a revelar los propósitos de su solicitud so pena no poder acceder a la información requerida.

Consideró el Procurador que en dicho sentido, debía *“entenderse que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que debe adoptar el sujeto obligado o responsable, en la interpretación del derecho de acceso a la información que deba tramitar o responder, no pueden utilizarse para dilatar el ejercicio de dicho derecho, sino aplicarse sólo de manera subsidiaria cuando sea estrictamente necesario para clarificar lo solicitado, debiendo asistir y orientar al peticionario en relación con su solicitud y respondérsela en forma precisa, completa y en el menor tiempo posible”*. En los anteriores términos solicitó que se declarara su constitucionalidad.

A propósito de los diez principios que contempla el artículo 3° *sub examine*: transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva de la misma, y responsabilidad en su uso, todos responden a los principios constitucionales que rigen la función pública, en función de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, en relación con el deber que tienen los sujetos obligados, de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público en forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible (principio de divulgación proactiva de la información), en cuanto a que debe ser cumplido atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros, advierte el Procurador que *“estos límites, además de ciertos y objetivos, tienen carácter excepcional y temporal, y que no se pueden emplear para eludir de manera constante y permanente el deber de publicar la información. Por tanto, conforme al principio de planeación, las entidades públicas deben efectuar las provisiones de recursos financieros, físicos y de capacitación del talento humano para hacer las publicaciones mediante la implementación y uso de las tecnologías de la información y comunicación, especialmente Internet.”* En dichos términos solicitó se declarara su conformidad con el orden constitucional.

En cuanto al artículo 4°, que define el concepto del derecho fundamental de acceso a la información, afirma la Vista Fiscal que solo es restringible excepcionalmente por mandato expreso constitucional o legal, para que sea acorde con los principios de una sociedad democrática. Dicho derecho genera las obligaciones de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe y eficientemente las peticiones de acceso a dicha información, con la obligación correlativa de producir, recolectar y almacenar en archivos electrónicos la información pública. El anterior concepto constituye una expresión de los derechos fundamentales de petición y políticos.

Sostiene que merece especial análisis el párrafo de dicho artículo 4°, que en opinión del Procurador se correlaciona con lo establecido en el artículo 18, el literal k) y el párrafo del artículo 24 y el artículo 28 del mismo proyecto de ley. Para el Jefe del Ministerio Público, para entender que es lo propuesto por

el Congreso de la República, se debe traer a colación lo que en materia de terceros interesados en que no se divulgue la información que ellos han proporcionado a las autoridades públicas, contemplan el literal h) del artículo 1 y el 27 de la ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública.³⁰ Sobre el punto dice lo siguiente:

Lo anterior indica que se propone una instancia administrativa, ante el Ministerio Público, contra la decisión que haya tomado el sujeto obligado de conceder el acceso a la información que las personas privadas le hayan suministrado, a la cual pueden acudir éstas cuando consideren que su divulgación o conocimiento público pueda poner en riesgo su integridad o la de su familia o causar daño a los derechos a la intimidad, a la vida, a la salud o a la seguridad, o comprometer los secretos comerciales, industriales o profesionales, lo cual se aviene plenamente a las funciones constitucionales asignadas al Ministerio Público, especialmente por su autonomía e independencia para representar los intereses de la sociedad colombiana frente al resto del poder público. Agotada dicha instancia, se puede continuar el proceso de reclamación por cualquiera de los interesados contra la decisión que haya tomado el Ministerio Público, ante la autoridad judicial administrativa competente.

En aras del principio de conservación del derecho, en función de garantizar el debido proceso y el trato igual a los intervinientes procesales, la instancia administrativa procedente es el recurso de reposición en los mismos términos establecidos en el inciso primero del artículo 28 del Proyecto de ley, y debe proceder cuando el usuario considere que la solicitud de información a la cual se opone ponga en riesgo no sólo su integridad o la de su familia, sino también los bienes jurídicos protegidos por el artículo 18 del Proyecto de ley, para lo cual debe hacer la clara y debida sustentación con el pertinente soporte probatorio.

En todo caso la información exceptuada por daño a derechos a personas naturales o jurídicas, si bien no está sometida a un acceso público, sí puede ser conocida por las autoridades de control y judiciales en ejercicio de sus funciones, cuando ésta sea pertinente para el desarrollo de sus competencias, y a estas autoridades

³⁰ Dicen los apartes citados por el Procurador: Definiciones: “1. En la presente Ley, salvo que el contexto requiera lo contrario: (...) “Terceros Interesados” se refiere a las personas que tienen un interés directo en impedir la divulgación de información que han proporcionado en forma voluntaria a una autoridad pública, ya sea porque dicha divulgación afecta su privacidad o sus intereses comerciales. (...)”

Notificación a terceros interesados.

27. Las terceras partes interesadas deberán ser informadas en un período de [5] días desde la recepción de una solicitud, y se les dará un plazo de [10] días para manifestar lo que a su derecho corresponda ante la autoridad pública que recibió la solicitud. En esta comunicación escrita el tercero interesado podrá:

a) consentir al acceso de la información solicitada; o

b) establecer las razones por las cuales la información no debería hacerse pública.”

corresponderá el deber de garantizar y conservar la reserva de la información suministrada. En los anteriores términos se solicitará que se declare la constitucionalidad de la figura procesal analizada.

En relación con el artículo 5°, que define quiénes son los sujetos obligados a garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información, indica el Procurador que dentro de tales sujetos están las sociedades en las cuales el Estado tenga participación, sin que se aclare el porcentaje de dicha participación, lo cual puede constituir una violación a la libertad privada en materia económica, en los términos establecidos en el artículo 15 de la Carta. Por tanto, sugiere *“seguir el parámetro que ha decantado la jurisdicción contencioso administrativa, considerando que están obligadas las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital, y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.”*

En cuanto a considerar sujetos obligados a los particulares usuarios de información pública únicamente si la utilizan para fines periodísticos o académicos, observa la Procuraduría que es una medida desproporcionada en relación con el derecho fundamental de petición, el derecho a la intimidad, la libre competencia económica y al libre ejercicio de la profesión u oficio, *“porque convertiría a todos los demás usuarios privados en sujetos obligados y, por ende, obligados a revelar el uso privado que le llegaren a dar a la misma, lo cual es contrario al libre ejercicio de sus libertades individuales. Imaginemos el caso de las profesiones liberales o las empresas o personas naturales que usan información pública para diseñar sus propias estrategias o para tomar sus decisiones con respecto al mercado, y que se vean obligadas a revelarlas a la competencia a través del derecho de petición. Por tanto, se solicitará la inconstitucionalidad de la utilización con fines periodísticos o académicos como único determinante para no considerarse sujetos obligados del derecho de acceso a la información pública a los particulares que sean usuarios de información pública.”*

En cuanto a la definición de documento en construcción contenida que trae el artículo 6 en el último literal, opina el Procurador que *“de no considerarse información pública por ser información preliminar y no definitiva, se percibe que la misma no debe ir en contra de las funciones de los organismos de control, incluido el control político ejercido por las corporaciones de representación popular, ni de los que imparten justicia, porque eso les impediría el ejercicio pleno de sus funciones constitucionales. Por tanto se solicitará se declare su constitucionalidad siempre y cuando dicha definición no sea oponible a los organismos judiciales y de control indicados.”*

En opinión los artículos 7, que prescribe la disponibilidad de la información al público, incluida su retransmisión televisiva por internet; 8, referente a la publicación de información en las lenguas e idiomas de los diferentes grupos

étnicos y culturales del país, y la facilitación de su acceso a personas discapacitadas; 9, que alude a la publicación de información mínima obligatoria por parte de los sujetos obligados acerca de su estructura y funcionamiento; 10, que establece la publicidad de la contratación pública con acceso directo a los procesos contractuales; 11, que ordena la publicación de información mínima obligatoria sobre servicios, procedimientos y funcionamiento de los sujetos obligados, bajo el concepto de datos abiertos pero teniendo en cuenta las excepciones de acceso a la información; 12, que establece la obligatoriedad de adoptar y difundir esquemas de publicación, a manera de derroteros que deberán seguir los sujetos obligados para publicar su información; 13, que prescribe la creación y actualización del registro de activos de información del sujeto obligado, consistente en un listado que contenga toda la información, registros publicados y el registro disponible para el público; 14, que establece la garantía de acceso a la información publicada con anterioridad por los sujetos obligados; 15, que impone a los sujetos obligados la adopción de programas de gestión documental integrados con sus funciones administrativas; 16, que exige a los sujetos obligados la implementación de procedimientos claros para la administración de sus archivos; y 17, que demanda de los sujetos obligados una administración de los sistemas de información electrónica en forma coordinada con el resto de la administración archivística, se ajustan a los parámetros constitucionales del derecho de petición y del libre acceso a los documentos públicos, en su correlación con los principios de la función pública, y por lo mismo deben ser declarados exequibles.

Para la Vista Fiscal, el artículo 18, que establece la posibilidad de rechazo o denegación por escrito y en forma debidamente motivada, del acceso a información pública por considerarse como clasificada o reservada, por poder causar daño a los derechos a la intimidad personal, la vida, la salud o la seguridad, o por tratarse de secretos comerciales, industriales o profesionales, está en concordancia con lo establecido en los artículos 11, 15, 26, 29 y 74 Superiores, sobre la vida, intimidad, libertad de profesión u oficio, el derecho de defensa e inviolabilidad del secreto profesional, respectivamente.

En cuanto al artículo 19, que se ocupa de la información reservada o exceptuada del derecho a la información por daño a los intereses públicos, *“siempre y cuando la Constitución o la ley así lo establezca (...) se ajusta a lo preceptuado en los artículos 2º, 9º, 13, 29, 44, 45, 189 y 224 a 229 Superiores sobre los deberes de las autoridades de proteger a los colombianos, en su vida, honra, bienes y demás derechos e intereses, las relaciones internacionales del Estado colombiano, la igualdad de trato, el debido proceso, los derechos fundamentales de los niños, los derechos de los adolescentes, la preservación del orden público, y la eficiencia en la justicia, respectivamente. || Sin embargo y en función de la preservación de la separación funcional del poder público, las anteriores reservas no pueden ser objeto de oposición a los organismos de control ni a los que imparten justicia, pero únicamente cuando la información que requieran para el cabal y debido*

ejercicio de sus funciones constitucionales, y sin que se violen derechos fundamentales. Estas autoridades quedan obligadas a mantener dicha reserva. En estos términos se solicitará que se declare la constitucionalidad de tales artículos.”

También considera que son constitucionales el artículo 20, que prevé la obligación de mantener un índice actualizado de información pública y privada de carácter reservado, discriminado y motivado individualmente, lo cual se ajusta al principio de publicidad; y el artículo 21, que ordena la publicación de versiones oficiales de documentos donde la totalidad de sus contenidos no esté protegida por excepciones o reservas constitucionales o legales, en las cuales sólo se debe mantener la reserva de la parte indispensable, así como hacer entrega de las mismas a quienes lo soliciten; de igual manera, aclara que las reservas operan en relación con el contenido de los documentos públicos pero no con su existencia, así como que las reservas o excepciones de acceso a la información no son procedentes en relación con casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, debiéndose proteger los derechos de las víctimas de tales violaciones, lo cual se ajusta al espíritu de la ley de lograr un manejo transparente de la información a cargo de los sujetos obligados, donde el acceso libre a la misma es la premisa. Sin embargo, resalta que lo que si no va en consonancia con lo antes señalado, es lo establecido en el inciso segundo del artículo 21, al señalar que *“(n)ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información”*. Esto porque, además de las excepciones o reservas concretas ya establecidas en la Carta Política o la ley o en el presente proyecto de ley, establece una excepción o reserva genérica que depende de la interpretación o calificación que la autoridad pública haga en cada caso concreto para decidir si responde o no, indicando si el documento obra en su poder o divulgarlo, lo cual resulta contrario a lo establecido en el artículo 74 de la Carta Política que prescribe que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos (concretos, específicos) que establezca ley. Para estos efectos, en un Estado Democrático y Social de Derecho, como el colombiano, se espera que sea la ley, en forma directa, concreta y excepcional, la que defina las reservas documentales, y no se puede dejar esta materia en manos de la discrecionalidad o percepción subjetiva de las autoridades públicas. Por tanto, se solicitara la inconstitucionalidad de la salvedad analizada y ajustado al orden superior el resto de la prohibición a los servidores públicos de negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o divulgarlo, con excepción de las reservas o prohibiciones de publicación de documentos que la Constitución Política o la ley establezca para cada caso concreto.”

En relación con el carácter temporal de las excepciones o reservas aplicables a la información pública que establece el artículo 22 del proyecto, la Vista Fiscal afirma que *“solo resulta razonable su prorroga en los casos de*

preservar las relaciones internacionales y de prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule el pliego de cargos, esto último teniendo en cuenta la caducidad de las acciones. Por tanto, se solicitará la procedencia de la prórroga indicada únicamente en los eventos de relaciones internacionales y procesales indicados de acuerdo con la caducidad de sus acciones.”

En cuanto al artículo 23 que regula la inaplicación de la reserva de documentos e informaciones a las autoridades judiciales y a los congresistas en ejercicio del control que le corresponde adelantar al Congreso de la República, lo cual está en consonancia con el principio de separación funcional del poder público, resalta el Procurador que *“se omitió la inaplicabilidad de dicha reserva en relación con otros órganos de control, tales como los encargados del disciplinario o fiscal, razón por la que se solicitará se declare su constitucionalidad incluyendo a los órganos referidos cuando los documentos o informaciones tengan una relación directa y pertinente con los procesos para los cuales se solicitan.”*

Sobre el artículo 24, que fija en cabeza del Ministerio Público la misión de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el presente proyecto de ley sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, para lo cual le atribuye 12 competencias, afirma que *“se ajusta a sus funciones constitucionales de guarda y promoción de los derechos humanos, protección del interés público y vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En cuanto a la función del Ministerio Público de publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública, se entiende que se trata de una labor de centralización de dicha información para fines pedagógicos y de orientación al ciudadano, sin que esto signifique desconocer las funciones constitucionales y legales de los sujetos obligados en relación con las publicaciones a su cargo, para lo cual éstos le prestarán al Ministerio Público toda la colaboración que requiera al respecto, para levantar y mantener dicha información actualizada en tiempo real, términos en los cuales se solicitará se declare la constitucionalidad de este artículo.”*

“La norma aludida también establece que las entidades del Ministerio Público deben contar con una oficina designada que disponga de los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, para garantizar y velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Proyecto de ley, lo que para el caso de la Procuraduría General de la Nación, como cabeza que alberga la suprema dirección del Ministerio Público, se constituye en el título legal en relación con las variaciones que en materia de estructura y funcionamiento se deben efectuar al respecto, lo cual está en consonancia con lo establecido en el artículo 279 de la Carta Política.”

En relación con los artículos 25, 26 y 27, la Procuraduría afirma que ratifican lo establecido en los artículos 20, 23 y 74 de la Carta Política, en el sentido que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado incluyendo el acceso a la información pública, con la correspondiente obligación de dar respuesta.

En cuanto al artículo 28, que establece el trámite que se le debe dar a la reclamación cuando el sujeto obligado en la respuesta a la solicitud de información, invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, y establece un recurso de reposición y una decisión judicial a cargo del tribunal o juez administrativo competente, cuando se niegue dicho recurso. Sobre el punto afirma la Procuraduría:

“Uno de los problemas que tiene la anterior regulación es que incurre en una omisión legislativa en contra del debido proceso y del trato igual en el acceso a la justicia, porque excluye la procedencia de tal procedimiento en relación con el resto de causales de reserva para suministrar información contempladas en los artículos 18 y 19 del Proyecto de ley aquí analizado. Para subsanar dicha omisión, el legislador pretende, mediante lo contemplado en el párrafo de ese artículo, corregirla dándole a la acción de tutela el alcance de una instancia ordinaria para resolver las negaciones a los recursos de reposición que se hayan presentado en relación con las peticiones de información negadas con base en las demás reservas contempladas en los artículos 18 y 19 del Proyecto de ley o el recurso de reposición que haya presentado el usuario ante el Ministerio Público para oponerse a la publicación de la información que haya suministrado a los sujetos obligados y que considere pone en riesgo su integridad o la de su familia o los bienes jurídicos protegidos por el artículo 18 del Proyecto de ley.”

“Ese alcance de instancia ordinaria dado a la acción de tutela en el presente caso, es abiertamente inconstitucional en sí mismo considerado. Y lo es porque, de acuerdo con lo regulado en el artículo 86 de la Carta Política, la misma tiene un carácter muy excepcional al ser procedente únicamente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, lo que significa que es deber del legislador contemplar la instancia procesal ordinaria correspondiente y no convertir a la acción de tutela en una instancia ordinaria per se, razón por la cual se solicitará se declare contrario al orden superior vigente el párrafo aludido.”

En aras del principio de conservación del derecho en función de garantizar el debido proceso y el trato igual a los intervinientes procesales, se debe considerar que los recursos administrativos y judiciales con que cuenta el solicitante de información, cuando la

misma le es negada con base en la reserva por razones de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, incluye su procedencia por las negaciones de solicitud de información resueltas con base en las demás reservas contempladas en los artículos 18 y 19 del Proyecto de ley y, la del recurso judicial, por la respuesta dada al recurso de reposición que haya presentado el usuario ante el Ministerio Público, para oponerse a la publicación de la información que hubiere suministrado a los sujetos obligados por considerar que pone en riesgo su integridad o la de su familia o los bienes jurídicos protegidos por el artículo 18 del Proyecto de ley. De igual manera, dicha instancia administrativa y judicial no es oponible a las autoridades de control y judiciales en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando la información requerida sea pertinente y procedente para cada caso en concreto, quienes deben garantizar y conservar la reserva de la información suministrada. En los términos expuestos se solicitará la conformidad del resto del artículo analizado con el orden fundacional.”

A propósito del artículo 29, sobre la carga de la prueba del sujeto obligado cuando invoque alguna de las reservas contenidas en los artículos 18 y 19 del Proyecto de ley, afirma el Procurador que erróneamente se mencionan los artículos 19 y 20, por lo que solicitará corregirlo, *“se ajusta plenamente a la responsabilidad que les asiste a tales sujetos al tenor de lo contemplado al respecto en los artículos 6, 90, y 121 a 124 superiores. Lo que sí no se ajusta a la Carta Política es que la negación del suministro de información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal y constitucionalmente, y si su revelación causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información, porque se trata de percepciones que dependen de la calificación del sujeto obligado, contrarias al mandato objetivo del artículo 74 Superior, que impone al legislador establecer los casos concretos y específicos en los cuales no resulta procedente el acceso a los documentos públicos. Por tanto se solicitará se declaren contrarios al orden constitucional dichos parámetros discrecionales.”*

Sobre el artículo 30, que consagra una causal eximente de responsabilidad penal, disciplinaria y civil basada en actos de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de las competencias o deberes establecidos en el Proyecto de ley, afirma la Vista Fiscal que

“lo normal en el comportamiento y conducta oficial de los servidores públicos es que sus actuaciones deben ceñirse a los postulados de la buena fe, las cuales deben cumplirse rigurosamente al tenor de los principios que rigen la función pública y el de legalidad, para garantizar los derechos humanos, especialmente los fundamentales y sus conexos que interesan al presente Proyecto de ley, lo que les implica una carga en materia de responsabilidades y de cuidado en

el ejercicio de sus funciones mayor a la de los particulares, tal como se desprende de lo contemplado en los artículos 6°, 29, 83, 90, 121 a 124 y 209 de la Carta Política.

En este sentido la norma vista es inconstitucional, porque desaparece la concepción de responsabilidad del servidor público contemplada en los artículos 6°, 90 y 121 a 124 Superiores, en relación con los sujetos obligados al cumplimiento del presente Proyecto de ley estatutaria, al eliminar, en la práctica, el concepto de culpa a partir de considerarse sus actuaciones equivocadas o erróneas, de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de la norma (“equivocaciones de buena fe, sin intención, sin culpa”, etc.), y, a partir de esta premisa, resulta muy difícil o casi imposible verificar la responsabilidad en la actuación pública.”

De igual manera, la forma como está redactada la norma cuestionada tiene implicaciones negativas en contra de los sujetos obligados que sean objeto de investigación penal, disciplinaria o civil, porque su indeterminación puede prestarse para interpretaciones, apreciaciones o calificaciones discrecionales o subjetivas, contrarias al debido proceso y al derecho de defensa que les asiste. Dada la necesidad de concretar y objetivar las funciones de los sujetos obligados, sus responsabilidades en el debido cumplimiento del presente Proyecto de ley estatutaria deben regirse por las normas sustantivas y procesales que rigen la determinación de responsabilidades de los servidores públicos, especialmente en materia penal, disciplinaria y civil, por lo que se solicitará que se declare contrario al orden superior lo correspondiente al factor eximente de responsabilidad penal, disciplinaria y civil analizado.”

Son también exequibles a juicio del Procurador General de la Nación, el artículo 31, que señala la responsabilidad penal por ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de solicitud de información, lo cual se ajusta al orden superior en materia de responsabilidades; el artículo 32, que establece la obligación de asistencia a los sujetos obligados y a la ciudadanía en general, a cargo del Ministerio Público, en la capacitación con enfoque diferencial para la aplicación de la presente norma; el artículo 33, que prevé la obligación del Ministerio de Educación de promover en la educación formal relacionada con la Constitución Política, la educación cívica y el fomento de las prácticas democráticas, la inclusión de información sobre el derecho de acceso a la información con sus principios y reglas básicas; y el artículo 34, que determina los entes públicos responsables del diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública.

Finalmente, señala la Vista Fiscal que el último artículo establece la entrada en vigencia de la norma seis meses después de su promulgación para todos los sujetos obligados del orden nacional, y de un año para los entes territoriales, derogando todas las normas que le sean contrarias, todo con el fin que los sujetos obligados adopten y difundan de manera amplia sus esquemas de publicación de la información a su cargo, según lo establecido al respecto en los artículos 11 y 12 de la norma estatutaria referida, lo que en su opinión se ajusta a la Carta.

Por todo lo anterior de manera específica, el Ministerio solicita a la Corte:

Declarar exequible lo correspondiente a su trámite legislativo

Declarar exequible su título, con excepción de la expresión “nacional”, que es inexecutable.

Declarar exequibles sus artículos 1°, 2°, 7° a 17, 20, 25 a 27 y 31 a 35.

Declarar exequible su artículo 3°, bajo el entendido de que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que deba adoptar el sujeto obligado o responsable en la interpretación del derecho de acceso a la información que deba tramitar o responder, se aplica, no como comportamiento o medida dilatoria de dicho derecho, sino de manera subsidiaria y cuando sea estrictamente necesario para clarificar lo solicitado, debiendo asistir y orientar al peticionario en relación con su solicitud y respondérsela en forma precisa, completa y en el menor tiempo posible. También, bajo el entendido de que el eximente del cumplimiento del principio de divulgación proactiva de la información, por parte de los sujetos obligados, debe ser de carácter excepcional y temporal, y no ser utilizado como excusa constante del incumplimiento del deber de publicar la información.

Declarar exequible su artículo 4° y el literal k) y el párrafo de su artículo 24, bajo el entendido de que: i) la instancia administrativa procedente ante el ministerio público es el recurso de reposición en los mismos términos establecidos en el inciso primero del artículo 28 del proyecto de ley, y debe proceder cuando el usuario considere que la solicitud de información a la cual se opone ponga en riesgo no sólo su integridad o la de su familia, sino también los bienes jurídicos protegidos por el artículo 18 del proyecto de ley, para lo cual debe hacer la clara y debida sustentación con el pertinente soporte probatorio; ii) dicha instancia administrativa y judicial no es oponible a las autoridades de control y judiciales, en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando la información requerida sea pertinente y procedente para cada caso en concreto, quienes deben garantizar y conservar la reserva de la información suministrada.

Declarar exequible su artículo 5°, bajo el entendido que son sujetos obligados las sociedades o empresas en las que el estado tenga una

participación igual o superior al 50% de su capital, y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%; e inexecutable la expresión “y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos” contenida en su párrafo 1.

Declarar executable su artículo 6°, bajo el entendido que la definición de documento en construcción no le es oponible a los organismos de control, incluido el control político ejercido por las corporaciones de representación popular, ni a los que imparten justicia, en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Declarar executibles sus artículos 18 y 19, bajo el entendido de que las reservas contenidas en ellos no pueden ser objeto de oposición a los organismos de control ni a los que imparten justicia, pero únicamente cuando la información la requieran para el cabal y debido ejercicio de sus funciones constitucionales, sea pertinente y procedente para cada caso en concreto, y sin que se violen derechos fundamentales, quienes quedan obligados a mantener dichas reservas.

Declarar executable su artículo 21, excepto las expresiones “salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información” por ser inexecutable, y “ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento” por ser executable bajo el entendido de resultar procedentes las reservas o prohibiciones de publicación o consulta de documentos que la constitución política o la ley establezcan para cada caso concreto.

Declarar executable su artículo 22, bajo el entendido que la prórroga de la reserva temporal sólo resulta aplicable en los eventos contemplados en los literales c) y d) de su artículo 19, de relaciones internacionales y de prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, de acuerdo con la caducidad de sus acciones y mientras no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule el pliego de cargos.

Declarar executable su artículo 23, bajo el entendido que la inaplicabilidad de la reserva de documentos o informaciones también cubre a los organismos de control, cuando los documentos o informaciones tengan una relación directa y pertinente con los procesos para los cuales se solicitan.

Declarar executable su artículo 24, bajo el entendido de que en cuanto a la función del ministerio público de publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública, se entiende que se trata de una labor de centralización de dicha información para fines pedagógicos y de orientación al ciudadano, sin que esto signifique desconocer las funciones constitucionales y legales de los sujetos obligados en relación con las publicaciones a su cargo, para lo cual éstos le prestarán al ministerio público toda la colaboración que requiera al respecto,

para levantar y mantener dicha información actualizada en tiempo real, especialmente mediante la remisión de la información pertinente.

Declarar inexecutable el párrafo del artículo 28 y executable el resto del mismo, bajo el entendido de que: i) los recursos administrativos y judiciales con que cuenta el solicitante de información cuando la misma le es negada con base en la reserva por razones de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, incluye su procedencia por las negaciones de solicitud de información resueltas con base en las demás reservas contempladas en los artículos 18 y 19 del proyecto de ley y, la del recurso judicial, por la respuesta dada al recurso de reposición que haya presentado el usuario ante el ministerio público para oponerse a la publicación de información que hubiere suministrado a los sujetos obligados por considerar que pone en riesgo su integridad o la de su familia o los bienes jurídicos protegidos por el artículo 18 del proyecto de ley; ii) dicha instancia administrativa y judicial no es oponible a las autoridades de control y judiciales en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando la información requerida sea pertinente y procedente para cada caso en concreto, quienes deben garantizar y conservar la reserva de la información suministrada.

Declarar inexecutable las expresiones “debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, la expresión “y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información”, contenida en el artículo 29, y executable el resto del mismo artículo bajo el entendido que el sujeto obligado, para negar el suministro de información, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 del presente proyecto de ley estatutaria.

Declarar inexecutable el artículo 30.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 153 y 241 numeral 8° de la Constitución Política, corresponde a esta Corte el examen de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. En consecuencia, este tribunal es competente para decidir sobre el proyecto de ley de la referencia.

En cuanto al alcance del control constitucional de los proyectos de ley estatutaria, esta Corporación ha señalado que el examen que realiza reviste las

siguientes características: “(i) es jurisdiccional al estarle vedado estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de ley toda vez que sus fallos son en derecho; (ii) es automático al no requerir para su inicio la presentación de una demanda de inconstitucionalidad; (iii) es integral al tener que examinar el proyecto de ley en su contenido formal y material, además de confrontarlo con la totalidad de las disposiciones de la Carta; (iv) es definitivo en cuanto debe decidir concluyentemente sobre el proyecto de ley, haciendo tránsito a cosa juzgada constitucional;³¹ (v) es participativo en la medida en que cualquier ciudadano podrá intervenir en el asunto para defender o impugnar el proyecto de ley; y (vi) es previo al comprender la revisión anticipada sobre la constitucionalidad del proyecto.”³²

2. Análisis formal.

2.1. El proyecto que se analiza reglamenta el derecho fundamental de acceso a la información pública y mediante él, el legislador configuró el contenido, el alcance y los límites de este derecho fundamental y estableció criterios para resolver posibles colisiones con otros derechos, deberes e intereses públicos importantes o imperiosos.

En vista de ello, tal como lo reconocen todos los intervinientes dentro del proceso, el proyecto debía cumplir con los trámites propios de las leyes estatutarias, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del art. 152 de la Carta, que establece que se regularán mediante leyes estatutarias “*derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.*”

2.2. El proceso de formación de las leyes estatutarias está previsto de manera especial en el artículo 153 Superior, en concordancia con los artículos 133, 145, 146, 149, 152, 154, 157, 158, 159, 160, 161, y 163 *ibídem*, así como en los artículos 117, 144, 147, 156, 168, 183, y 298 de la Ley 5^a de 1992.

De conformidad con dichas disposiciones, un proyecto de ley estatutaria debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Haber sido publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. El art. 9 del Acto Legislativo 001 de 2003

³¹ Sobre la excepción a la cosa juzgada en materia de leyes estatutarias ver la sentencia C-443 de 2011 (MP: Humberto Antonio Sierra Porto, SV: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³² Ver las Sentencias C-748 de 2011, (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SPV. Mauricio González Cuervo, SV y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva. C-546 de 2011, (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). C-490 de 2011, (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y María Victoria Calle Correa). C-713 de 2008, (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. y AV. Jaime Araujo Rentería). C-802 de 2006, (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Córdoba Triviño, Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería, AV. Jaime Araujo Rentería). C-1153 de 2005, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). C-523 de 2005, (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-292 de 2003, (MP. Eduardo Montealegre Lynett, SPV. Álvaro Tafur Galvis) y C-011 de 1994, (MP. Alejandro Martínez Caballero, SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero).

dispuso que esta exigencia también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos con un día de anticipación a la sesión donde fuere votado.

- Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en la plenaria de cada cámara en segundo debate, mediante votación nominal y pública, por mayoría absoluta, previo cumplimiento de los requisitos de publicación de las ponencias.
- Haber respetado los términos fijados en el artículo 160 para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días;
- Haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquella en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (art. 8 del Acto Legislativo 001 de 2003);
- Haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional;
- Haber respetado los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad;
- Cuando se trate de normas que tengan impacto directo diferenciado sobre comunidades étnicas, de conformidad con los criterios que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, haber sido sometido a consulta previa antes de iniciar su trámite en el Congreso;

2.3. Varios de los intervinientes se refieren al trámite seguido en la aprobación del proyecto de ley estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara.

Los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, al igual que la Contaduría General de la República y el Procurador General de la Nación, afirman que el proyecto cumplió con todos los requisitos exigidos para la aprobación de leyes estatutarias.

La Superintendencia Financiera afirma que a pesar de que el proyecto cumplió con el trámite previsto para las leyes estatutarias, el título del mismo viola el principio de unidad de materia como quiera que al referirse a la información pública “nacional”, no cobija todas las hipótesis reguladas en el proyecto, el

cual está dirigido a todas las autoridades, nacionales y territoriales, por lo cual solicita que se suprima la palabra “nacional.”

Finalmente un senador,³³ afirma que se violó el principio de consecutividad, porque el texto aprobado en la Plenaria del Senado fue distinto del sometido a consideración de la Cámara de Representantes, al no incluirse en él todas las modificaciones aprobadas por el Senado, y además desconocer la regla sobre la publicidad de las votaciones.

2.4. Pasa a examinar la Corte el trámite seguido en la aprobación del proyecto de ley estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”

2.4.1. Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley estatutaria No. 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”

2.4.1.1. Senado de la República

2.4.1.1.1. Trámite seguido en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República

El proyecto de ley estatutaria fue radicado por los senadores Juan Manuel Corzo, Luis Fernando Velasco, Carlos Barriga Peñaranda, Manuel Enríquez Rosero, y John Sudarsky, y por los representantes a la Cámara Simón Gaviria Muñoz, German Navas Talero y Alfonso Prada Gil en la Secretaría del Senado de la República, el 1 de noviembre de 2011.

El texto original del proyecto de ley, junto con su respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 816 de 2011.

El proyecto de ley 156 de 2011 Senado, fue acumulado con el proyecto de ley 146 de 2011 Senado, presentado por el senador Juan Manuel Corzo, el cual fue previamente socializado con la ciudadanía y representantes de organizaciones como Foro Valle, Corporación Región, Fondo Mixto de Cultura de Nariño, pro Transparencia y Corcaribe en Cali, Medellín, Pasto y Barranquilla respectivamente.³⁴

Dada la materia del proyecto, de conformidad con lo que establecen las leyes 3ª y 5ª de 1992, fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y como ponentes fueron designados los senadores Juan Manuel Corzo y Luis Fernando Velasco. La ponencia

³³ El Senador Armando Benedetti Villaneda.

³⁴ Gaceta del Congreso No. 77 de 2011.

favorable para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 77 de 2012.

El proyecto acumulado fue anunciado en la sesión del 20 de marzo de 2012, para ser discutido y aprobado en la siguiente sesión, según consta en el Acta No. 34 de la Comisión Primera del Senado y aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 105 de 2012.³⁵

El proyecto fue aprobado en la sesión del 21 de marzo de 2012, con 15 votos a favor³⁶ y sin ningún voto en contra, cumpliendo con el requisito de aprobación por mayoría absoluta, tal como consta en el Acta 35 de esta fecha que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 147 de 2012.

Según fue certificado por el Secretario de la Comisión Primera del Senado,³⁷ el proyecto fue aprobado en bloque, por votación nominal y pública.³⁸ También se evidencia cómo fue realizada la votación nominal y el total de votos emitidos en la Gaceta del Congreso No. 147 de 2012.³⁹

2.4.1.1.2. Trámite seguido en la Plenaria del Senado de la República

La ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No.136 de 2012.

El proyecto se anunció el 24 de abril de 2012, para ser discutido y aprobado en la siguiente sesión, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria No. 39, publicada en la Gaceta del Congreso 276 de 2012.⁴⁰ El proyecto de ley ya había sido anunciado previamente en las sesiones plenarias del 11 de abril (Acta 37)⁴¹ y 17 de abril de 2012 (Acta 38),⁴² publicadas en las Gacetas del

³⁵ Gaceta del Congreso No. 105 de 2012, pág. 14: “Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión: 1. Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones, acumulado Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado, Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información. (...) Siendo las 12:40 p. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles, 21 de marzo de 2012, a partir de las 10:00 a. m., en el salón Guillermo Valencia, del Capitolio Nacional.

³⁶ Al iniciarse el debate eran 17 los senadores presentes.

³⁷ Folio 3 Cuaderno de pruebas No. 8.

³⁸ Folio 3, Cuaderno de pruebas No.8.

³⁹ Gaceta del Congreso No. 147 de 2012, páginas 11 y 12.

⁴⁰ Gaceta del Congreso No. 276 de 2011: “Sí, señor Presidente. El siguiente punto que no genera discusión ni necesita aprobación, solo anunciar, es el anuncio de proyectos para discutir y votar en la sesión próxima de la plenaria del Senado de la República (...) - Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado (Acumulado con el Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado), por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información” (...) Siendo las 11:40 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 25 de abril de 2012, a las 3:30 p. m.

⁴¹ El anuncio realizado en la sesión del 11 de abril se hizo en los siguientes términos (Gaceta del Congreso No. 207 de 2012): “Sí señor Presidente, como segundo punto que no requiere aprobación, el anuncio de Proyecto por disposición Constitucional para la siguiente sesión plenaria del Senado de la República son los siguientes: (...) Proyectos para discutir y votar en la próxima sesión plenaria del Senado de la República con lectura de ponencia para segundo debate: (...) - Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, (Acumulado con el proyecto de Ley número 146 de 2011 Senado), por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones. (...) Siendo las 3:34 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 17 de abril de 2012, a las 3:00 p.m.”

Congreso No. 207 y 208 de 2012. En la sesión del día 24 de abril, el proyecto no fue discutido por solicitud de aplazamiento.⁴³

Según la certificación del Secretario General del Senado, el proyecto fue aprobado por la mayoría requerida en la sesión del 25 de abril de 2012, con el quórum exigido para leyes estatutarias, como consta en el Acta de Plenaria No. 40, publicada en la Gaceta del Congreso 277 de 2012. Consta en esa misma acta, que la votación fue ordinaria, y así fue certificado por el Secretario General del Senado:

*“EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL
DEL SENADO DE LA REPUBLICA*

CERTIFICA:

“Que el proyecto de ley 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, y se dictan otras disposiciones,” la aprobación se efectuó con el lleno de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, mediante votación ordinaria y por mayoría absoluta. La proposición positiva con que termina el informe con la presencia de 85 Senadores de 100; (pág. 11).

Se abre el segundo debate. Son aprobados los artículos 1,2,7,8,13, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37 con 85 senadores presentes de 100. Los artículos 3,4, y 5, son aprobados con la presencia de 89 senadores (pág. 17). El artículo 6 con la presencia de 90 senadores (pág. 18). El artículo 9 con la presencia de 90 senadores (pág. 19). Los artículos 10, 11, y 12 fueron aprobados con la presencia de 90 senadores (pág. 20). El art.14, fue aprobado con 91 votos de senadores presentes (pág.20). El artículo 21 con el quórum constitucional requerido. El artículo 23 con el quórum constitucional requerido. El artículo 19 aprobado con el quórum constitucional requerido. (pág. 26). El artículo 31, fue aprobado con los requisitos constitucionales requeridos (pág. 28). El artículo 32 con el lleno de los requisitos de mayoría absoluta de senadores (pág. 28). La plenaria elimina los artículos 24 y 25 con el lleno de requisitos constitucionales (pág. 29). Se pone en

⁴² El anuncio realizado en la sesión del 17 de abril se hizo en los siguientes términos (Gaceta del Congreso No. 208 de 2012): “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. // Señor Presidente, el siguiente punto del orden del día es el anuncio de Proyectos de Ley. Los proyectos para discutir y votar en la siguiente sesión plenaria son los siguientes (...) - **Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, (Acumulado con el proyecto de ley número 146 de 2011 Senado)**, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones.(...) Siendo las 11:59 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 18 de abril de 2012, a las 4:00 p.m.”

⁴³ Solicitud de aplazamiento presentada por el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

consideración una proposición presentada por el senador Avellaneda que los dos artículos 24 y 25 negados y es aprobada (pág. 29). Los artículos 27 y 28 son aprobados (pág. 29). El artículo 31 es aprobado (pág. 29). Un artículo nuevo es sometido a aprobación con los requisitos constitucionales (pág. 30). Otro artículo nuevo presentado por el Senador Robledo y aclarado por el senador Galán es aprobado (pág. 30). La plenaria elimina el artículo 26 (pág. 31). Se reabre el artículo 34 y a continuación la plenaria lo elimina (pág. 32). Se reabre el artículo nuevo presentado por el senador Robledo y es sometido nuevamente con la modificación propuesta por el senador Galán y es aprobado con el quórum requerido para las leyes estatutarias (pág. 32). Se somete a consideración el artículo de la vigencia y es aprobado por unanimidad con los cánones constitucionales para las leyes estatutarias (pág. 33). Igualmente el bloque de todo el articulado y el título del proyecto (pág. 33).

Así consta en el acta No. 40 de la sesión plenaria correspondiente al día 25 de abril de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso 277 de 2012.

Que el proyecto de ley fue aprobado dentro de la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2011 y el 20 de julio de 2012 (Artículo 119, numeral 4 de la Ley 5ª de 1992)

En la Gaceta del Congreso No. 277 de 2012, se evidencia que salvo en el caso de las disposiciones finales que expresamente se dice que fueron aprobadas por unanimidad, en todos los demás se hace referencia a la votación ordinaria, sin hacer mención del número de votos emitidos, las abstenciones o los votos negativos.⁴⁴

A continuación se transcriben los apartes de la sesión plenaria en donde se discutió el tipo de votación que debía surtir en el caso de los proyectos de ley estatutaria:

Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, (acumulado con el Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado), por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Luis Fernando Velasco Chaves. Palabras del honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

⁴⁴ Por ello fue necesario constatar la manera como se llevó a cabo la votación a partir del video correspondiente a la sesión.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves: Mil gracias, señor Presidente, señor Secretario, como hoy soy ponente o por lo menos en el orden del día de varios proyectos de ley, la Ley Estatutaria por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y el derecho de acceso a la información pública, la Ley Estatutaria sobre derecho de petición y la Ley de Bomberos, quisiera que usted me aclare en este momento en el orden del día frente a cuál ley tengo que rendir la ponencia.

El Secretario Informa: La de transparencia señor Senador, ya fue anunciado, ya se leyó el título, se dijo quiénes eran los ponentes y el Senador Presidente coordinador de este proyecto anunció su sustentación.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves: Perfecto, mil gracias señor Secretario, esta es una ley que tiene origen parlamentario y que ha sido trabajado con una serie de organizaciones sociales que están interesadas en hacer más fácil el acceso a la información de los ciudadanos frente a las acciones del Estado. Cuando la información fluye mejor, fluye más rápido, evidentemente el ciudadano participa en el control de la corrupción, el ciudadano sabe qué está haciendo el Estado, puede actuar, puede preguntarle a los servidores públicos y evidentemente la transparencia como la ley lo dice, pues genera un mejor funcionamiento del Gobierno y de todo el Estado.

El objeto de la ley, es regular el derecho de acceso a la información pública, cómo se accede a esa información, procedimientos y garantizar ese derecho y las excepciones a ese derecho. Hay ciertos elementos que evidentemente generan una serie de excepciones por los temas que se están debatiendo. El proyecto de ley consta de 38 artículos, incluyendo la vigencia y derogatoria, y, señor Presidente, hay una serie de proposiciones que han sido consensuadas con las personas que la han presentado, particularmente el Senador Robledo, el Senador Avellaneda han presentado una serie de observaciones, el mismo Senador Galán, no sé Senador Galán si las proposiciones que usted presentó ya fueron acordadas también, no, pero con los ponentes, acuérdesse que somos los congresistas los que aquí tomamos decisiones y no planeación, y entonces, yo quisiera hacer lo siguiente, señor Presidente. Primero hacer un ejercicio para saber qué artículos no tienen ponencia y poder pasar a proposiciones.

Bueno, aquí tengo el listado y le pido a los señores Senadores que tienen interés en esta ley que le pongan atención porque voy a leer qué artículos están sin proposición para ver si los podemos debatir y

votar, el artículo 1º, el artículo 2º, el artículo 7º, el artículo 8º, el artículo 13, el artículo 15, el artículo 16, el artículo 17, el artículo 18, el artículo 20, el artículo 22, el artículo 24, el artículo 25, el artículo 27, el artículo 28, el artículo 29, el artículo 30, el artículo 31, el artículo 32, el artículo 33, el artículo 34, el artículo 35, el artículo 36 y el artículo de su vigencia que no lo podríamos votar hasta que no votemos el resto de artículos. Entonces señor Presidente, qué sugeriría yo, preguntarles a los señores Senadores si alguno de los artículos que he leído tiene alguno de los Senadores una proposición para excluirlos de la votación y si no la tienen podríamos votar estos artículos en bloque, señor Presidente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el Informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación, con el quórum constitucional requerido.

Se abre segundo debate

La Presidencia somete a consideración de la plenaria los artículos: 1º, 2º, 7º, 8º, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37 como vienen en la ponencia del proyecto, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente con el quórum constitucional requerido para leyes estatutarias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Luis Fernando Velasco Chaves. Palabras del honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves: *Yo tengo una preocupación, señor Presidente, esta es una Ley Estatutaria, estamos desarrollando un derecho fundamental y yo creería que deberíamos votarla nominalmente, el derecho, no Secretario, yo no estoy con su tesis, mi tesis es que las Leyes Estatutarias tienen que votarse nominalmente, entonces, yo pediría que reabramos la votación y la votemos nominalmente, además porque tiene que quedar una constancia del número de votos para ver si cumplimos lo preceptuado en nuestra Legislación. Entonces, señor Presidente, por qué no defendemos el procedimiento y reabrimos la votación para votarla.*

La Presidencia interviene para un punto de orden: *Perdón, señor ponente, pero es que acá salimos con las teorías, si a mí me dicen en qué parte de la Ley 5ª dice que la Ley Estatutaria tiene que votarse de esa forma, yo desde luego cumpla con lo que dice la ley porque es mi obligación manejar el debate así, pero usted como ya la pidió, de tal manera que usted la solicite.*

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves: *Sí, es mejor Presidente, yo quisiera que lo hiciéramos así.*

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda: *Yo, siempre he dicho que nosotros los Senadores nos encargamos de ponernos más impedimentos, más inhabilidades, más trabas. Doctor Velasco lo que acaba de decir el señor Presidente es, que lo que se debe verificar y lo debe constatar el señor Secretario es que sea la mitad más uno en este caso, como somos cien, solamente estamos contando con cincuenta y uno, pasa una Ley Estatutaria, sí porque hay 2 sillas vacías. Entonces, si la votación anterior fue cincuenta y tres, se supone que ese es el mismo quórum porque aquí nadie está jugando a las escondidas, ni haciendo maldades, ni nada de esas cosas, eso queda perfecto así porque es que si no le ponen talanquera a todo, entonces nosotros nos acostumbramos a enredarnos la vida entre nosotros mismos.*

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves: *No, yo no tengo inconveniente en retirar la proposición, tengo esa preocupación, dejo como una preocupación íntima señor Presidente, pero si usted considera que podemos votarla sin verificación, no hay ningún problema.*

El Secretario informa: *Señor Presidente, mire, yo voy a leer el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 1431 de 2011 que es la que modifica la Ley 5ª en la votación ordinaria. Dice así: Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva Comisión o Plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado, se someterá a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancia.*

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Camilo Armando Sánchez Ortega: *Simplemente para pedir*

que cuando se termine de votar así, si no lo vamos a hacer nominalmente, se diga por parte del Secretario los números de Senadores presentes para que quede tal cual como está votado y de esa manera, sería el complemento de la seguridad de que cumplimos con el requisito.

El Secretario informa: *Señor Senador, mire, los presentes son ochenta y cinco, a menos de que me pidan nuevamente una verificación de quórum.*

La Presidencia manifiesta: *Como no se ha abierto para votación y retiró la insinuación que hizo el ponente, continúe señor ponente con los artículos que sí tienen proposición. ¿Ya la retiró?*

El Secretario informa: *Sí, señor Presidente.*

De esa transcripción, se puede concluir que fueron votados en bloque y aprobados por votación ordinaria los artículos: 1º, 2º, 7º, 8º, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 39 por existir unanimidad. Lo mismo ocurrió con el título de la ley.

A partir de ese punto, los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 21, 23, 26, y 38 del proyecto, que tenían una o varias proposiciones modificatorias, y frente a los cuales existían discrepancias, fueron debatidos y aprobados de manera separada. Su aprobación se hizo por votación ordinaria, tal como lo certifica el Secretario General del Senado, empleando la siguiente fórmula: “¿Adopta la plenaria el articulado con las modificaciones propuestas? y esta responde afirmativamente, con la presencia de 89 honorables Senadores, el quórum constitucional requerido.”

El texto definitivo aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el día 25 de abril de 2012 aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 272 de 2012.⁴⁵

2.4.1.2. Cámara de Representantes

2.4.1.2.1. Trámite seguido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 296 de 2012.

El proyecto se anunció el 31 de mayo de 2012, para ser discutido y votado en la siguiente sesión, según consta en el Acta No. 44 de esta Comisión Primera

⁴⁵ Gaceta del Congreso No. 272 de 2012, páginas 11 a 18.

Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 420 de 2012.⁴⁶

El proyecto fue aprobado en bloque, por votación nominal, con la mayoría requerida en la sesión del 5 de junio de 2012, con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 13 abstenciones, como consta en el Acta No. 45 de esa Comisión, publicada en la Gaceta del Congreso No. 487 de 2012.

2.4.1.2.2. Trámite seguido en la Plenaria de la Cámara de Representantes

La ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 322 de 2012. El proyecto se anunció el 14 de junio de 2012,⁴⁷ según debe constar en el Acta de la Sesión Plenaria de la Cámara No. 132, publicada en la Gaceta del Congreso No. 641 de 2012, tal como fue certificado dentro de este proceso por el Secretario General de la Cámara de Representantes.

El proyecto fue aprobado por votación nominal y pública, con la mayoría requerida para las leyes estatutarias en la sesión del 19 de junio de 2012, con 90 votos a favor y 1 en contra, como consta en el Acta de Plenaria 133, publicada en la Gaceta del Congreso No. 542 de 2012.

2.4.1.3. Conciliación

Dado que hubo discrepancias entre los textos aprobados en ambas Cámaras, se conformó una comisión de conciliación, integrada por el Senador Juan Manuel Corzo Román y el Representante a la Cámara Pedrito Tomas Pereira

⁴⁶ Gaceta del Congreso No. 420 de 2012, página 56. El anuncio se hizo en los siguientes términos: “*Presidenta: Anuncie proyectos, señor Secretario.*

Secretario: Anuncio Proyectos: (...) - Proyecto de ley estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado (...) Presidenta, han sido anunciados por instrucciones suyas los proyectos que la Comisión discutirá y votará en la próxima sesión.

Presidenta: Agotado el orden del día y agradeciéndole a todos los honorable s congresistas de la Comisión Primera, el trabajo tan arduo de esta semana. Se cita para el próximo martes a las 9:00 a. m. Mil gracias y que descansen.

Secretario: Siendo las 6:21 p. m., se ha levantado la sesión y se ha convocado para el próximo martes a las 9.00 a. m. Muchas gracias a todos por acompañarnos.”

⁴⁷ El proyecto fue inicialmente anunciado en la sesión del 6 de junio de 2012, para ser votado en la sesión del 12 de junio de 2012. (Gaceta del Congreso No.501 de 2012. En la sesión del 12 de junio, publicada en la Gaceta del Congreso No. 541 de 2012, la votación del proyecto fue aplazada por solicitud del representante a la Cámara Simón Gaviria. El anuncio se reitera en las sesiones plenarias del 13 de junio de 2012, para ser votado en la siguiente sesión y el 14 de junio de 2012, para ser votado en la sesión del 19 de junio de 2012, en los siguientes términos: “*Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa: Señor Presidente se anuncian los siguientes proyectos con la sesión Plenaria del día 19 de junio del 2012 o para la siguiente sesión Plenaria, para lo cual se debatan proyectos de ley o acto legislativos. (...) Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 146 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones. (...) Señor Presidente ha sido anunciado los proyectos de ley para el próximo martes 19 de junio del 2012 de acuerdo al Acto Legislativo 1 de julio 3 de 2003 del artículo 8°.*

Dirección de la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz:

Muy bien, por consiguiente se levanta la Plenaria y se convoca para el próximo martes 19 de junio a las 2 de la tarde.

Se levanta la sesión plenaria siendo las 8:10 p. m.

Caballero. El informe fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 381 y 382 del 19 de junio de 2012.

El anuncio previo para la votación del informe de conciliación se hizo el 19 de junio de 2012, para ser votado en la siguiente sesión del Senado de la República, como consta en el Acta de Plenaria 57, publicada en la Gaceta del Congreso No. 416 de 2012,⁴⁸ y el 19 de junio de 2012, para ser votado en la siguiente sesión de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta de Plenaria No. 133, publicada en la Gaceta del Congreso No. 542 de 2012.⁴⁹

El texto del informe de conciliación aparece publicado en las Gacetas del Congreso No. 381 y 382, ambas del 19 de junio de 2012.

El informe de conciliación fue aprobado en bloque, en la sesión plenaria del 20 de junio de 2012 del Senado de la República, con 90 votos a favor y ninguno en contra, como consta en el Acta No. 58, publicada en la Gaceta del Congreso No. 417 de 2012, y mediante votación ordinaria, según certifica el Secretario General del Senado, dado que fue aprobado por unanimidad.⁵⁰

En la Cámara de Representantes el informe de conciliación fue aprobado por votación nominal, con la mayoría requerida en la sesión plenaria del 20 de junio de 2012, con 86 votos a favor y ninguno en contra, como consta en el Acta 134, publicada en la Gaceta del Congreso No. 631 de 2012.

2.4.2. Análisis de constitucionalidad del trámite legislativo seguido en la aprobación del proyecto de ley estatutaria No.156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”

⁴⁸ Gaceta del Congreso No. 416 de 2012, páginas 1, 33 y 60. El anuncio se hizo en los siguientes términos: *“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. // Sí, señor Presidente, todos los proyectos han sido aprobados, sin voto negativo y el que fue votado nominalmente se registró la votación, lo que quiere decir que la Secretaría ratifica la aprobación de estas conciliaciones y proyectos de acto legislativo que fueron aprobados para evitar algún vicio en su trámite. // Sí, señor Presidente, son proyectos que han sido aprobados en Cámara y que requieren conciliarse y están llegando. // Entonces, acaba de ser aprobado en Cámara para conciliación: - Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado (acumulado con el Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado), 228 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones.”*

⁴⁹ Gaceta del Congreso No. 542 de 2012, página 75. El anuncio se hizo en los siguientes términos: *“Señor Secretario, sírvase anunciar proyectos para el día de mañana. // La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo: Sí, señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos. // (...) Informes de conciliación. // (...) Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones. (...) Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz: Se levanta la Plenaria y se convoca para mañana a las 8:00 a.m. // La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza Ramírez: Señor Presidente, se anunciaron los proyectos de acuerdo al Acto Legislativo 1 de junio del 2003, en su artículo 8º, para el día de mañana 20 de junio del 2012. Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz: (...) Se levanta la Plenaria y se convoca para el día de mañana 20 de junio, alas 8:00 a.m.”*

⁵⁰ Folio 2, Cuaderno 12 de pruebas.

De conformidad con la anterior descripción, el proyecto cumplió con los siguientes requisitos constitucionales y legales:

2.4.2.1. Publicaciones oficiales

El artículo 157, numeral 1, de la Constitución señala la obligación de realizar la publicación oficial por el Congreso de la República del proyecto de ley y de la ponencia antes de darle curso en la comisión respectiva. Estas publicaciones se cumplieron así:

(i) Publicación del texto original del proyecto, junto con la respectiva exposición de motivos, en la en la Gaceta del Congreso de la República No.816 de 2011.

(ii) En el Senado, la publicación de la ponencia para el primer debate en la Comisión Segunda, se hizo en la Gaceta del Congreso No77 del 20 de marzo de 2012, y el proyecto fue debatido y aprobado el 21 de marzo de 2012, según consta en el Acta No.34 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 105 de 26 de marzo de 2012. En segundo debate, la ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso No. 136 del 9 de abril de 2012, y fue debatida y aprobada el 25 de abril de 2012, según consta en el Acta No. 40 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 277 del 25 de mayo de 2012.

(iii) En la Cámara, la ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta del Congreso No. 296 del 1 de junio de 2012, y se debatió y aprobó el 5 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 44 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 420 del 11 de julio de 2012. En segundo debate, la ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso No. 322 del 7 de junio de 2012, y se discutió y aprobó en la Plenaria del 14 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 132 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 641 del 25 de septiembre de 2012.

Por lo anterior, concluye la Corte Constitucional que se cumplió la exigencia de publicación del artículo 157, numeral 1, de la Constitución.

(iv) De conformidad con lo que establece el artículo 161 constitucional, modificado por el Acto legislativo 01 de 2003, el informe de conciliación del proyecto de ley debe ser publicado al menos un día antes de ser sometido a debate y aprobación por las plenarias. Ese requisito se cumplió de la siguiente manera: El informe de conciliación fue publicado en el Senado de la República en la Gaceta del Congreso No. 381 del 19 de junio de 2012, y aprobado el 20 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 58 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 417 de 10 de julio de 2012. En la Cámara de Representantes, el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 382 de 19 de junio de 2012, y aprobado el 20 de junio de 2012,

según consta en el Acta No. 134 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No.631 de 21 de septiembre de 2012.

2.4.2.2. Aprobación en una legislatura

El proyecto de ley bajo estudio agotó la totalidad del trámite legislativo requerido para su aprobación en el primer periodo de sesiones de la legislatura 2011 – 2012, por lo que se cumple la exigencia de no superar una legislatura en el trámite de su aprobación.

2.4.2.3. Términos no inferiores a 8 y 15 días que deben mediar entre debates

Según el artículo 160 de la Constitución, los términos que deben mediar para las respectivas aprobaciones de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y la plenaria correspondiente, no debe ser inferior a 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, debe ser por lo menos de 15 días. En el caso bajo estudio, estos términos se cumplieron así:

(i) **En el Senado:** el primer debate en la Comisión Primera fue el 21 de marzo de 2012 y el segundo debate en la Plenaria del Senado se realizó el 25 de abril de 2012.

(ii) **En la Cámara:** el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara se realizó el 5 de junio de 2012 y la aprobación en la Plenaria de la Cámara, se efectuó el 14 de junio de 2012.

Se respetaron entonces los términos constitucionales de ocho (8) y quince (15) días del artículo 160 de la Constitución, pues entre los debates de las comisiones y las plenarias de las cámaras transcurrieron más de ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto de ley en el Senado y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes, transcurrió un lapso no inferior a los quince (15) días.

2.4.2.4. Anuncio previo previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003

En cuanto al cumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003,⁵¹ que adicionó el artículo 160 de la Constitución Política, encuentra la Corte que dicho requisito también se cumplió.

(i) **Anuncio para primer debate:** el proyecto de ley fue anunciado en la Comisión Primera del Senado el día 20 de marzo de 2012, según consta en el

⁵¹ “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.”

Acta No. 34 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 105 de 2012, para ser discutido y votado en la “próxima sesión”, y al final de la misma se convocó la Comisión para el 21 de marzo de 2012; día en el cual fue efectivamente aprobado el proyecto de ley bajo examen, según consta en el Acta No. 35, publicada en la Gaceta No. 147 de 2012.

En la Comisión Primera del Senado el requisito del anuncio previo que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 se cumplió a cabalidad por las siguientes razones: (a) el anuncio lo hizo el Secretario de la Comisión por instrucciones del Presidente; (b) se empleó la expresión “*anuncio de discusión y votación*” para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. Además, según ha sostenido esta Corporación, (c) el anuncio para la votación de un proyecto de ley, debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, *siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable.*”⁵² En el caso bajo estudio, la Comisión Segunda del Senado señaló la fecha en la cual tendría lugar la votación del Proyecto de Ley 239 de 2011 Senado, por lo cual, para los miembros de la Comisión, era claro cuándo sería discutido y votado el proyecto, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Constitución.

(ii) Anuncio para segundo debate: el proyecto de ley fue anunciado el 24 de abril de 2012, según consta en el Acta No. 39 de la misma fecha, publicada en la Gaceta 276 de 2012, para ser discutido y votado en próxima sesión plenaria del Senado, y al final de la misma se convocó a la Plenaria para el día 25 de abril de 2012. El proyecto fue efectivamente aprobado el 25 de abril de 2012 por la Plenaria del Senado según consta en el Acta No. 40, publicada en la Gaceta 277 de 2012.

En la Plenaria del Senado de la República, el requisito del anuncio previo que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 se cumplió de acuerdo a las exigencias constitucionales: (a) El anuncio lo hizo el Secretario del Senado, por instrucciones del Presidente de esa Corporación. (b) se empleó la expresión “*anuncian los proyectos que se discutirán y votarán*” para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. (c) El anuncio se hizo de manera clara, empleando la expresión “*en la próxima sesión,*” y al final de la misma se los convocó para una fecha determinada, que

⁵² Este requisito que ha sido objeto de amplio análisis en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ver entre otras las siguientes providencias: autos 089 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araújo Rentería); 311 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Humberto Antonio Sierra Porto); 053 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería); 232 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería); 081 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería); 126 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería); así como las Sentencias C-241 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-276 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. Jaime Araújo Rentería); C-576 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Jaime Araújo Rentería); C-649 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araújo Rentería); C-927 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-943 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería); C-171 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); C-446 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo); y C-399 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

permitía a los congresistas y a la ciudadanía en general cuándo exactamente tendría lugar la votación y para qué asunto estaba siendo convocado el Senado. (d) La votación se realizó efectivamente en la sesión del 25 de abril de 2012, posterior a aquella en que se hizo el anuncio, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Constitución.

En cuanto a lo ocurrido en la Cámara de Representantes se encontró lo siguiente:

(i) Anuncio para primer debate: el proyecto fue anunciado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 31 de mayo de 2012, tal como consta en el Acta No. 44 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 420 de 2012, para ser discutido y votado en la próxima sesión, y al final de la misma se convocó para el siguiente martes, es decir, para el 5 de junio de 2012, fecha en la cual, el proyecto fue efectivamente aprobado, tal como consta en el Acta 45, publicada en la Gaceta del Congreso No. 487 de 2012.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se dio pleno cumplimiento al requisito que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003: (a) El anuncio lo hizo la Secretaria de la Comisión por instrucciones del Presidente. (b) se empleó la expresión “anuncio de proyectos de ley para discusión y votación” para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. (c) En cuanto al señalamiento de la fecha en que sería votado el proyecto, la Secretaria indica que sería “*en la próxima sesión*”, y al final de la sesión se convoca a los congresistas para una fecha determinada. (d) La votación se hizo efectivamente en la fecha indicada por el secretario al hacer el anuncio, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Constitución.

(ii) Anuncio para segundo debate: el proyecto fue anunciado en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de junio de 2012, según consta en el Acta No 132 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 641 de 2012, para ser discutido y aprobado en la sesión del 19 de junio de 2012, fecha en la cual fue efectivamente aprobado, según consta en el Acta No. 133, publicada en la Gaceta del Congreso No. 542 de 2012.

En la Plenaria de la Cámara de Representantes, el requisito del anuncio previo que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003⁵³ se cumplió de acuerdo a las exigencias constitucionales: (a) El anuncio lo hizo el Secretario de la Cámara, por instrucciones del Presidente de esa Corporación. (b) la citación de la Plenaria se hace “*para discutir y aprobar,*” con lo cual era claro para que se estaba convocando a la Plenaria de la Cámara. (c) El anuncio se

⁵³ Acto Legislativo 01 de 2003, “*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. ARTÍCULO 8o. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: // Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.”*”

hizo de manera clara, para una fecha determinada que permitía a los congresistas saber cuándo exactamente tendría lugar la votación y para qué asunto estaban siendo convocados. (d) La votación se hizo efectivamente en la sesión para la cual fue convocada, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Constitución.

En la etapa de conciliación del proyecto, también se dio cumplimiento al requisito de anuncio previo señalado en el artículo 1 del Acto legislativo 01 de 2003.

En la Plenaria del Senado, el informe de conciliación fue anunciado en la sesión del 19 de junio de 2012, para ser discutido y votado en la siguiente sesión del Senado de la República, como consta en el Acta No. 57, publicada en la Gaceta del Congreso No. 416 de 2012 y al final de la sesión se convocó para el 20 de junio de 2012, fecha en la cual fue aprobado efectivamente el informe de conciliación. En la Cámara de Representantes, el anuncio previo se hizo en la sesión del 19 de junio de 2012, para ser votado en la siguiente sesión de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta No. 133, publicada en la Gaceta del Congreso No. 542 de 2012, y al final de la misma se convocó a la plenaria para el 20 de junio de 2012, fecha en la cual fue aprobado efectivamente el informe de conciliación.

En ambas Cámaras, (a) el anuncio lo hizo el Secretario de la Cámara, por instrucciones del Presidente de esa Corporación. (b) la citación de la Plenaria se hace “*para discutir y aprobar,*” con lo cual era claro para que se estaba convocando a la Plenaria. (c) El anuncio se hizo de manera clara, para una fecha determinada que permitía a los congresistas saber cuándo exactamente tendría lugar la votación y para qué asunto estaban siendo convocados. (d) La votación se hizo efectivamente en la sesión para la cual fue convocada, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Constitución.

Resalta la Corte que en ninguna de las etapas de formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios, citaciones y votaciones. El Secretario, autorizado por el Presidente de cada Cámara, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en la próxima sesión o en una fecha determinable; (ii) especificó el número o el nombre del proyecto de ley correspondiente al proyecto de ley estatutaria bajo estudio; y (iii) la votación del proyecto se llevó a cabo en la sesión señalada en el anuncio previo. Así, tanto para los congresistas de la correspondiente Cámara, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación del proyecto era claramente determinable, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

2.4.2.5. Quórum, votación y mayoría absoluta

En cuanto al quórum decisorio al que hace referencia el artículo 153 de la Constitución, según lo certificado por los secretarios del Senado y de la

Cámara, las votaciones se dieron por mayoría absoluta, estando reunido el quórum deliberatorio, conforme a la exigencia constitucional.

De acuerdo con el Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto fue aprobado por los senadores presentes, mediante votación nominal y pública, cuyo resultado fue 15 votos a favor y ninguno en contra.

Por su parte, el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, certificó que con la presencia de 33 representantes, el proyecto de ley fue aprobado por 20 votos a favor, 13 abstenciones y ningún voto en contra, mediante votación nominal y pública.⁵⁴

En cuanto al segundo debate ante la Plenaria del Senado, el Secretario General del Senado certifica que el proyecto de ley fue aprobado en la sesión del día 25 de abril de 2012, con un quórum deliberatorio y decisorio de 85 de 100 senadores. De acuerdo con la certificación y con la información que aparece en el Acta No. 40 de esa fecha, la votación se llevó a cabo de manera ordinaria.

La aprobación por votación ordinaria, de conformidad con lo previsto en el numeral 16 del artículo 1 de la Ley 1431 de 2011,⁵⁵ modificatorio del artículo 129 de la Ley 5 de 1992,⁵⁶ puede llevarse a cabo, como excepción a la regla general del voto nominal y público de los congresistas en el trámite de un proyecto de ley, cuando existe unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros.

⁵⁴ Sobre el cumplimiento de la exigencia de votación nominal y pública y la admisibilidad de la excepción de votación ordinaria cuando hay unanimidad ver los Autos 031 (MP. María Victoria Calle Correa) y Auto 032 de 2012 (MP: Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. Humberto Antonio Sierra Porto) y las sentencias C-786 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Pinilla Pinilla), C-640 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Mauricio González Cuervo).

⁵⁵ El numeral 16 del artículo 1 de la Ley 1431 de 2011 “*Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política*”, dispone: “(...) 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. // (...)”

⁵⁶ Ley 5ª de 1995, “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*” “**ARTÍCULO 1o.** El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: // (...) // Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3o de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5o del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: // (...) // 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. // (...)”

En el asunto bajo estudio, a pesar de que desde el principio se había pedido realizar la votación nominal y pública, el Secretario General del Senado de la República explicó que no era necesaria tal votación cuando había unanimidad. Los senadores solicitaron que en todo caso se expresara con claridad la totalidad de votos emitidos en cada caso para acreditarla. No obstante, los términos en que fue expedida la certificación por parte del Secretario General del Senado, no arroja claridad sobre el cumplimiento del requisito constitucional y legal.⁵⁷

Del desarrollo del proceso de aprobación del proyecto durante el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República se observa que (i) la votación no se hizo en bloque para la totalidad del articulado, sino solo para aquellos artículos que no tenían proposiciones, (ii) varios artículos tuvieron una o varias proposiciones modificatorias y fueron votados de manera separada; (iii) durante la sesión plenaria hubo objeciones al sistema de votación adelantado por la Plenaria, así como la constancia de al menos uno de los senadores que participó en dicho debate rechazando la falta de publicidad de las votaciones; (iv) respecto de algunos artículos expresamente se estableció que la votación había sido por unanimidad; (v) en relación con algunas proposiciones modificatorias fue necesario integrar una subcomisión para presentar un articulado que recogiera las distintas preocupaciones del plenario; (vi) en algunos casos se solicitó la reapertura de la votación por la existencia de discrepancias.

Como ya se anotó, algunos artículos fueron votados en bloque. En ese caso, a pesar de la ambigüedad de la fórmula empleada por el Secretario para hacer público el resultado de la votación, es posible inferir la existencia de unanimidad dada la ausencia de modificaciones o proposiciones, el hecho de que ningún congresista de los presentes se opusiera a su aprobación ni objetara el resultado de la votación, o solicitara la reapertura del debate. De hecho, el texto de esos artículos aprobados en bloque, permanece casi idéntico a lo largo de todo el trámite legislativo.⁵⁸

En otros casos, frente a los artículos que tenían proposiciones modificatorias, la fórmula empleada por el Secretario es la de aprobación del artículo respectivo con las mayorías exigidas para las leyes estatutarias, con la presencia de 89 o 90 senadores, según el caso.

Del contexto y desarrollo del debate, de la existencia de una o más proposiciones modificatorias, se puede inferir que respecto de varios artículos del proyecto no existía uniformidad de criterios y por lo mismo no es claro que hubiera unanimidad. De la fórmula empleada por el Secretario General del Senado para certificar el resultado de la votación, se puede aducir que la aprobación se hizo por la mitad más uno de los senadores presentes, esto es,

⁵⁷ Lo ocurrido en el debate pudo verificarse a partir de la grabación de la sesión.

⁵⁸ Este es el caso de los artículos 1,2, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 22, 31, 32, y 33 de la numeración final del articulado del proyecto.

por lo menos 46 senadores votaron en el mismo sentido, es decir por la mayoría absoluta de los parlamentarios, pero no es posible inferir más que eso. Sin embargo, no puede colegirse del Acta No. 40 del 25 de abril de 2012⁵⁹ ni de la certificación expedida por el secretario, cuántos votos afirmativos recibió cada artículo, o si hubo abstenciones, o votos por el No.

Ante la incertidumbre sobre el cumplimiento del requisito de votación nominal y pública, o de la ocurrencia de la excepción prevista en el numeral 16 del artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, se solicitó al Secretario General del Senado de la República certificar *“de manera detallada y precisa la forma como se adelantó la votación de la sesión plenaria del 25 de abril de 2012 en el Senado de la República, de manera que especifique cuántos Senadores estaban presentes al momento de la votación, cuáles artículos fueron votados en bloque, cuáles artículos de manera separada y, en todos los casos, el número de votos a favor, en contra, y las abstenciones con que fueron aprobados cada uno de los artículos del Proyecto de Ley Estatutaria número 228/2012 Cámara, 156/2011 Senado, “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”*. Igualmente se requirió copia del video de dicha sesión plenaria:

La nueva certificación expedida por el Secretario General de Senado de la República, incurrió de nuevo en expresiones ambiguas en relación con algunos artículos, aunque lo corrigió frente a otros.

Sin embargo a partir del video, pudo constatar que en todos los casos se cumplió con el requisito constitucional y legal: las disposiciones sometidas a la Plenaria fueron aprobadas mediante votación ordinaria, el Secretario del Senado señaló expresamente que dicha aprobación se hacía por unanimidad, y manifestó oralmente la totalidad de votos emitidos.

Como resultado de las pruebas ordenadas se tiene lo siguiente:

- Los artículos 1, 2, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37, son aprobados en bloque, por unanimidad con 85 votos a favor y mediante votación ordinaria, tal como lo certifica el Secretario General del Senado.
- Los artículos 3, 4, y 5 del proyecto, que tenían varias proposiciones fueron debatidos de manera separada, el ponente recoge las observaciones y propuestas de los senadores, y son sometidos a votación ordinaria, en bloque, y son aprobados por unanimidad, con 89⁶⁰ votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado;
- El artículo 6, con varias proposiciones modificatorias y aditivas, es debatido por separado, son acogidas las observaciones presentadas por

⁵⁹ Gaceta N° 277 de 2012.

⁶⁰ En el momento de la votación ese era el número de los presentes.

los senadores y es aprobado por unanimidad con 90 votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado;

- El artículo 9, se somete a consideración de la plenaria con las modificaciones propuestas por los senadores y lo aprueba el Senado de la República por unanimidad con 90 votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado;
- Los artículos 10 y 11, sin proposiciones y el artículo 12, con proposiciones aditivas y modificatorias que fueron acogidas por el ponente, son sometidos a consideración de la plenaria y son aprobados por unanimidad, con 90 votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado;
- El artículo 14, es sometido a debate en la plenaria del Senado y se acoge con la proposición modificatoria del senador ponente, y lo aprueba el Senado de la República por unanimidad con 91⁶¹ votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado;
- El artículo 19, es sometido a debate en la plenaria del Senado, con dos proposiciones modificatorias, y se nombra una subcomisión para que se integren las proposiciones, y luego del trabajo de la subcomisión las cuales son acogidas por el ponente y lo aprueba el Senado de la República por unanimidad con 90 votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado;
- El artículo 21 es aprobado por unanimidad, con 90 votos a favor, tal como informa públicamente el Secretario General del Senado, sin modificaciones porque la proposición modificatoria fue retirada;
- El artículo 23, sobre la delegada para información, tiene una proposición modificatoria, mediante la cual se suprime una parte del artículo, pero durante el debate es retirada la proposición y se propone en su lugar, negar el artículo 23, y esa proposición es aprobada por unanimidad por 90 votos, tal como lo informa públicamente el Secretario General del Senado;
- Se propone reabrir el debate en relación con los artículos 24 y 25, que habían sido aprobados en bloque, dado que se refieren al mismo tema del artículo 23 que había sido suprimido. Sometida a consideración la proposición de suprimirlos, esta es aprobada con 90 votos a favor, según lo informa el Secretario General del Senado. En sustitución de esos dos artículos, un Senador⁶² propone un artículo nuevo, que es aprobado por votación ordinaria y unanimidad, con 90 votos a favor, según lo informa el Secretario General del Senado. Más adelante, y con la misma lógica se

⁶¹ En el momento de la votación ese era el número de los presentes.

⁶² El Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

solicita suprimir el artículo 26, proposición que sometida a la plenaria del Senado es aprobada por votación ordinaria y unanimidad con 90 votos a favor, según lo informa el Secretario General del Senado.

- En esa misma línea se propone la reapertura de los artículos 27, 28 y 31 del proyecto. Los artículos 27 y 28, son sometidos a consideración del plenario con la propuesta de eliminarlos y se aprueba su supresión con 90 votos a favor, por votación ordinaria y unanimidad, tal como lo informa el Secretario del Senado. Se propone en remplazo de estos dos artículos, un artículo nuevo, que sometido a consideración del Senado y es aprobado con 90 votos a favor, por votación ordinaria y unanimidad, tal como lo informa el Secretario del Senado.
- Se reabre el debate en relación con los artículos 31 y 32, que tiene una proposición y se someten conjuntamente a votación, y son aprobados con 90 votos a favor, por votación ordinaria y unanimidad, tal como lo informa el Secretario del Senado.
- Se propone un nuevo artículo que sometido a consideración del Senado y es aprobado con 90 votos a favor, por votación ordinaria y unanimidad, tal como lo informa el Secretario del Senado.
- Se reabre el debate del artículo 34, con el fin de suprimirlo. Esta proposición es aprobada por votación ordinaria y unanimidad con 90 votos a favor, según lo informa el Secretario General del Senado.
- Se propone un nuevo artículo que es sometido a consideración del Senado y es aprobado con 90 votos a favor, por votación ordinaria y unanimidad, tal como lo informa el Secretario del Senado.

Resalta la Corte Constitucional que las dificultades para verificar el cumplimiento del requisito de votación nominal y pública o la ocurrencia de la excepción que autoriza la votación ordinaria cuando hay unanimidad, surgieron, en este caso, por los términos ambiguos empleados por la Secretaría General del Senado para definir cómo había votado la Plenaria del Senado.⁶³

En cuanto al segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado por votación nominal y pública, con la mayoría requerida para las leyes estatutarias en la sesión del 19 de junio de 2012, con 90 votos a favor y 1 en contra, como consta en el Acta de Plenaria 133, publicada en la Gaceta del Congreso No. 542 de 2012.

⁶³ En esa medida, cuando el secretario de una célula legislativa certifique la forma como se dio cumplimiento al requisito de votación nominal y pública, es necesario que exprese con claridad el número de miembros del Congreso presentes al momento de la votación, el total de votos emitidos, el número de votos a favor, los votos en contra y las abstenciones, y cuando se haya acudido a la votación ordinaria por existir unanimidad, se deje en claro la totalidad de votos emitidos.

En la aprobación del informe de conciliación, el secretario del Senado informó que éste fue aprobado en bloque, en la sesión plenaria del 20 de junio de 2012 del Senado de la República, con 90 votos a favor y ninguno en contra, como consta en el Acta No. 58, publicada en la Gaceta del Congreso No. 417 de 2012, y mediante votación ordinaria, según certifica el Secretario General del Senado, dado que fue aprobado por unanimidad. En la Cámara de Representantes el informe de conciliación fue aprobado por votación nominal, con la mayoría requerida en la sesión plenaria del 20 de junio de 2012, con 86 votos a favor y ninguno en contra, como consta en el Acta 134, publicada en la Gaceta del Congreso No. 631 de 2012.

De lo anterior se concluye que se cumplieron los requisitos constitucionales sobre quórum, votación y aprobación exigidos para las leyes estatutarias.

2.4.2.6. Sobre el cumplimiento del principio de unidad de materia

2.4.2.6.1. De conformidad con el artículo 158 de la Carta, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Esta norma, interpretada en armonía con el artículo 169 Superior, que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material, conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa.⁶⁴ Este principio juega un papel decisivo en la racionalización del proceso de elaboración de la ley⁶⁵ y en el ámbito del control constitucional.

Respecto a las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control constitucional, la Corporación ha precisado que constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido; que le impone la carga de identificar la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella; y que le plantea al juez constitucional la necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley y la existencia o no de una relación de conexidad objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende.

⁶⁴ El artículo 169 C.P. dispone una regla definida, según la cual el título de las leyes deberá corresponder precisamente con su contenido. Esta disposición constitucional que la jurisprudencia constitucional fije tres premisas acerca del contenido y alcance del precepto, relativas a: (i) la posibilidad de someter el título de las leyes al control de constitucionalidad, a pesar de carecer de un contenido deóntico autónomo; (ii) la función que tiene el título de las leyes en términos de seguridad jurídica y coherencia del trabajo legislativo; y (iii) la vinculación entre la concordancia del título con el texto de la ley y el principio de unidad de materia. Ver entre muchas otras, la sentencia C-817 de 2011 MP: Luis Ernesto Vargas Silva (SV. Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV: María Victoria Calle Correa).

⁶⁵ Desde el punto de vista del proceso de elaboración de las leyes, la Corte ha reconocido como manifestaciones del principio de unidad de materia, i) la atribución conferida a los presidentes de las comisiones legislativas de rechazar los proyectos de ley que no se refieran a una sola materia, y ii) concretar el principio democrático en el proceso legislativo al propender porque la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas desde el surgimiento mismo de la propuesta y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Ver Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño.

Este control, en todo caso no puede ser rígido,⁶⁶ de tal manera que el legislador quede atado a núcleos temáticos que desconozcan la dinámica propia del debate parlamentario, cuya esencia está precisamente en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, pueden llegar a generar modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones que dentro del margen de valoración propio del legislador, resultan pertinentes y exigen la ampliación del respectivo núcleo temático.

Por ello es que el control que ejerce la Corte al examinar el respeto del principio de unidad de materia *“no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”*.⁶⁷

Ahora bien, la circunstancia de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea flexible, no implica que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá identificar si entre la norma acusada y la ley existe conexidad temática.⁶⁸ Para establecer si existe una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. En esa medida, tal como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional la expresión *“materia”* debe entenderse desde una perspectiva *“amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”*.⁶⁹

Con base en tal apreciación, ha concluido igualmente que *“solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una Ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”*.⁷⁰

⁶⁶ Ver Sentencias C-992 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y C-1025 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶⁷ Sentencias C-748 de 2011, C-490 de 2011, C-400 de 2010, C-1067 de 2008, C-714 de 2008, C-832 de 2006 y C-786 de 2004.

⁶⁸ Sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). Reiterada, entre otras, en la Sentencia C-460 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

⁶⁹ Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷⁰ Sentencia C-025 de 1993, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Conforme a los razonamientos anteriores, ha expresado esta Corporación que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “*cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley*”⁷¹, ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen⁷². Para determinar el núcleo temático de una ley, ha señalado la jurisprudencia que “*resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.*”⁷³

2.4.2.6.2. En el proceso de la referencia, uno de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, sostienen que el título del proyecto no guarda relación con la materia de la ley, y por ello el Ministerio Público solicita que se declare inexecutable la expresión “*nacional*”. Igualmente, la Superintendencia Financiera, plantea a su vez que se tome la misma decisión con relación a la expresión “*transparencia*”, porque en su criterio, se vulneró el principio de unidad de materia. Procede la Corte a examinar el cumplimiento de este requisito.

2.4.2.6.3. El proyecto de ley estatutaria bajo examen surgió, según se expresa en el artículo 1, en la exposición de motivos y en las distintas ponencias, con el objeto de regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para su ejercicio y garantía, así como para establecer las excepciones a la publicidad de la información.

Con él, se busca alcanzar varias finalidades. En primer lugar, corregir la dispersión de normas legales que se refieren a este derecho, algunas de ellas proferidas en vigencia de la Constitución de 1886. En segundo lugar, actualizar la normatividad colombiana a los estándares internacionales en la materia. En tercer lugar, dotar a nuestro ordenamiento de una norma de jerarquía superior a la cual se supediten todas las demás disposiciones e

⁷¹ Sentencia C-245 de 2004, MP. Jaime Córdoba Triviño.

⁷² Ver al respecto entre otras las Sentencias C-245 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería) y C-188 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

⁷³ Sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araujo Rentería).

interpretaciones en materia de acceso a la información pública de conformidad con los estándares constitucionales que amparan este derecho fundamental.

El proyecto está dividido en 5 títulos. En el título I establece el objeto de la ley, los principios que orientan su ejercicio, el alcance del mismo, los sujetos obligados de todas las ramas del poder público, incluyendo todas las entidades públicas del nivel nacional, descentralizado, territorial y por servicios, del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como las definiciones básicas relacionadas con este derecho. El título II se refiere a la disponibilidad y al contenido y categorías de la información pública e incluye regulaciones que desarrollan aspectos como los criterios diferenciales de accesibilidad, la información mínima obligatoria, la adopción de esquemas de publicación, los archivos y la gestión documental y los sistemas de información. El título III se refiere a las excepciones a la regla de máxima publicidad, y los criterios y estándares que deben cumplir las autoridades que aleguen el carácter reservado de una información para garantizar que tal actuación no sea arbitraria. El título IV se refiere a las garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información, asignándole funciones de prevención, divulgación y protección del derecho al Ministerio Público, define el procedimiento administrativo y judicial para su protección. Finalmente, el Título V se refiere a las medidas de promoción y a la vigencia de la ley.

Para la Corte cada una de estas materias se inscribe y hacen parte del eje del proyecto de ley estatutaria. Existe entre ellas una *conexidad temática* en la medida que se refieren a los distintos aspectos del derecho de acceso a la información pública específicamente señalados en el objeto de la ley. También los une una *conexidad teleológica*, como quiera que cada título y artículo del proyecto cumple una finalidad relacionada con la definición del ámbito de protección del derecho, de las obligaciones y sujetos obligados, de las excepciones a la publicidad de la información y de los estándares que deben cumplirse al establecer limitaciones a este derecho, así como los procedimientos de protección administrativa y judicial previstos para su garantía. Finalmente, existe también una *conexidad sistémica* entre las distintas disposiciones de este proyecto de ley, todas ellas orientadas a cumplir las finalidades pretendidas por el legislador al regular de manera integral el alcance del derecho, sus garantías, sus excepciones y los mecanismos para su protección.

Según la Superintendencia Financiera no existe correspondencia entre el título de la ley y su contenido, pues en su opinión el proyecto no se refiere a la transparencia. La Corte no comparte tal criterio, como quiera que precisamente, una de las finalidades de permitir el acceso a la información pública es la de garantizar la transparencia de las actuaciones de los agentes estatales y permitir al ciudadano común controlar los actos de las autoridades que arbitrariamente quieran mantenerse en secreto.

Por su parte, el Procurador General de la Nación considera que la expresión “nacional” generaría una incongruencia entre el contenido material del proyecto y el título, lo que en su opinión resulta contrario al principio de unidad de materia. Para el Procurador la expresión “nacional” debería declararse inexecutable porque el proyecto no se refiere exclusivamente a la información pública bajo el control de la Nación, sino que cubre información de todos los ámbitos territoriales.

La Corte Constitucional no comparte el concepto del Procurador, puesto que en el proyecto de ley, el término “nacional” no se refiere exclusivamente al ámbito territorial en el cual el sujeto obligado ejerce sus competencias. La expresión “nacional”, en este caso, cubre una acepción más amplia, concerniente a lo que “*pertenece al Estado*” o *es administrado por él*,” que tiene como finalidad reiterar el carácter de información pública al que se refiere el proyecto, y cuyo acceso se pretende garantizar.

A lo largo de todo el debate del proyecto, y en cada una de sus modificaciones, tal como consta en las actas, en las ponencias e informes, la regulación del derecho de acceso a la información pública, incluyó a todas las autoridades de las ramas del poder público, a las entidades públicas de todos los órdenes, para considerar todas las hipótesis de información del Estado o administrada o bajo poder de éste. En esa medida, el título de la ley al hablar de la información pública “*nacional*,” reitera el tipo de información cuyo acceso está protegido en el proyecto de ley: la información pública que se encuentra en poder del Estado, bien sea porque la produce o porque debe salvaguardarla, en cualquier ámbito territorial o administrativo.

Adicionalmente, del contenido del proyecto mismo surge con claridad que no hay una restricción territorial al tipo de información pública a la que se puede acceder. Así por ejemplo, en el literal a) del artículo 5 del proyecto, claramente se expresa que tienen calidad de sujetos obligados todas las entidades públicas de todas las Ramas del Poder Público, de “*todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital*,” con lo cual se deja en claro que la información pública a la que hace referencia la ley no es exclusivamente aquella que se refiere al ámbito nacional.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, también ratifica el sentido en que se habla de información pública nacional:

Contexto del derecho a acceso a la información pública

El presente proyecto de ley estatutaria que se pone en consideración de ustedes expone las medidas que deben ser adoptadas por los sujetos que obliga la ley, con el fin de garantizar el Derecho de

acceso a la información, consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Este proyecto de ley fue antecedido por una iniciativa radicada por el Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, por la cual se creaba la ley estatutaria de acceso a la información pública nacional, dicho proyecto fue retirado con el objeto de hacer un estudio más profundo, de acuerdo con las necesidades del país en cuanto al tema.

Para la creación del proyecto de ley se tuvo en cuenta ¿...la revisión del marco normativo relacionado con el tema en Colombia y en algunas experiencias internacionales de países como Chile, México, Argentina y Reino Unido (FOIA). Concretamente, se fundamenta en las reglas y estándares de la ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información aprobada mediante Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) por la Asamblea General de la OEA.

Este proyecto de ley ha tenido un proceso de consulta e incidencia regional en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial, el Programa de Derechos Humanos de USAID y la Delegación de la Unión Europea en Colombia y logrado el apoyo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - CIDH de la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

De igual manera el proyecto ha sido discutido y socializado con la ciudadanía y representantes de organizaciones como Foro Valle, Corporación Región, Fondo Mixto de Cultura de Nariño, pro Transparencia y Corcaribe en Cali, Medellín, Pasto, y Barranquilla respectivamente.”⁷⁴

En el mismo sentido la Asamblea General de la OEA en la Resolución 1932 (XXXIII-O/03), reafirma la importancia que tiene el acceso a la información pública en el desarrollo de la democracia de los Estados Miembros ¿La Asamblea General de la OEA reconoce el derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. En este sentido, todos los Estados Miembros de la OEA tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

En cumplimiento de las recomendaciones hechas por la OEA, la iniciativa legislativa pretende asegurará el acceso libre a la información que se considere de interés público, considerando “...la

⁷⁴ Exposición de motivos. Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado “Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información”, presentado por el Senador Juan Manuel Corzo.

*posibilidad de recibir o conocer la información pública como respuesta a una petición concreta, y también el derecho de acceder a ella porque las autoridades la divulgan proactivamente.*⁷⁵

Por todo lo anterior, no encuentra la Corte que la expresión “*nacional*”, empleada en el título del proyecto de ley estatutaria No. 156 de 2012 Senado, 228 de 2012 Cámara., sea contraria al principio de unidad de materia y en esa medida la declarará exequible.

2.4.2.7. Sobre el cumplimiento de los principios de identidad flexible y consecutividad

2.4.2.7.1. A partir de la Constitución de 1991 y de las demás las normas que regulan el proceso de formación de las leyes la Corte ha señalado, el principio de consecutividad y el principio de identidad flexible como algunos de los principios que rigen el proceso legislativo. En cuanto a su contenido ha indicado la jurisprudencia: *“El principio de consecutividad exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”*.⁷⁶

En desarrollo del principio de consecutividad, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, tanto las comisiones como las plenarias de las Cámaras tienen la obligación de examinar y debatir la totalidad de los temas que hayan sido propuestos y no pueden renunciar a dicho deber o declinar su competencia para diferirla a otra célula legislativa con el objetivo de postergar el debate de un determinado asunto⁷⁷.

Al respecto, ha señalado la Corte, que *“...En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma*

⁷⁵ Gaceta del Congreso No. 77 de 2012. Exposición de motivos. Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado “Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información”, presentado por el Senador Juan Manuel Corzo.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). Ver también las sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

⁷⁷ Sentencia C-208 de 2005 *“resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.”*

respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad.”⁷⁸

Adicionalmente, también ha sostenido la jurisprudencia que “*la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes*⁷⁹”.

2.4.2.7.2. Por su parte, el principio de identidad flexible o relativa “*supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios*”, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.⁸⁰”⁸¹

En cuanto al contenido específico del mandato de identidad, la Corte ha precisado que “*en el ámbito del proceso legislativo (...) lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y prueben regulaciones **concernientes a las materias** de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado **se agoten en relación con la materia** sometida a regulación pero*

⁷⁸ Sentencias C-801 de 2003, (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-839 de 2003, (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-1113 de 2003, (MP. Álvaro Tafur Galvis, SV. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett), C-1056 de 2003, (MP. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett, SV y AV. Manuel José Cepeda Espinosa), SPV. Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra), C-1147 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. SV. Eduardo Montealegre Lynett) y C-1152 de 2003, (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-312 de 2004, (MP. Alfredo Beltrán Sierra), C-313 de 2004, (MP. Jaime Córdoba Triviño) C-370 de 2004, (MPs. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis) C-372 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

⁷⁹ Sentencia C-839 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.”

⁸¹ Sentencia C-453 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se revisó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 974 de 2005 “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas”.

*no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia.*⁸²” (Resaltado agregado al texto).

En tal sentido, el principio de identidad exige (i) que en cada debate sólo se discutan aquellos asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes y, (ii) que en caso de realizar modificaciones o enmiendas al proyecto de ley, éstas guarden relación con el hilo temático que ha sido empleado en las etapas anteriores del trámite legislativo.⁸³

En consecuencia, si bien el Congreso de la República es el titular de la facultad de configuración normativa en materia legal, a la hora de introducir adiciones o modificaciones a los proyectos de ley, “*deben respetar el principio de (...) identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones*⁸⁴. Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una *conexidad clara y específica*⁸⁵, *estrecha*⁸⁶, *necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente*⁸⁷” para que se pueda entender que respetan el principio de identidad flexible.

Ahora bien, el principio de identidad limita el margen de modificación de los proyectos de ley, pues están proscritas aquellas transformaciones que concluyan en un “*texto alternativo*” a la propuesta original. De ocurrir una modificación de tales magnitudes, ha señalado esta Corporación, tales iniciativas deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992.⁸⁸

2.4.2.7.3. En el asunto bajo revisión, la Corte encuentra que los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible se observaron durante el trámite del proyecto de ley estatutaria.

Del trámite legislativo puede apreciarse que una vez radicado el proyecto de ley se sujetó a modificaciones, adiciones y supresiones sobre materias que guardan estrecha relación con el objeto y alcance de la iniciativa legislativa, además de surtir debidamente los cuatro debates reglamentarios, y ante las

⁸² Sentencia C-950 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, AV. Alfredo Beltrán Sierra). Ver también las sentencias C-1488 de 2000, (MP. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-922 de 2001, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-801 de 2003, (MP. Jaime Córdoba Triviño) C-839 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

⁸³ Sentencia C-614 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández)

⁸⁴ Sentencias C-801 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-839 de 2003, (MP. Jaime Córdoba Triviño) C-940 de 2003, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-226 de 2004, (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

⁸⁵ Sentencia C-307 de 2004, (MPs. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra).

⁸⁶ Sentencia C-1147 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. SV. Eduardo Montealegre Lynett).

⁸⁷ Sentencia C-753 de 2004, (MP. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Jaime Araujo Rentería).

⁸⁸ Sentencia C-1056 de 2003, (MP. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett, SV y AV. Manuel José Cepeda Espinosa, SPV. Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra), C-312 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

discrepancias presentadas entre lo aprobado en una y otra cámara, se conformó una Comisión Accidental de Conciliación, en la cual también se conservó la identidad temática con la ley y se satisfizo el principio de consecutividad.

En efecto, la mayor parte del articulado del proyecto sufrió pocas modificaciones a lo largo de su trámite en el Congreso y muchos artículos mantuvieron la redacción inicial del proyecto. Tal es el caso de los artículos artículos 1, 2, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 22, 31, 32, y 33.

Los mayores cambios sufridos por el proyecto de refieren a los siguientes artículos:

- En el artículo 3, se eliminó el principio de divisibilidad o divulgación parcial; en el principio de calidad de la información se suprimieron las expresiones reutilizable, procesable y se introdujo la expresión “teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”; *Se adicionan las expresiones reutilizable, procesable y teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad al Principio de la calidad de la información*; en el principio de responsabilidad en el uso de la información se cambió la expresión ciudadano por persona, y se quitó la motivación que exoneraba de responsabilidad (“siempre con una motivación honesta, leal y buscando en todo caso que no se cause perjuicio a bienes jurídicos o derechos fundamentales que tengan prelación con las libertades informativas”) y se suprimió el criterio de interpretación que debía seguirse según el cual “*La interpretación de la presente ley se hará amparando derechos constitucionales, como el buen nombre, la honra, el hábeas data, la intimidad, la información y demás derechos constitucionales aplicables, en concordancia con los artículos 15, 20 y 74 de la Constitución*”; se modifica el principio de responsabilidad en el uso de la información;
- En el artículo 4 sobre concepto del derecho se adicionó un inciso relativo a la obligación de implementar procedimientos archivísticos para garantizar la disponibilidad de la información, y se cambió la Delegada de Información por el Ministerio Público;
- En el artículo 5, sobre ámbito de aplicación, se precisaron la responsabilidad de las personas naturales que prestan servicios públicos y la información que están obligados a custodiar y entregar. Se suprimió el porcentaje de participación que debían tener el estado en las empresas públicas, o sociedades privadas o empresas creadas por ley para considerarse entidad obligada por la ley. Se suprimió a las personas particulares que cumplieran alguna función pública como obligadas y se adicionó como responsables a las entidades que administren recursos parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público. Se

adicionaron los párrafos 1 y 2 con excepciones a la publicidad y a la responsabilidad;

- Se modifican e introducen algunas definiciones nuevas en el artículo 5;
- En el artículo 7, sobre disponibilidad de información se adiciona un párrafo sobre retransmisión de información pública;
- En el artículo 8, sobre criterio diferencial de accesibilidad se establece que la obligación de disponer información en lenguaje accesible para las comunidades se hará a solicitud de sus autoridades;
- En el artículo 9, sobre información mínima respecto a la estructura de la entidad que deben tener los sujetos obligados, se hacen varias adiciones y supresiones;
- En materia de información mínima sobre contratos, servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, esquemas de publicación, registros activos de información, información publicada con anterioridad, programa de gestión documental, archivos y sistemas de información que consagran los artículos 10 a 17, se hacen algunas precisiones relacionadas con los medios a través de los cuales se debe poner a disposición la información, y la forma como debe hacerse esa publicidad y las normas sobre archivística que deben seguirse para la conservación de la información custodiada por los sujetos obligados;
- Sobre las excepciones al acceso a la información, se introducen algunas precisiones relacionadas con las reglas introducidas por las leyes 1437 de 2011, 1474 de 2011 al a información reservada por daño a derechos que consagra el artículo 18 del proyecto;
- En el artículo 19 sobre información exceptuada por daño a los intereses públicos, se suprime la exigencia de que el riesgo de generar un daño significativo se encuentre definido de manera detallada en la respectiva norma que contempla la prohibición de acceso. Se adiciona a la reserva los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos;
- Del artículo 20, se suprime la exigencia para poder mantener una información en reserva que se acredite que su revelación pueda genera un riesgo claro y probable, que exceda el interés público que representa el acceso a la información;
- En el artículo 22 que establece las excepciones temporales, se adiciona que el período pueda ser extendido por el superior jerárquico de cada una de las ramas del poder público y órganos de control;

- Se adiciona el artículo 23 sobre inoponibilidad de la reserva;
- En cuanto a las garantías al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se asignan funciones al Ministerio Público en el artículo 24, que antes habían estado asignadas a la delegada de información, y se eliminan los artículos 25, 26, 27, y 28;
- En relación con los artículos que definen el procedimiento de solicitud y respuesta sobre la entrega de una información particular (hoy artículos 25 a 27), se hacen ajustes a la redacción, lo mismo que a los artículos 32 y 33, sobre capacitación y educación formal y 35, sobre vigencia;
- Se adiciona un artículo 28 nuevo con los recursos judiciales para la protección del derecho;
- Se mantienen los artículos sobre responsabilidad civil, disciplinaria y penal pero reenumerados;
- Se adiciona el artículo 34 con nuevas entidades responsables del diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información.

Como se observa, todos los cambios y modificaciones introducidas a lo largo del debate corresponden a asuntos o materias previamente debatidas y aprobadas por las Comisiones o las Plenarias, que guardan plena identidad con la materia debatida y con la materia del proyecto. No hay temas ajenos a la temática del proyecto, ni artículos que no fueran votados. Por lo anterior, encuentra la Corte que se respetaron los principios de identidad flexible y consecutividad.

2.4.2.8. La consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

2.4.2.8.1. La Corte Constitucional se ha referido en varias oportunidades a la obligación de realizar consulta previa a las comunidades étnicas, cuando se trate de medidas legislativas que puedan impactarlas directamente, precisando el contenido de dicha obligación.⁸⁹

En la sentencia C-030 de 2008⁹⁰ con ocasión de una demanda dirigida contra

⁸⁹ Ver, entre otras, las sentencias C-030 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-461 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-175 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Cristina Pardo Schlesinger); C-187 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-366 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁹⁰ MP. Rodrigo Escobar Gil. En esta oportunidad la Corte declaró la inexequibilidad integral de la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal”. En esta oportunidad, la Corte concluyó que la consulta previa debió haberse surtido con anterioridad a la presentación del proyecto de ley que dio origen a la Ley Forestal en el Congreso de la República, en los siguientes términos: “[l]a Ley General Forestal, en cuanto que regula de manera general e integral, la actividad forestal, no obstante que, contiene previsiones

la Ley 1021 de 2006, conocida como la Ley Forestal, la Corte analizó la obligación de realizar consulta previa a los pueblos indígenas, a las comunidades negras y a otros grupos étnicos, que deriva de las disposiciones constitucionales e internacionales que la regulan y la jurisprudencia constitucional que ha precisado el contenido y alcance de tal obligación.⁹¹

Sobre el derecho de los grupos étnicos a la realización de la consulta previa respecto de medidas legislativas o constitucionales susceptibles de afectarlas directamente, la Corte ha hecho las siguientes precisiones.

En relación con el deber de consulta de las medidas legislativas o constitucionales que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales, el mismo es consecuencia directa del derecho que asiste a dichas comunidades de decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de la cultura⁹², de manera que cuando procede el deber de consulta, surge para las comunidades un derecho fundamental susceptible de protección por la vía de la acción de tutela, en razón a la importancia política del mismo, a su significación para la defensa de la identidad e integridad cultural y a su condición de mecanismo de participación.⁹³

En lo que tiene que ver con el alcance y contenido del deber de consulta previsto en el literal a) del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, particularmente en lo referente a la consulta de las medidas legislativas que sean susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas y tribales, la Corte ha dado respuesta a tres interrogantes esenciales:

¿Cuándo resulta obligatoria, de acuerdo con el literal a) del Convenio 169 de la OIT, la consulta previa de una medida legislativa?

Tal como lo ha señalado esta Corporación, el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente respecto de aquellas que puedan afectarlas directamente (positiva o negativa), sin que se circunscriba a la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas (art. 330 CP) y a la delimitación de las entidades territoriales (art. 329 CP), casos que fueron los expresamente previstos en la Constitución. Esto, debido a que la Corte,

orientadas a preservar la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas, y que reconoce el derecho exclusivo de las mismas al aprovechamiento de los recursos forestales de sus territorios, es susceptible de afectar directa y específicamente a tales comunidades, en la medida en que establece políticas generales, definiciones, pautas y criterios, que en cuanto que de aplicación general, pueden afectar las áreas en las que se encuentran asentadas las comunidades, lo cual, a su vez, puede repercutir sobre sus formas de vida y sobre la relación tan estrecha que mantienen con el bosque.”

⁹¹ Ver, entre otras, las sentencias C-461 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-175 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Cristina Pardo Schlesinger); C-702 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-915 de 2010 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-941 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); C-187 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), y C-366 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁹² Sentencia C-208 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

⁹³ Sentencias C-208 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y C-030 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

con fundamento en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, amplió el espectro de la consulta previa a “*toda medida susceptible de afectar directamente a las comunidades étnicas*”, teniendo en cuenta que dicho Convenio en su artículo 6 no contiene restricción temática alguna.⁹⁴

¿En qué condiciones de tiempo, modo y lugar debe producirse esa consulta?

En cuanto a los requisitos de modo, tiempo y lugar que debe cumplir la realización de la consulta de medidas legislativas cuyo contenido pueda afectar directa y específicamente a las comunidades indígenas, afrodescendientes y tribales, la Corte estableció los siguientes parámetros:

- (i) ***con respecto a la autoridad responsable de llevarla a cabo***, la Corte señaló que es el Gobierno tiene el deber de promover la consulta en todos los casos, independientemente de quién tenga la iniciativa para su presentación (art. 155 C.P.);
- (ii) ***con respecto al momento en el que debe hacerse la consulta***, la Corte ha precisado que debe hacerse antes de presentar el correspondiente proyecto de ley al Senado de la República. Al respecto ha sostenido que la consulta debe ser oportuna⁹⁵, es decir, que debe efectuarse con anterioridad a la adopción de la medida, pues una vez adoptada, la participación de las comunidades étnicas no tendría ninguna utilidad en la medida en que no podrían influir en el proceso decisorio. Se trataría, entonces, “*no de un proceso de consulta sino de una mera notificación de algo ya ha sido decidido*”.⁹⁶
- (iii) ***en lo referente a la forma de realizar la consulta***, en la Sentencia C-891 de 2002,⁹⁷ la Corte recordó las pautas establecidas en relación con los proyectos de iniciativa gubernamental, y al efecto señaló, en primer lugar que “[n]o es contrario a la Constitución que una entidad gubernamental elabore de manera autónoma un proyecto de ley sobre un asunto que milita en el ámbito de sus competencias, aun siendo del interés de los pueblos indígenas, pues tal actividad hace parte del ejercicio de sus funciones”, pero que, sin embargo “*es claro que, en ese caso, la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e*

⁹⁴ Reiterada recientemente en las sentencias C-366 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-187 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁹⁵ Sentencias C-461 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Araujo Rentería) y C-615 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁹⁶ Sentencia C-615 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁹⁷ MP. Jaime Araujo Rentería.

intervenir en su modificación, si es preciso.”

¿Cuál es la consecuencia jurídica de la omisión frente al deber de consulta?

Sobre la base que existe un compromiso internacional muy amplio del Estado colombiano, cuyo desconocimiento generaría una situación de incumplimiento susceptible de evaluación y control a través de las correspondientes instancias internacionales (sentencia C-169 de 2001⁹⁸), la Corte ha sostenido que las normas sobre el deber de consulta del Convenio 169 de la OIT se integran a la Constitución y que en la medida en que el deber de consulta allí previsto ha sido considerado como una expresión de un derecho fundamental de participación, vinculado en este caso específico al también derecho fundamental a la integridad cultural, social y económica, la omisión de la consulta en aquellos casos en los que la misma resulte imperativa a la luz del Convenio, tiene consecuencias inmediatas en el ordenamiento interno. Al respecto dijo la Sala:

“En primer lugar, ha sido reiterado por la jurisprudencia que ese derecho a la consulta es susceptible del amparo constitucional, vía a través de la cual las comunidades indígenas pueden obtener que no se hagan efectivas medidas que no hayan sido previa y debidamente consultadas y que se disponga la adecuada realización de las consultas que sean necesarias.

*Tratándose de medidas legislativas, la situación puede tornarse compleja, porque como se señaló en precedencia, el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad frente a la omisión de consulta previa a la adopción de una medida legislativa, comporta la verificación en torno a un procedimiento, cuya ausencia, sin embargo, se proyecta sobre la materialidad misma de la ley.”*⁹⁹

Un punto crucial en la jurisprudencia sobre obligatoriedad de la consulta previa de medidas legislativas que afecten directamente a los pueblos indígenas y tribales, es la determinación de cuándo se presenta esa afectación directa para efectos de determinar si es obligatoria la consulta previa de dichas medidas. Para efectos de la determinación de si existe una afectación directa que dé lugar a la obligación de consulta, no es relevante la diferencia entre leyes, actos legislativos y tratados, puesto que en relación con todos estos tipos de medida legislativa se ha aplicado la misma doctrina constitucional.

De particular importancia a la línea jurisprudencial que ilustran las sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009 y C-366 de 2011, de las cuales es posible identificar los criterios para determinar (i) qué se entiende por afectación directa y cuáles elementos ayudan a su identificación; y (ii) el método interpretativo que debe realizarse para establecer si una medida legislativa

⁹⁸ MP. Carlos Gaviria Díaz.

⁹⁹ Sentencia C-030 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

concreta afecta en forma directa a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

En la sentencia C-030 de 2008 la Corte diferenció dos niveles de afectación de los pueblos indígenas y tribales por las medidas legislativas: *“el que corresponde a las políticas y programas que de alguna manera les conciernan, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación, y el que corresponde a las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarlos directamente, caso para el cual se ha previsto un deber de consulta.”* Dado que en general todas las leyes afectan a sus destinatarios, la exigencia de consulta previa sólo surge frente a aquellas medidas legislativas *“susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos”*. Para la Corte, así, una medida legislativa susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales es aquella que *“altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”*.

La afectación directa se da independientemente de que sea positiva o negativa, aspecto que compete resolver precisamente en consulta con los pueblos afectados: *“procede la consulta, cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa de los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta”*¹⁰⁰.

La especificidad que se requiere de una medida para que active el deber de consulta, se deriva (i) del hecho de que la medida legislativa se refiera a la regulación de alguna de las materias expresamente señaladas en el Convenio 169 de la OIT; o (ii) de que aunque haya sido concebida de manera general, tenga una repercusión directa sobre los pueblos indígenas:

“la especificidad que se requiere en una determinada medida legislativa para que en relación con ella resulte predicable el deber de consulta en los términos del literal a) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, puede ser el resultado de una decisión expresa de expedir una regulación en el ámbito de las materias previstas en el convenio, o puede provenir del contenido material de la medida como tal, que, aunque concebida con alcance general, repercuta de manera directa sobre las comunidades indígenas y tribales.

En los anteriores términos, en cada caso concreto sería necesario establecer si opera el deber de consulta, bien sea porque se esté ante la perspectiva de adoptar una medida legislativa que de manera directa y específica regula situaciones que repercuten en las

¹⁰⁰ Sentencia C-030 de 2008.

comunidades indígenas y tribales, o porque del contenido material de la medida se desprende una posible afectación de tales comunidades en ámbitos que les son propios”.

“En lo que tiene que ver con las facetas de la participación de las comunidades tradicionales, el artículo 6° del Convenio 169 está orientado a adscribir a los pueblos indígenas y tribales dos tipos de participación. Uno de carácter general, de acuerdo con el cual los pueblos indígenas y tribales deben contar con mecanismos que les permitan la participación en todos los niveles de adopción de políticas estatales que les conciernan, en condiciones análogas a las conferidas por el ordenamiento jurídico a los demás integrantes de la población. A este respecto, la Corte ha resaltado que las comunidades tradicionales son titulares plenos de los derechos de participación política previstos en la Carta Política y descritos en el fundamento jurídico 6 de esta sentencia. Sin embargo, consciente del carácter diferenciado de las comunidades tradicionales y de la necesidad de proteger su identidad cultural diversa, el Texto Constitucional ha conferido espacios concretos de participación a los pueblos indígenas y afrodescendientes”.

En la sentencia C-175 de 2009, la Corte también profundizó en la delimitación de los criterios para identificar cuándo existe una afectación de los grupos étnicos directa, específica y particular derivada de una medida legislativa, que activa el deber de consulta previa. Proveyó distintas formulaciones de la regla, así:

“(…) para acreditar la exigencia de la consulta previa, debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las citadas indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

(…)“Como se señaló en la sentencia C-030/08, uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta es su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT”.

(…) “la determinación de la gravedad de la afectación de la medida legislativa o administrativa deberá analizarse según el significado para los pueblos indígenas y tribales afectados tengan los bienes o prácticas sociales interferidas. En otras palabras, el

mandato de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, implica que el análisis del impacto de las medidas se realice a partir de las características específicas de la comunidad y la comprensión que éstas tienen del contenido material de dichas políticas”.

(...) “aquellas políticas que en razón de su contenido o implicaciones interfieran directamente con los intereses de las comunidades diferenciadas”.

La regla general sobre obligatoriedad de la consulta previa en las hipótesis de afectación directa por las medidas legislativas fue reformulada sintéticamente en la sentencia C-063 de 2010, así:

“La regulación que sobre el tema estableció el art. 6° del Convenio y el análisis de la jurisprudencia constitucional arroja como resultado que la consulta previa será un mecanismo que realice el derecho de participación plural y democrática de las comunidades indígenas en la determinación de políticas públicas en aquellos específicos casos en que una decisión vaya a afectarles directamente. Contrario sensu, no será obligatoria la realización de este procedimiento en los casos en que la afectación de la comunidad indígena no tenga estas específicas características. Esto no significa que cuando la afectación no sea directa las comunidades indígenas carezcan por completo de mecanismos que garanticen su derecho de participación en dichas decisiones, sino que éstas se podrán involucrar a través de otros mecanismos como la posibilidad que sus integrantes tienen de concurrir, en igualdad de condiciones con todos los colombianos, en la elección de sus representantes en las corporaciones de elección popular; la posibilidad de que, en desarrollo del carácter público del proceso legislativo, puedan conocer las iniciativas en trámite, promover discusiones, remitir conceptos y solicitar audiencias; y en las posibilidades abiertas por las previsiones constitucionales sobre la circunscripción especial indígena (...). No queda lugar a duda que únicamente en ocasiones de afectación directa será obligatoria la práctica de la consulta previa a la o las comunidades indígenas que soportan las consecuencias de una medida legal o administrativa.”

La Corte Constitucional ha concluido que existe una afectación directa si se adopta, en la medida legislativa correspondiente, una regulación de temas sobre los cuales los pueblos indígenas tienen derechos constitucionales específicos; por ejemplo, en materia de educación¹⁰¹. Habría igualmente una presunción de afectación directa y profunda en todos asuntos relacionados con

¹⁰¹ Sentencia C-208 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

el territorio ancestral, por el mandato expreso del art. 330 C.P.: si se trata de una medida que toca con este tema la Corte asume de por sí la afectación profunda y directa. En esta misma medida, un parámetro importante para determinar la afectación directa es si la materia del proyecto se relaciona con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT.¹⁰² Sin embargo, la simple referencia temática a estos asuntos no es suficiente por sí misma para establecer una afectación directa; se requiere analizar en cada caso el alcance y contenido específico de cada medida como tal, para efectos de establecer su impacto y su nivel de afectación sobre el derecho, o los derechos, relevante(s) en cada caso.

Se presume, según la sentencia C-175 de 2009, que todas las regulaciones que afecten los territorios ancestrales indígenas y tribales conllevan una afectación directa que exige la realización de consulta previa: *“tanto las normas del derecho internacional que regulan el tema de la consulta previa, como la jurisprudencia constitucional, han destacado el lugar central que cumple el territorio en la definición de la identidad de los pueblos indígenas y tribales. (...) De forma armónica con las obligaciones estatales descritas, contenidas en normas que integran el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte ha insistido en que las regulaciones legales que intervengan el régimen jurídico sobre la tierra de las comunidades indígenas y afrodescendientes deben mostrarse compatibles con la eficacia del mandato de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Esto implica que dicha normatividad deberá tener en cuenta las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y tribales, evitando que la imposición estatal de otras modalidades de regulación implique la desaparición de aquellas.”*

La jurisprudencia de la Corte también ha determinado que es relevante establecer, para determinar la magnitud del impacto, si cada medida legislativa concreta es de aplicación directa, o si establece un marco normativo general que luego debe ser implementado mediante otros actos jurídicos posteriores (bien sea a través de leyes o actos administrativos, o de proyectos, planes, programas, iniciativas o actividades puntuales). Esto incide también sobre el remedio a aplicar en caso de que la Corte declare inexecutable la norma por falta de consulta previa.

La historia y los antecedentes de cada medida legislativa también han sido considerados jurídicamente relevantes y significativos por la Corte para efectos de determinar si existe una afectación directa o no. Así, es jurídicamente pertinente –y en casos determinante– la posición adoptada por los pueblos indígenas y tribales frente a cada medida legislativa en concreto, tal y como han sido expresadas públicamente en relación con su proceso de adopción; también son relevantes las posturas asumidas por el Gobierno y por

¹⁰² Sentencia C-175 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SV. Cristina Pardo Schlesinger y Gabriel Eduardo Mendoza, SPV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto).

los legisladores, examinadas en tanto indicaciones de cuál sería su impacto sobre los grupos étnicos.¹⁰³

Finalmente, para la Corte la determinación de la gravedad de la afectación de la medida legislativa debe analizarse según el significado que tengan para los pueblos indígenas y tribales afectados los bienes o prácticas sociales interferidas – por ejemplo, su territorio. El análisis del impacto de la medida se realiza a partir de las características específicas de la comunidad concreta afectada, y de su comprensión del contenido material de dicha política.¹⁰⁴

En cuanto al método interpretativo empleado para establecer en cada caso concreto si es necesaria la consulta previa de una medida legislativa, el primer paso del juicio de afectación es la interpretación de la norma para discernir su alcance y sus impactos.

Para interpretar el contenido y alcance de las medidas legislativas en casos concretos, la Corte ha aplicado varios métodos hermenéuticos –aunque no necesariamente todos al tiempo en un mismo caso-: la interpretación textual del cuerpo normativo como un todo¹⁰⁵; la interpretación sistemática, teniendo en cuenta otras normas dentro del mismo sistema normativo¹⁰⁶; la interpretación histórica y la interpretación contextual (incluyendo la historia de la medida, las controversias suscitadas alrededor de la norma, protestas y pronunciamientos sobre su contenido, modificaciones que sufrió en su trámite, etc.)¹⁰⁷; y la interpretación teleológica.¹⁰⁸

2.2.8.2. En el presente caso, la Corte no encuentra que la medida legislativa bajo estudio sea de aquellas que afectan directamente a las comunidades

¹⁰³ Así, en la sentencia C-620 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, AV. Jaime Araujo Rentería, Álvaro Tafur Galvis, SV. Clara Inés Vargas Hernández, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño) –en la que se examinaron medidas normativas referentes a las salinas de Manaure en la Guajira- la Corte efectuó un recuento histórico detallado del surgimiento de la ley acusada, y con base en tal recuento, así como en el objeto mismo de la ley, llegó a la conclusión de que tal impacto directo y específico sí existía –dada la historia de negociación y concertación entre el Estado y los Wayúu que dio lugar a la adopción de dicha norma-. De igual manera, en la sentencia C-608 de 2010 la Corte concluyó que el Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y Canadá sí contenía disposiciones que generarían una afectación directa sobre los pueblos indígenas y tribales, con base en las intervenciones del Senador indígena Jesús Enrique Piñacué, en las que denunció que las disposiciones sobre explotación minera y sobre resolución de controversias entre comunidades indígenas y empresas multinacionales tendrían un impacto negativo sobre los grupos étnicos.

¹⁰⁴ Sentencia C-175 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SV. Cristina Pardo Schlesinger y Gabriel Eduardo Mendoza, SPV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto).

¹⁰⁵ Ver las sentencias C-063 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto) y C-702 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV. Mauricio González Cuervo y Humberto Sierra Porto, AV. Nilson Pinilla Pinilla) y C-702 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV. Mauricio González Cuervo y Humberto Sierra Porto, AV. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁰⁶ Ver las sentencias C-418 de 2002, (MP. Álvaro Tafur Galvis) C-891 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería) y C-620 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, AV. Jaime Araujo Rentería, Álvaro Tafur Galvis, SV. Clara Inés Vargas Hernández, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño).

¹⁰⁷ Ver la sentencia C-620 de 2003, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, AV. Jaime Araujo Rentería, Álvaro Tafur Galvis, SV. Clara Inés Vargas Hernández, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño), C-175 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SV. Cristina Pardo Schlesinger y Gabriel Eduardo Mendoza, SPV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto) y C-615 de 2009 (MP. Humberto Sierra Porto, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹⁰⁸ La Corte en la sentencia C-620/03 enunció el método de interpretación teleológico, y afirma que lo aplicó en su recuento histórico sobre la relación entre los Wayúu, las salinas y el Gobierno.

indígenas y afrodescendientes por lo que no era preciso realizar la consulta previa.

El proyecto de ley estatutaria regula una materia que concierne a la todos los colombianos y a la sociedad en general, sin que exista un impacto diferenciado y específico o una afectación directa sobre las comunidades indígenas y afrodescendientes. Se trata de un régimen estatutario establecido para todas las personas residentes en Colombia que tiene por finalidad asegurar el acceso a la información pública, en igualdad de condiciones a todos los residentes en Colombia, así como definir las excepciones a la publicidad de la información y los mecanismos para la protección es este derecho.

Las normas generales contenidas en este proyecto no afectan su territorio, su autonomía, su cultura, sus valores o su existencia como comunidades étnicas de manera directa, como quiera que sus definiciones, principios, excepciones, ámbito de aplicación, objeto y mecanismos de protección actúan en abstracto para regular toda la información pública en manos de las entidades estatales de cualquier orden y no sobre medidas concretas que las afecten de manera directa y específica. En este evento, la relación entre las disposiciones del proyecto de ley y los derechos de tales comunidades es mediata y general, y sus disposiciones no inciden directamente en los pueblos indígenas y tribales, ni constituyen intervención o afectación concreta de su proyecto de vida.

Al contrario, sus disposiciones parten de un marco abstracto que concierne al conjunto de la población. Se refieren de manera uniforme a la generalidad de los habitantes en el territorio colombiano, sin que contenga normas que afecten de manera específica y directa a los grupos étnicos o alteren su estatus por la imposición de restricciones, gravámenes o beneficios ni contempla la explotación de recursos naturales en sus territorios.

Aun cuando una de las disposiciones del proyecto se refiere específicamente al criterio diferencial de accesibilidad, consagrado en el artículo 8 del proyecto, esta obligación de divulgación se establece en favor no sólo de comunidades étnicas, sino también de sujetos en situación de discapacidad que requieran para comprender la información pública que pueda afectarlos que ésta se les divulgue en diversos idiomas, lenguas y lenguajes. Es una obligación que está a cargo de las entidades públicas y que operará por solicitud de la parte interesada, a fin de que la información requerida sea difundida en la lengua y lenguaje especial que requiera quien lo solicite, y que en algunos casos implica una adecuación de los medios de comunicación para asegurar la accesibilidad de dicha información.

Por lo anterior, concluye la Corte Constitucional que en este evento no era necesario adelantar el proceso de consulta previa.

2.4.2.9. Impacto fiscal del proyecto de ley estatutaria.

En relación con la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003,¹⁰⁹ esta Corporación se ha pronunciado en varias ocasiones para reiterar que el requisito allí establecido es responsabilidad tanto del Ejecutivo como del Legislativo,¹¹⁰ pero no es una limitación para que el Congreso desarrolle su función legislativa.¹¹¹

De conformidad con lo que establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones,*” en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se debe incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Es por ello, que esta Corporación ha reconocido que el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas.¹¹² Sin embargo, tal como también lo ha resaltado esta

¹⁰⁹ Ley 819 de 2003, Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. || Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. || El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. || Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. || En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

¹¹⁰ C-1113 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-500 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, SV Jaime Araujo Rentería); C-729 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra AV Jaime Araujo Rentería); C-072 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-929 de 2006.

¹¹¹ Ver entre otras las sentencias C-874 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), C-856 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-502 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹¹² Ver entre muchas otras las sentencias C-197 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), C-782 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), C-500 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto SV. Jaime Araujo Rentería), C-502 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa SV. Jaime Araujo Rentería), C-290 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza, Martelo), C-339 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), C-441 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), C-662 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), C-850 de 2009 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

Corporación, esta herramienta no constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente, puesto que es el gobierno quien cuenta con los elementos técnicos para efectuar los estimativos de los costos fiscales de un determinado proyecto.

Por ello, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, una vez el Congreso haya valorado, con las herramientas a su alcance, si un proyecto tiene o no implicaciones fiscales, corresponde al gobierno participar durante el curso del trámite legislativo para precisar esos estimativos, puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.¹¹³ En la sentencia, C-502 de 2007 la Corte examinó ampliamente este asunto:

“35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

“Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos

¹¹³ C-502 de 2007 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Araujo Rentería).

con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

“Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el

Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

*“Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.*¹¹⁴

En el asunto bajo examen, el proyecto de ley aun cuando establece algunos mecanismos de divulgación, seguimiento y vigilancia cuya implementación futura puede impactar fiscalmente, ninguna de las disposiciones de este proyecto contiene una orden imperativa para la inclusión de partidas presupuestales específicas

Durante el trámite del proyecto en el Congreso, tanto en la exposición de motivos como en la ponencia para primer debate, los congresistas concluyeron, con las herramientas a su alcance, que el proyecto de ley no tenía implicaciones presupuestales.¹¹⁵ El gobierno nacional no intervino durante el trámite del mismo para controvertir esta conclusión, ni para mostrar técnicamente cuál era el impacto del proyecto en el gasto fiscal, tal como lo señala la Ley 819 de 2003. No se observa tampoco que en el proyecto bajo revisión haya algo que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto.

Todos los eventuales gastos que surjan de la implementación de los distintos mecanismos previstos en el proyecto de ley, tendrán que ser sopesados en su momento por el Gobierno Nacional, para su inclusión como gasto público y para la incorporación de las partidas presupuestales que se requieran, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. Por ello, no se configura motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del proyecto bajo revisión.

De conformidad con lo anterior, concluye la Corte Constitucional que desde el punto de vista formal el proyecto cumplió a cabalidad los requisitos constitucionales y legales exigidos para su aprobación, y en consecuencia declarará su exequibilidad por este aspecto, salvo en el caso de la expresión “nacional”, contenida en el título del Proyecto de ley número 156 de 2011

¹¹⁴ Esta doctrina ha sido reiterada en sentencias tales como C-315 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-1197 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); C-662 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹¹⁵ Gacetas del Congreso No. 77, 136, 147, 277, 296, y 322 de 2012.

Senado, 228 de 2012 Cámara, que será declarada inexecutable. En consecuencia, el título de este proyecto de ley quedará así: “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública y se dictan otras disposiciones.*”

3. Análisis material.

La Corte Constitucional se ha referido en diversas oportunidades al alcance del derecho a acceder a la información pública y a las condiciones que deben cumplir las limitaciones que pueda imponer el legislador. Dicha línea jurisprudencial, recoge también los estándares internacionales para la protección de ese derecho.

Como quiera que tal jurisprudencia es referente obligado para examinar la constitucionalidad del presente proyecto de ley estatutaria, antes de proceder al análisis material de sus disposiciones, se recordará brevemente lo que ha dicho esta Corporación en relación con este derecho fundamental.

3.1. Parámetro de constitucionalidad: El derecho a acceder a la información pública, en el marco constitucional colombiano

3.1.1. De conformidad con el inciso primero del artículo 74 constitucional, “*todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*”. Este derecho fundamental,¹¹⁶ se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de petición contemplado en el art. 23 de la Constitución, al punto de que la misma Corte ha indicado que el derecho de petición es el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo.¹¹⁷ Igualmente, existe un cercano vínculo con el derecho a obtener información, consagrado en el art. 20 de la Carta, en

¹¹⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-473 de 1992, T-695 de 1996, T-074 de 1997 y C-491 de 2007. En la sentencia T-705 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se expresó al respecto: “3. El precedente jurisprudencial definido por la Corte Constitucional (...)ha establecido que de la interpretación sistemática del derecho de petición (Art. 23 C.P.) y el libre acceso a los documentos públicos (Art. 74 C.P.), así como de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, en especial, los artículos 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se deriva el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos.”

¹¹⁷ En la sentencia T-605 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, se afirmó sobre la relación entre el derecho a acceder a la información en manos del Estado y el derecho de petición: “Interpretando sistemáticamente las distintas normas de la Constitución, esta Corporación ha declarado que el derecho a acceder a documentos públicos está directamente relacionado con el derecho de petición, al ser una manifestación específica del mismo. El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones, es la especie. “Por tanto, esta Sala no comparte la decisión adoptada por el Consejo de Estado, al considerar que el acceso a documentos públicos no es un derecho fundamental, por ser autónomo y no encontrarse regulado por la Constitución dentro del capítulo de los derechos fundamentales. “En relación con este último argumento expuesto por el Consejo de Estado, es necesario recordar que la Corte Constitucional, desde sus primeras providencias ha sostenido que los derechos fundamentales no son sólo aquellos que están consagrados por la Constitución en el capítulo 1 del título II, que trata ‘De los Derechos fundamentales’, pues existen otros derechos que no aparecen enunciados allí, pero que, por su naturaleza y contenido, tienen carácter de fundamentales.”

tanto que es instrumento necesario para su ejercicio y comparte con aquel su núcleo axiológico.¹¹⁸

En la Asamblea Nacional Constitucional, los constituyentes abordaron el tema del acceso a los documentos públicos desde la perspectiva del derecho fundamental a la información y optaron por su consagración como derecho independiente del derecho de petición, con el propósito, de *“desterrar la llamada “cultura del secreto”, característica de sociedades de tendencia antidemocrática en las cuales no existe publicidad de los actos de las autoridades públicas, ya que toda información en poder del Estado es reservada, salvo algunas excepciones.”*¹¹⁹

Por ello, se ha afirmado que la consagración expresa de este derecho en nuestra Carta Política es un rechazo contundente a *“la tesis según la cual la gestión estatal, para ser eficiente en el logro de sus resultados, debe ampararse en el secreto. Por el contrario, para la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública. Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática.”*¹²⁰

No obstante esa conexión axiológica entre los derechos de petición, de información y de acceso a los documentos públicos, cada derecho tiene una entidad propia y un contenido autónomo discernible. Así lo resaltó la Corte en la sentencias T-473 de 1992, en donde dijo lo siguiente:

“Llama ciertamente la atención que el constituyente hubiera separado en dos artículos distintos y bajo títulos diferentes, estas

¹¹⁸ Así fue destacado en la sentencia T-473 de 1992 MP: Ciro Angarita Baróndonde se afirmó: *“... si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el Artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con estos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales.”* A esta conexión axiológica entre estos dos derechos también se refirió la Corte en la sentencia T-578 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos: *El derecho a la información de las sociedades democráticas actuales se manifiesta en tres sentidos: a) en el deber tanto del Estado -salvo determinadas excepciones-, como de los particulares, a responder cuando la información sea requerida, b) en el derecho de toda persona a recibir información y c) en el derecho de los profesionales de “hacer la información” con libertad y responsabilidad social.(...) En tanto que derecho, comprende una serie de facultades, entre las cuales se encuentra la investigación y la recepción. Articulando el derecho, como pilares poderosos, el deber troncal de informar y el derecho a ser informado. Incluso para algunos tratadistas internacionales el derecho a ser informado podría ser tratado independientemente, tal es su calibre, y lo califican como superior a las libertades públicas, pues mientras que a las libertades públicas basta con que no se las trabe, el derecho a ser informado exige incluso potenciación¹¹⁸. (...) De todo lo anterior se puede deducir que la sociedad, en la persona de sus miembros tiene derecho a la verdad, a que los poderes públicos informen, a que los profesionales de la información desarrollen la función de informar, investigando y difundiendo, a que la información sea completa, objetiva y auténtica, permitiendo la participación. Y a que el receptor, acreedor de esa información sea protegido.”*

¹¹⁹ C-872 de 2003 MP. Clara Inés Vargas Hernández

¹²⁰ C-491 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, (SV Jaime Araujo Rentería).

dos normas. La inclusión del artículo 74 parece obedecer al deseo de reconocer en forma expresa expectativas de los diversos profesionales y medios de comunicación que tanto despliegue de poder hicieron en el seno de la Asamblea Constituyente. No obstante, es de señalar que en ausencia del artículo 74, el derecho de acceso a los documentos públicos se entendería implícito necesariamente en el artículo 23, que consagra el derecho fundamental de petición.

En efecto, esta Corporación tuvo ya oportunidad de pronunciarse al respecto, manifestando que el acceso a documentos públicos hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.¹²¹

Como se ve, a menudo, peticiones elevadas ante las autoridades, tienen por objeto obtener, revisar, o acceder a un documento público. En la gran mayoría de las ocasiones, el derecho de petición sólo se puede ejercer mediante el conocimiento de los documentos relacionados con el caso concreto que interesa al particular, o vinculados con asuntos de interés general.

(...)

En otras ocasiones, el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una "garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública."¹²²

(...)

El artículo 74 de la Carta no va dirigido exclusivamente al informador, sino, de manera principal, al que recibe la información.

Ahora bien, si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con éstos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales.

En efecto, es claro que dentro de las facultades del titular de este derecho se encuentra la de hacer una simple consulta de los documentos que no culmine, si así lo estima conveniente, en la formulación de petición alguna. Como también, la consulta de documentos con la específica finalidad no ya de adquirir

¹²¹ "La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición." (T-464 de 1992,MP. Eduardo Cifuentes Muñoz)

¹²² Fernández Areal, Manuel, Introducción al derecho a la información A.T.E., Barcelona 1977, pág. 13.

información adicional sino de aclarar o constatar la eventual ocurrencia de una típica práctica o conducta de desinformación. O, más aún, la simple aclaración de que toda inquietud al respecto carece por completo de fundamento.

En estos últimos casos es claro que el acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio.”¹²³

3.1.2. Este derecho cumple al menos tres funciones esenciales en nuestro ordenamiento.

En primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos. Esta clara interdependencia entre el modelo de democracia participativa y el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos fue sido resaltada expresamente en la sentencia C- 038 de 1996, en donde se señaló que “*no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40).*¹²⁴ *La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales.*”¹²⁵

Este derecho entonces constituye una garantía que materializa el principio de democracia participativa sobre el cual se estructura el Estado colombiano, que a su turno fortalece el ejercicio de la ciudadanía, en tanto permite “*formar “un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico”¹²⁶ que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.*”¹²⁷

¹²³ T-473 de 1992 MP: Ciro Angarita Barón.

¹²⁴ En la sentencia C-872 de 2003 la Corte recordó lo siguiente: “Al respecto, una interpretación histórica del artículo 74 constitucional, evidencia que fue la voluntad de los Constituyentes profundizar aún más en la garantía del derecho de acceso a documentos públicos. En tal sentido, durante la sesión plenaria del jueves 6 de junio de 1991 se propuso el siguiente artículo: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. ARTÍCULO NUEVO. Los documentos oficiales son públicos, excepto los que la ley considere secretos. Las sesiones de los Consejos Directivos de las empresas de servicios públicos y en general de entidades administrativas estatales, así como las reuniones de la junta directiva del Banco de la República son públicas. Cualquier persona puede conocer la información que sobre ella tenga el Estado. La información estadística oficial debe tener origen en instituciones del Estado imparciales e independientes del Gobierno. Es deber de las personas suministrar al Estado información veraz y oportuna sobre las materias que interesan al conglomerado social”. Gaceta Constitucional núm. 129, Acta sesión plenaria, jueves 6 de junio de 1991, p. 4.

¹²⁵ C-038 de 1996, (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹²⁶ C-053 de 1995, (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹²⁷ C-957 de 1999, (MP. Álvaro Tafur Galvis).

En segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización. Así por ejemplo, en relación con los derechos de las víctimas, esta Corporación reconoció que el derecho a acceder a documentos públicos es “*una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad.*”¹²⁸

Igualmente, en lo relativo al derecho a la información, esta Corporación resaltó que “*el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. De ahí la importancia del artículo 74 de la Constitución Nacional, que al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo.*”¹²⁹ Así fue puntualizado por la Corte en la sentencia T-473 de 1992:

*(...), el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una "garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública."*¹³⁰

*El desarrollo profesional, social e incluso vital, en la sociedad del mundo contemporáneo está íntimamente ligado a la disponibilidad de información. A diferencia de épocas anteriores, en las cuales la posesión de tierra y de minerales preciosos era indispensable para el desarrollo y el progreso social, hoy en día buena parte de la actividad económica y del ejercicio del poder se fundan en el recurso inmaterial de la información. En consecuencia, el ejercicio de los derechos humanos, y en especial de los derechos de libertad e igualdad política, tienen como presupuesto indispensable el acceso a la información.*¹³¹

Esa relación instrumental del derecho a acceder a la información pública también existe para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como lo son asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado a poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así como el destino que le dado a los recursos públicos; y garantizar el cumplimiento de deberes constitucionales y legales por parte de la ciudadanía. Así lo sostuvo esta Corporación en la sentencia C-957 de 1999, donde se señaló lo siguiente:

¹²⁸ Sentencia C-491 de 2007 F. J. 9.

¹²⁹ T-473 de 1992 MP: Ciro Angarita Barón.

¹³⁰ Cfr. Fernández Areal, Manuel, Introducción al derecho a la información A.T.E., Barcelona 1977, pág. 13.

¹³¹ Cfr. Novoa Noreal, Eduardo. Derecho a la vida privada y libertad de información Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, pág. 148.

“El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

“Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades.

(...)

“En este orden de ideas, la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones¹³². ”¹³³

Finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal. Concretamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que:

“(…), la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, la Corte ha reiterado que el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en

¹³² Sentencia T-420 de 1998, MP. Antonio Barrera Carbonell.

¹³³ C-957 de 1999, MP: Álvaro Tafur Galvis.

*el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición.*¹³⁴ ”¹³⁵

En igual sentido, en la sentencia C-711 de 1996,¹³⁶ la Corte recordó que es imprescindible propiciar el desarrollo del principio de publicidad en el que se ubica la posibilidad de realización efectiva de la democracia participativa consagrada en el artículo 3 constitucional, para lo cual, se requiere de una eficaz garantía del derecho a acceder a la información pública para que los gobernados, titulares del derecho y el deber de ejercer control sobre las autoridades públicas investidas de poder para adoptar decisiones en temas de interés general, lo ejerzan. En dicha sentencia la Corte señaló lo siguiente:

*La norma superior transcrita plasma una de las características esenciales del Estado Social de Derecho, que reconoce en la Constitución, "...un modo de la ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder.”*¹³⁷

Esos ámbitos reales de libertad, en los cuales la comunidad ejercerá el control que le corresponde, pasan por la efectiva y real posibilidad que tengan los ciudadanos de acceder a la información que necesitan para el efecto, la cual deberá ser suministrada por las autoridades competentes y responsables del servicio, a las cuales les asiste el deber de prudencia y discreción razonable, siempre que al suministrarla no obstaculicen, impidan o desvirtúen la prestación misma del servicio, o lo interfieran en desmedro de los intereses generales.

Por otra parte, este derecho fundamental impone al menos dos deberes correlativos a todas las autoridades estatales.

En primer lugar, para garantizar el ejercicio de este derecho, las autoridades públicas tienen el deber de suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad. En segundo lugar,

¹³⁴ Sentencia C-089 de 1994.

¹³⁵ Sentencia C-491 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1097 de 2006 “[p]or la cual se regulan los gastos reservados”, en la que se argumentaba, entre otras razones, que la Ley demandada vulneraba el derecho de los ciudadanos a ejercer el control sobre los gastos reservados, así como, el derecho de acceso a la información pública porque la consagración de gastos reservados configuraba un acto de poder que limitaba desproporcionada e innecesariamente el derecho de las personas a buscar, recibir y difundir libremente información sobre las actuaciones de las autoridades públicas. La Corte declaró la exequibilidad de la norma, porque consideró “*que el establecimiento de un límite al derecho de acceso a la información con el objetivo de garantizar la seguridad nacional y el orden público no viola la Constitución*”.

¹³⁶ C-711 de 1996, MP. Fabio Morón Díaz, SPV: Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero.

¹³⁷ Rubio Llorente, Francisco. "La Constitución como fuente del Derecho", en el libro colectivo, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, 1979, Vol. I.

también es necesario que las autoridades públicas conserven y mantengan “la información sobre su actividad, ya que, de no hacerlo, se vulnera el derecho de las personas al acceso a la información pública y, en consecuencia, el derecho a que ejerzan un control sobre sus actuaciones.” Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado. Aunado a lo anterior, debe existir, en toda entidad oficial, una política pública de conservación y mantenimiento de esta variedad de documentos, muy especialmente, aquellos que guarden una relación directa con la comisión de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.”¹³⁸

3.1.3. La Corte se ha referido en varias ocasiones a las reglas jurisprudenciales que definen el alcance del derecho a acceder a la documentación e información públicas y las condiciones constitucionales que deben cumplir las limitaciones que se hagan del mismo.¹³⁹

¹³⁸ Sentencia C-872 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Jaime Araujo Rentería). En esa oportunidad, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 27 y 42 del Decreto 1799 de 2001 “[p]or el cual se dictan las normas sobre evaluación y clasificación para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y se establecen otras disposiciones”, en los cuales se establece el carácter de reservado de los documentos elaborados por la autoridades evaluadoras y revisoras en los que se consignan juicios de valor acerca de las condiciones personales y profesionales de los Oficiales y Suboficiales, así como, la reserva de las sesiones decisorias de la junta calificadora, las decisiones tomadas y los documentos en que ellas consten. En términos generales, el actor consideró que la reserva establecida en las normas demandadas restringía el ejercicio del derecho fundamental de acceso a documentos públicos y vulneraba los principios constitucionales de democracia participativa, publicidad y petición. La Corte consideró que la reserva establecida en el artículo 27 del Decreto 1799 de 2001, perseguía la protección de objetivos constitucionalmente válidos. Respecto de la reserva establecida sobre las deliberaciones que tienen lugar en el seno de la Junta Clasificadora y las actas en las que ellas constan, la Corte consideró que era una medida proporcional y razonable, porque “[d]otar de publicidad el proceso de selección de oficiales y suboficiales para ascenso, e incluso permitir la intervención ciudadana en los mismos, [...] podría llegar hasta entorpecer el buen funcionamiento de las Fuerzas Militares”. Por el contrario, respecto de la reserva establecida sobre los motivos para clasificar a un Oficial o Suboficial para ascenso, la Corte consideró que constituía una medida desproporcionada, porque esa información “no guardan relación alguna con el mantenimiento de la seguridad nacional, ni con el disfrute de los derechos fundamentales del evaluado, y por ende, el conocimiento de los mismos, por parte de la ciudadanía, no lesiona bien jurídico alguno”.

¹³⁹ Esa línea jurisprudencial se encuentra en las sentencias T-473 de 1992 MP: Ciro Angarita Barón, T-578 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero, T-605 de 1996, MP. Jorge Arango Mejía, C-711 de 1996, MP. Fabio Morón Díaz, SPV: Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero, T-074 de 1997, MP. Fabio Morón Díaz, C-957 de 1999, MP: Álvaro Tafur Galvis, T-1268 de 2001, MP: Jaime Araujo Rentería, T-729 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-872 de 2003 MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-370 de 2006, MP. (Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño; Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto; AV: Jaime Araujo Rentería), C-491 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería, T-157 de 2010 MP. Luís Ernesto Vargas Silva, T-580 de 2010 MP. Jorge Iván Palacio Palacio, C-640 de 2010 MP: Mauricio González Cuervo, T-759 de 2010 MP: María Victoria Calle Correa, T-161 de 2011 MP: Humberto Antonio Sierra Porto, T-451 de 2011, MP. Humberto Antonio Sierra Porto, T-487 de 2011 MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-881 de 2011, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-540 de 2012, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

En este sentido, la Corporación ha reiterado que siendo este derecho un mecanismo esencial para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia de la función pública e instrumento esencial para salvaguardar a las personas de la arbitrariedad estatal, las limitaciones que se le impongan se encuentran sometidas a exigentes condiciones constitucionales y el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso.

En la sentencia C-491 de 2007,¹⁴⁰ la Corte recogió las reglas jurisprudenciales que deben respetar las restricciones que se pretendan imponer a este derecho. Esta línea ha sido reiterada desde entonces, siendo aplicada recientemente por esta Corporación para evaluar la constitucionalidad de dos proyectos de ley estatutaria. Por su relevancia para el asunto bajo examen, se transcribirán in extenso los apartes pertinentes de dicha providencia:

1) Como regla general, en virtud de lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución, 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las personas tienen derecho fundamental de acceso a la información del Estado. En este sentido, dónde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información. Al respecto la Corte ha indicado:

*“En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya **un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado**”¹⁴¹*

*De la regla “pro publicidad” se derivan dos consecuencias: **las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada**¹⁴².*

¹⁴⁰ C-491 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería.

¹⁴¹ Sentencia C-872 de 2003. En el mismo sentido la sentencia C-891 de 2002 según la cual: “En procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiendo sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna.” Igualmente, en la sentencia T-596 de 2002 la Corte indicó que para que los miembros de la comunidad política puedan ejercer plenamente el derecho a la participación ciudadana es necesario que la información que soliciten al Estado les sea suministrada de manera fácil de entender.

¹⁴² A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a un documento público y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley que se explican en la presente sentencia. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva. Por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios,

En todo caso la Corte ha indicado que el derecho de acceso a los documentos públicos no se extiende a los documentos meramente preparatorios o en trámite de elaboración ni a la información íntima o privada de personas naturales que no tenga ninguna relevancia pública¹⁴³.

Finalmente, la Corte ha considerado “constitucionalmente admisible” la regulación legal del procedimiento de acceso a información. Tales reglas deben ser tenidas en cuenta por el juez constitucional a la hora de definir si en un determinado caso existe vulneración del derecho que se estudia.¹⁴⁴

*2) Tal y como lo dispone el artículo 74 de la Constitución, **los límites del derecho de acceso a la información pública tienen reserva de ley.** En efecto, según la citada disposición, “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley (...).”*

(...)

*3) La ley que limita el derecho fundamental de acceso a la libertad de información **debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva.** En efecto, la Constitución en este sentido **rechaza las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado.** Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, **la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de***

administrativos e incluso judiciales. Cfr. Sentencia T-074 de 1997. La exigencia de motivación se encuentra adicionalmente en las normas legales sobre la materia.

¹⁴³ Sentencia T-216 de 2004. En el mismo sentido C-872 de 2003. En esta sentencia la Corte señala que la información privada que repose en las hojas de vida en poder del estado y que no tenga relevancia pública puede ser reservada y no difundirse sin autorización del data habiente.

¹⁴⁴ Así, en la sentencia T-527 de 2005 la Corte reiteró que “las reglas para el acceso de documentos y el régimen de restricciones contenidas en la Ley 57 de 1985 “*por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales*” constituye una regulación constitucionalmente admisible del contenido del derecho previsto en el artículo 74 Superior.” Entre estas, se encuentran: (i) “*la facultad de consulta y obtención de copias de los documentos que reposen en oficinas públicas, a excepción de aquellos sometidos a reserva por mandato legal o que estén relacionados con la defensa y seguridad nacional (art. 12); ii) la caducidad de la reserva, que es de treinta años a partir de la expedición del documento (art. 13); iii) la obligación del peticionario de pagar a favor del tesoro público el valor de las copias que solicite, suma que no podrá exceder el costo de reproducción (art. 17); iv) la inoponibilidad de la reserva del documento cuando su acceso fuere solicitado por una autoridad en ejercicio de sus funciones (art. 20); v) la necesidad de motivar la decisión que niegue el acceso a los documentos y la posibilidad del control judicial de tal determinación ante el contencioso administrativo (art. 21); vi) la obligación de las autoridades de resolver la solicitud de acceso en el término de diez días, entendiéndose que vencido ese lapso procede el silencio administrativo positivo y deberá suministrarse el documento en los tres días siguientes (art. 25).”*

control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Al respecto ha dicho la jurisprudencia:

“En los términos de la Constitución, la regla general de la publicidad sólo puede tener excepciones en virtud de leyes que, de manera específica, establezcan los casos concretos en los cuales ciertas autoridades claramente definidas pueden establecer que determinada información es reservada. Adicionalmente, la reserva sólo resulta procedente si el legislador aporta razones suficientes para justificarla. En este sentido la Corte ha señalado estrictas condiciones para que el legislador pueda establecer excepciones a la regla general prevista en el artículo 74 Superior.”¹⁴⁵.

(...)

4) La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia. Al respecto la Corte ha indicado que *“el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C.P.)”¹⁴⁶*

5) La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta. En ese sentido en un caso de violencia contra menores, por ejemplo, solo es reservado el nombre del menor o los datos que permitan su identificación, pero no el resto de la información que reposa en el proceso, pues resultaría desproporcionado reservar una información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional. A este respecto no sobra recordar que la Corte ha señalado que cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información debe ser motivada y que la interpretación de la norma sobre reserva debe ser restrictiva¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Sentencia C-370 de 2006 (Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño; Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto; AV: Jaime Araujo Rentería).

¹⁴⁶ Sentencia T-216 de 2004.

¹⁴⁷ En este sentido se ha manifestado también la Corte Suprema de Justicia al considerar 1) que la reserva legal del proceso penal se levanta una vez a terminado este o se ha archivado la actuación; 2) que sólo puede permanecer en reserva la información estrictamente necesaria para proteger la vida o integridad de víctimas y testigos o la intimidad de sujetos de especial protección como los menores; 3) que sólo se admite la reserva de las piezas que han sido trasladadas a otro proceso que se encuentra en curso pero no de la información

6) La reserva legal no puede cobijar información que por decisión constitucional deba ser pública. Así por ejemplo, resultaría abiertamente inconstitucional que se estableciera una reserva sobre el contenido de las leyes de la República, el trámite legislativo, los nombres de los servidores públicos de elección popular, en fin, todos los procesos y actuaciones cuya publicidad es constitucionalmente obligatoria. En este sentido, para mencionar un tema que tiene relación directa con las normas demandadas, resultaría inadmisiblemente constitucionalmente hablando que la cuantía de los gastos reservados de cada entidad estuviera también bajo reserva. Al ser este un tema que debe encontrarse dispuesto en la ley de presupuesto, dicha información debe ser pública de forma tal que pueda ser conocida y controvertida por la ciudadanía.

7) La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse. A este respecto, por ejemplo, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de una norma que no establecía un plazo razonable para la reserva de las investigaciones disciplinarias. La Corte encontró que la reserva de ley sobre la investigación disciplinaria debía levantarse una vez se practicaran todas las pruebas de la investigación o, una vez vencido el término legal para su práctica. Extender la reserva más allá de dicho plazo resulta desproporcionado y viola el derecho de acceso a la información Pública¹⁴⁸. Al respecto ha dicho la Corte:

“En realidad, no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación,

restante del proceso archivado. Cfr. CSJ Sala de Casación Penal sentencias de 17 de junio de 1998 y Sentencia de 10 de noviembre de 1999.

¹⁴⁸ Al respecto dijo la Corte: “La disposición demandada ha introducido una restricción desproporcionada para el ejercicio de los mentados derechos fundamentales y será, por lo tanto, declarada exequible sólo bajo el entendido de que la reserva deberá levantarse tan pronto se practiquen las pruebas a que haya lugar y, en todo caso, una vez expire el término general fijado por la ley para su práctica. En estas condiciones, el público puede libremente ser informado sobre los cargos y los descargos y las pruebas que los sustentan y, para el efecto, acceder al respectivo expediente, inclusive antes de que se expida el fallo de primera instancia, lo cual asegura que si a raíz del escrutinio público surgen nuevos elementos de prueba éstos podrán ser aportados antes de que se adopte la decisión final.” Sentencia C-038 de 1996. En esta materia no sobra recordar que de conformidad con el artículo 13 de la Ley 57 de 1985, la reserva legal de cualquier documento cesa, entendiéndose como documento histórico, permitiendo la publicación de éstos: “la reserva sobre cualquier documento cesará a los treinta años de su expedición; cumplidos éstos, el documento adquiere carácter histórico y podrá ser consultado por cualquier ciudadano y la autoridad que esté en su posesión adquiere la obligación de expedir a quien lo demande copias o fotocopias del mismo”.

ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales” (C-038/96).

8) Durante el período amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad¹⁴⁹. La pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida¹⁵⁰. No sobra indicar que la Corte consideró que esta era una de las obligaciones más importantes de las entidades custodias de información reservada para garantizar el derecho fundamental a la verdad de las víctimas de violaciones de derechos humanos y a la memoria de la sociedad colombiana.¹⁵¹

9) La reserva cobija a los funcionarios públicos pero no habilita al Estado para censurar la publicación de dicha información cuando los periodistas han logrado obtenerla. En aplicación de esta regla la Corte declaró inexecutable una norma que prohibía a los periodistas difundir información reservada. Al respecto dijo la Corte:

“El párrafo segundo de la norma examinada que prohíbe publicar extractos o resúmenes del contenido de la investigación sometida a reserva, hasta que se produzca el fallo, es inexecutable en cuanto comporta una forma clara e inequívoca de censura y viola, por ende, el artículo 20 de la C.P. De otra parte, vulnera la libertad e independencia de la actividad periodística, garantizada en el artículo 73 de la Carta. La prohibición de la censura opera en un ámbito propio y respecto de ciertos sujetos,

¹⁴⁹ Sentencia C-370 de 2006.

¹⁵⁰ En este sentido la sentencia C-872 de 2003 señaló: En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado. Aunado a lo anterior, debe existir, en toda entidad oficial, una política pública de conservación y mantenimiento de esta variedad de documentos, muy especialmente, aquellos que guarden una relación directa con la comisión de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.”

¹⁵¹ A este respecto en la sentencia inmediatamente citada la Corte señaló: “Ahora bien, las últimas tendencias del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario vinculan estrechamente el derecho fundamental de acceso a documentos públicos con los derechos de las víctimas de los crímenes *de lesa humanidad*, de genocidios y de crímenes de guerra, a la justicia, la reparación, y muy especialmente, a conocer la verdad.” En el mismo sentido ver la Sentencia C-370 de 2006 sobre el acceso a la información pública en la llamada “ley de justicia y paz”.

*pero por sí misma no limita la competencia del legislador para imponer respecto de determinados actos y personas la obligación de la reserva.*¹⁵².

10) Adicionalmente, la Corte ha considerado que la reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o inter orgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada. En este sentido, la exigencia de motivación de la decisión de no entregar una información “reservada” tiene como uno de sus propósitos principales, según la Corte, facilitar el control judicial de dicha decisión.

11) Es cierto que el legislador puede establecer límites del derecho de acceso a la información, pero esos límites sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como la seguridad nacional, el orden público o la salud pública. En todo caso, la limitación que se imponga debe resultar razonable y proporcionada al logro de dicha finalidad. Al respecto ha señalado la Corte:

*“La publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales.”*¹⁵³

Adicionalmente la Corte ha señalado que en las siguientes situaciones puede resultar legítima la reserva: (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) ante la necesidad de mantener la reserva para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) frente a la necesidad de asegurar la eficacia de las investigaciones

¹⁵² Sentencia C-038 de 1996. Respecto al deber de los periodistas, en todo caso, de ponderar los bienes constitucionales en juego y de someterse a la ley, Cfr. T-331 de 1994.

¹⁵³ Sentencia C-038 de 1996. En el mismo sentido la sentencia C-527 de 2005 señaló: Más recientemente la Corte ha reiterado que las limitaciones del derecho de acceso a la información pública serán admisibles cuando se compruebe: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público. En el mismo sentido C-872 de 2003 y T-1029 de 2005.

estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales¹⁵⁴. En todo caso cualquier restricción debe resultar razonable y proporcionada a los fines que se busca alcanzar.

Como lo ha señalado la Corte, en perfecta armonía con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia interamericana en la materia, “el principio de proporcionalidad comprende tres sub-principios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El primero se refiere a que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo; el segundo, que la medida legislativa debe ser lo más benigna posible con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto, y la tercera, alude a que la intervención en el derecho fundamental intervenido deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general.”¹⁵⁵

*12) En estrecha relación con las consideraciones anteriores, la Corte ha considerado que **corresponderá al juez que ejerce el control sobre la decisión de no entregar determinada información, definir si tal decisión se encuentra soportada de manera clara y precisa en una ley y si la misma resulta razonable y proporcionada al fin que se persigue.** Al respecto ha dicho la Corte:*

*“Aún cuando el derecho de acceso a los documentos públicos puede ser limitado por el legislador por disposición del artículo 74 de la Constitución Política, como se hizo con relación a la defensa o seguridad nacional, el escrutinio judicial sobre la restricción que a la consulta y expedición de copias de documentos públicos hagan las autoridades, no se agota con la simple verificación de que dicha acción se fundamenta en normas jurídicas y que éstas tengan rango de ley, sino que además debe examinarse la proporcionalidad de la restricción de cara a los derechos, principios y valores constitucionales que resulten afectados con la medida. (...) **el operador jurídico no sólo debe valorar que una norma de rango legal autorice la reserva del documento, sino cuáles derechos, principios y valores constitucionales están afectados con la restricción, ya que en algunas ocasiones deberán prevalecer los derechos, valores y principios que***

¹⁵⁴ Sentencia T-473 de 1992. En el mismo sentido, en la sentencia C-887 de 2002 la Corte entendió que en el proceso de licitación y adjudicación de los contratos de concesión de licencias de PCS, puede mantenerse la reserva.

¹⁵⁵ Sentencia C-872 de 2003 que resume el principio de proporcionalidad utilizado por la Corte desde las primeras sentencias de tutela y constitucionalidad en 1992.

inspiran la confidencialidad de la información, y en otros, los que se le oponen. Así las cosas, ponderados los intereses en juego, puede que la reserva de un documento prevalezca ante derechos como a la información; pero debe ceder frente a otros como los derechos a la defensa y de acceso a la administración de justicia, los cuales, prima facie, tienen mayor importancia en las sociedades democráticas modernas.”¹⁵⁶

13) Especialmente, en cuanto se refiere a la información relativa a la defensa y seguridad nacional, resulta relevante recordar que distintas disposiciones legales y de derecho internacional admiten su reserva legal. Al respecto, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985, permite extender el carácter de reservados a los documentos que atenten contra la seguridad y defensa nacional, así:

"Artículo 12.- Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional."

*En distintas decisiones la Corte ha admitido expresamente que una de las razones que pueden justificar la restricción del principio de publicidad de la información del Estado es la defensa de la seguridad nacional. Sin embargo ha reiterado que **en cualquier caso la limitación concreta que se establezca debe satisfacer los principios de razonabilidad y proporcionalidad así como los restantes requisitos antes mencionados.** En la sentencia T-1268 de 2001 referida a las razones que permiten justificar la reserva legal de cierta información relacionada con la defensa y la seguridad nacional, dijo la Corte:*

“(L)os funcionarios públicos, están autorizados para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta o comunicación pueda atentar contra secretos protegidos por ley tales como los concernientes a la defensa y seguridad nacionales, a investigaciones relacionadas con infracciones de carácter penal, fiscal, aduanero, o cambiario, así como a los secretos comerciales e industriales” (T-473 de 1992).

(...)

¹⁵⁶ Sentencia T-928 de 2004.

12. En resumen, la Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.

En particular la Corte ha señalado que la finalidad de proteger la seguridad o defensa nacional es constitucionalmente legítima y por lo tanto para el logro de tales objetivos puede establecerse la reserva de cierta información. Sin embargo, en cada caso es necesario “acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener la reserva”. En otras palabras, no basta con apelar a la fórmula genérica “defensa y seguridad del Estado” para que cualquier restricción resulte admisible. Adicionalmente es necesario que se satisfagan los restantes requisitos que han sido mencionados. (Resaltado agregado al texto).

3.1.4. La Corte ha hecho también referencia a los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho de acceso a la información pública, varios de los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad estricto sensu (art. 93 superior), los cuales son relevantes para establecer el contenido constitucionalmente protegido del derecho.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁵⁷ en su artículo 13 consagra la libertad de pensamiento y expresión, libertad que protege *el*

¹⁵⁷ Aprobada por la Ley 16 de 1972, Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. “2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente

derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por cualquier medio. Igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵⁸ en su artículo 19 se refiere a la libertad de expresión e incluye expresamente *la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.*¹⁵⁹

En la “*Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*”, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre de 2000, se consagró como principio el derecho de toda persona a acceder a la información en poder del Estado, que solo admite limitaciones que se hayan establecido previamente en la ley cuando exista un peligro real e inminente para la seguridad nacional.¹⁶⁰

En el año 2010, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicó un manual sobre “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, en el cual se resume la jurisprudencia del sistema en torno al contenido del derecho de acceso a la información y los límites que deben respetarse cuando se restrinja tal derecho. En dicho manual, se puntualiza que para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe, en los siguientes términos:

B. Principios rectores del derecho de acceso a la información

(...)

1. Principio de máxima divulgación

El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha

fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: “a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o “b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”

¹⁵⁸ Aprobado por la Ley 74 de 1968.

¹⁵⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- “*Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. || 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. || 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: || a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; || b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*”

¹⁶⁰ *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*”. (...) PRINCIPIOS || (...) 2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. || (...) 4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

establecido en su jurisprudencia que, el “derecho de acceso a la información debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’”¹⁶¹. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación¹⁶². Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”.

El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

a. El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Sin embargo, tal como se detalla más adelante, dichas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad¹⁶³. No obstante, las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la información es la regla, y el secreto la excepción. Asimismo, en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer

¹⁶¹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

¹⁶² CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

¹⁶³ En este preciso sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

los bienes que se protegen con el secreto. En este sentido, el secreto debe tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información.

En particular, respecto de los límites, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”¹⁶⁴, las cuales “deben estar previamente fijadas por ley”¹⁶⁵, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana¹⁶⁶, y “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”¹⁶⁷.

b. Carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión¹⁶⁸. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”. Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92. En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”.

¹⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

¹⁶⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90.

¹⁶⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Asimismo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordados con una sociedad democrática y proporcional al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”.

¹⁶⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

¹⁶⁹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

c. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación

Tal como ha sido ampliamente reconocido en el seno de las relatorías para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación¹⁷⁰. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia¹⁷¹. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso¹⁷².

2. Principio de buena fe

Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las decisiones de la Comisión Interamericana y los informes de la Relatoría Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, dan evidencia de un consenso regional del que hace parte Colombia, sobre el contenido del derecho a acceder a la información y sobre las condiciones que deben cumplirse para que una limitación a tal derecho resulte legítima.

Así por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-05 de 1985, conceptuó lo siguiente:

“El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que

¹⁷⁰ Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004).

¹⁷¹ Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”. 10 de junio de 2003; Resolución 2057 (XXXIV-O/04), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”. 8 de junio de 2004; Resolución 2121 (XXXV-O/05), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”. 7 de junio de 2005; y Resolución 2252 (XXXVI-O/06), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”. 6 de junio de 2006.

¹⁷² CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 d).

quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno¹⁷³ (subrayado fuera de texto).

En el año 2006, la Corte Interamericana, estableció tres requisitos que una limitación al derecho de acceso a la información fuera válida, en relación con la libertad de pensamiento y de expresión, a saber: (i) toda limitación debe estar definida en la ley; (ii) debe estar destinada a proteger los derechos o la reputación de los demás, o la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y (iii) debe ser necesaria y proporcionada para una sociedad democrática.¹⁷⁴

En la sentencia C-540 de 2012,¹⁷⁵ la Corte Constitucional también recogió otros elementos determinantes del alcance y contenido del derecho a acceder a la información pública, a partir del “*Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*”, elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, año 2007. Por su relevancia para el asunto en revisión, se transcriben los apartes relevantes recogidos en dicha sentencia:

- *Para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información mediante la formulación de una solicitud, los Estados deben implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso, que en todo caso garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida.*
- *En materia de protección judicial del derecho al acceso a la información debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita*

¹⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictamen consultivo del 13 de noviembre de 1985, OC-5 de 1985, Serie A, párr. 69.

¹⁷⁴ Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

¹⁷⁵ C-540 de 2012, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

- *Las restricciones al derecho deben (i) estar fijadas por la ley. (ii) Perseguir un fin legítimo a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos (tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH: [...] la seguridad nacional, [...]). Específicamente, en esta materia el Principio 8 de los Principios de Lima establece que las restricciones al derecho de acceso por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. (iii) La negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo protegido y debe ser necesaria en una sociedad democrática. (iv) La negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada. (v) La limitación al derecho de acceso debe ser temporal y/o condicionada a la desaparición de su causal.¹⁷⁶*

Así mismo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expidió el documento “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, año 2010, que presenta en forma sistematizada los estándares en materia de acceso a la información del sistema interamericano de derechos humanos, así como jurisprudencia de distintos Estados miembros de la OEA sobre la materia. Como pautas básicas a tener en cuenta se señalaron:

- *La gestión del Estado debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe. Del principio de máxima divulgación se derivan las siguientes consecuencias: i) el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción¹⁷⁷, (ii) carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información¹⁷⁸ y (iii) preeminencia del*

¹⁷⁶ Cfr. Sentencia T-511 de 2010.

¹⁷⁷ “El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Sin embargo, [...] dichas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad. No obstante, las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la información es la regla, y el secreto la excepción. Asimismo, en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto. En este sentido, el secreto debe tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información. En particular, respecto de los límites, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”, las cuales “deben estar previamente fijadas por ley”, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”.

¹⁷⁸ “La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución

*derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación*¹⁷⁹.

- *En cuanto al contenido y alcance del derecho de acceso a la información, toda persona es titular del derecho de acceso a la información; genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos de todos los niveles de gobierno; y forja distintas obligaciones a cargo del Estado como responder de manera oportuna, completa y accesible, contar con un recurso que satisfaga el derecho de acceso a la información, disponer de un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información, entre otras*¹⁸⁰.

- *Las limitaciones al derecho de acceso a la información deben dar estricto cumplimiento a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad*¹⁸¹. *En materia de admisibilidad y condiciones de las limitaciones, el Principio 4 de la Declaración de Principios dispone que “el acceso a la información [...] solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas” (punto 5, literal a.). Sobre la condición de consagración legal de las excepciones se señala que “debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información” (punto 5, literal c.). En cuanto a la condición de los objetivos legítimos se expresa que “deben responder expresamente a un objetivo permitido por la Convención Americana en el artículo 13.2, esto es: asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas” (punto 5, literal d.).*

sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”. Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho”.

¹⁷⁹ “Tal como ha sido ampliamente reconocido en el seno de las relatorias para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso”. Contenido en el literal B, punto 1, a, b, c.

¹⁸⁰ Contenido en el literal C, puntos 1 a 4 (a-h).

¹⁸¹ Contenido en el punto 5, literal a-h.

- *Respecto a la información reservada o secreta, la Declaración Conjunta de los Relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE de 2004¹⁸² señaló que “las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control”; que “otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información”; y que “cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes”, “sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”, por lo cual “las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”, e igualmente “dichas leyes deberán estar sujetas al debate público” (punto 5, literal g.).*
- *El acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos¹⁸³. Este punto comprende el deber de permitir el acceso a los archivos en los cuales exista información relacionada con violaciones graves de derechos humanos, el deber de crear y conservar archivos vinculados con graves violaciones de derechos humanos y el deber de producir información relacionada con graves violaciones de derechos humanos¹⁸⁴.*
- *El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la*

¹⁸² En esta efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información reservada o secreta y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial.

¹⁸³ “La Corte Interamericana ha establecido que, ‘toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas [o las víctimas], y la sociedad como un todo, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones’. En este sentido, el derecho de acceso a la información impone a los Estados, entre otros, el deber de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales, cuando éstos existieran; y de crearlos y preservarlos cuando no estuvieran recopilados u organizados como tales. Cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse”.

¹⁸⁴ Punto 4, literales a, b y c.

información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

Con base en esta doctrina, pasa la Corte a examinar puntualmente el contenido del proyecto de ley estatutaria

3.2. Examen puntual del articulado del proyecto de ley estatutaria sobre el derecho a acceder a la información pública

El proyecto de ley estatutaria *sub examine* está organizado en cinco títulos y 35 artículos. En el título primero, artículos 1 a 6, establece las disposiciones generales, define el objeto de la ley, los principios que orientan el ejercicio de este derecho fundamental, precisa quiénes son los sujetos obligados y establece definiciones básicas. El título segundo, artículos 7 a 17, se refiere al contenido y categorías de la información pública objeto de la ley estatutaria que se analiza, lo que incluye regulaciones que desarrollan aspectos como la disponibilidad de la información, los criterios diferenciales de accesibilidad, la información mínima obligatoria, la adopción de esquemas de publicación, los archivos y la gestión documental, y los sistemas de información.

En el título tercero, artículos 18 a 23, consagra las excepciones al acceso a la información pública. El título cuarto, artículos 24 a 31, se refiere a las garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información define los mecanismos administrativos y judiciales para su protección y atribuye al Ministerio Público, funciones de prevención, promoción y seguimiento a la forma como las entidades cumplan con el deber de asegurar el acceso a la información pública. Finalmente, en el título quinto, el proyecto consagra las disposiciones sobre entrada en vigencia, capacitación y formación, y establece los responsables de diseñar la política pública de acceso a la información.

Con el fin de avanzar en el análisis del articulado, la Corte procederá de la siguiente manera. En primer lugar, transcribirá el texto del artículo, hará una breve descripción de su contenido, para establecer sus características más relevantes. En seguida, analizará la compatibilidad de ese contenido normativo con la Constitución, teniendo en cuenta las observaciones de los distintos intervinientes. Y, finalmente, adoptará una decisión sobre la constitucionalidad del artículo.

3.2.1. Artículo 1

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

El artículo 1° define el objeto de la ley, y confirma que se está ante un asunto que a la luz de lo que establece el artículo 152 Superior, debe ser regulado mediante una norma de carácter estatutario.

Esta disposición, advierte al operador jurídico, a los funcionarios públicos y al ciudadano común, y así lo confirma el resto del articulado del proyecto, que esta ley contiene regulaciones que comprometen elementos estructurales del derecho de acceso a la información pública, así como de los derechos fundamentales de petición, a la intimidad, a la libertad de expresión, la libertad de prensa y del derecho de informar y recibir información veraz e imparcial, dada la conexidad axiológica que los caracteriza. Lo cual resulta conforme a los artículos 15, 20, 23, 74 y 78 CP.

Su consagración indica también que en este cuerpo normativo se encontrarán sistematizadas dentro de un mismo cuerpo legal las garantías mínimas para su ejercicio, y las excepciones a la publicidad de la información generada, obtenida, controlada, o transformada por las entidades estatales y los sujetos obligados. Todo lo anterior, armoniza con la exigencia constitucional señalada en el artículo 74 Superior y en la jurisprudencia constitucional en la materia, según la cual las limitaciones al acceso a la información pública son excepcionales y deben estar plasmadas de manera precisa en una norma de carácter legal.

Si bien, como se verá más adelante, en ella no se agotan todos los asuntos puntuales frente a los cuales excepcionalmente habría reserva, sí fija pautas que deberán tener en cuenta los sujetos obligados a los que se les solicite una información pública, por lo que una vez expedida esta disposición, hará parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto al cual deberán sujetarse todos los obligados. En esa medida, dada la jerarquía que tienen las leyes estatutarias dentro de nuestro ordenamiento, se cumple con la exigencia

Por ello, encuentra la Corte que esta disposición constituye un mecanismo esencial para la satisfacción de los principios de publicidad, transparencia y participación democrática, y en una salvaguarda fundamental contra la arbitrariedad estatal, y en consecuencia declarará su exequibilidad.

3.2.2. Artículo 2

Artículo 2°. *Principio de máxima publicidad para titular universal.* Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o

limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

El artículo 2° establece el principio de máxima publicidad que debe orientar el acceso a la información pública en posesión o bajo control o custodia de un sujeto obligado. Resalta que los titulares de este derecho son todas las personas, ciudadanas o residentes en Colombia.

No comparte la Corte las preocupaciones señaladas por dos de los intervinientes en este proceso -la Superintendencia Financiera y la Contaduría General de la República – para quienes esta disposición sería contraria a la Carta.

Por el contrario, este principio corrobora que este derecho fundamental no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones, pero también precisa que dichas limitaciones están sometidas a estrictos requisitos, lo cual resulta no sólo compatible con lo que establece el artículo 74 de la Carta, sino también con los tratados de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Art. 93 CP), en particular, con el artículo 13.2 de la Convención Americana, que exige que se trate de limitaciones realmente excepcionales, consagradas en una disposición de carácter legal o constitucional, y obedezca a objetivos legítimos, de necesidad y estricta proporcionalidad,¹⁸⁵ tal como se desarrolla puntualmente en el artículo 3 y en título III.

Sobre el punto, resulta pertinente recordar que la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”¹⁸⁶, las cuales “deben estar previamente fijadas por ley”¹⁸⁷, “responder a un objetivo permitido por la Convención Americana”¹⁸⁸, y “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”¹⁸⁹.¹⁹⁰

¹⁸⁵ En este preciso sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

¹⁸⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92. En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”.

¹⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

¹⁸⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90.

¹⁸⁹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Asimismo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité

Este principio coincide, de manera armónica con lo que ha señalado la jurisprudencia constitucional en la materia, en cuanto a que el acceso a la información pública es la regla y la reserva, la excepción.

Asimismo, tal como más adelante se verá, las reservas autorizadas en la ley están sometidas a límites materiales y temporales, al exigir para su mantenimiento, entre otras cosas, que efectivamente comprometan derechos fundamentales, o intereses y fines constitucionales imperiosos, manteniéndose la reserva por un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información.

Así se brinda una garantía universal al derecho de acceder a la información a cargo de quien la tenga bajo su responsabilidad, lo cual constituye un desarrollo compatible con lo que establecen los artículos 15, 20, 23, 74 constitucionales. Razón por la cual será declarado exequible.

3.2.3. Artículo 3

Artículo 3°. *Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.* En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática; y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”.

¹⁹⁰ Tomado de “El derecho de acceso a la información, en el marco jurídico interamericano.” Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 diciembre 2009.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrán cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la veracidad de la misma.

El artículo 3° contempla otros principios a través de los cuales se concretan los principios de transparencia, participación democrática y publicidad, de manera armónica con lo que establecen los artículos 1, 2, 3 y 209 de la Carta.

Estos principios, deben ser aplicados por los sujetos obligados, al interpretar una solicitud de información, pero también al adoptar medidas a través de las cuales se implemente el acceso a documentos e información pública, exigiendo que siempre se respeten los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.¹⁹¹

¹⁹¹ Esta disposición recoge las orientaciones señaladas en La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, que en su artículo 25 establece: *La autoridad pública que reciba una solicitud deberá*

Sobre el alcance de esta disposición, plantea el señor Procurador que no es suficientemente claro que estos principios estén orientados a regular la actuación de los sujetos obligados y que es posible que puedan ser leídos como una restricción para quien solicita la información, y en razón de esa supuesta falta de claridad solicita un fallo modulado frente a esta disposición.

No comparte la Corte esta posición, como quiera que cada uno de los 10 principios expresamente señalan que son “*los sujetos obligados*” quienes deben dar aplicación a los mismos tanto al responder una solicitud como al establecer los mecanismos para asegurar la disponibilidad de la información pública.

En ese sentido, el sujeto obligado o responsable, en la interpretación de la solicitud que debe tramitar o responder, o al establecer los procedimientos internos para asegurar el derecho de acceso a la información, no debe establecer requisitos o etapas previas cuyo agotamiento pueda utilizarse para dilatar de manera irrazonable o desproporcionada el ejercicio de dicho derecho, sino dar una respuesta en forma precisa, completa y en el menor tiempo posible, a las solicitudes que se le hagan, y adoptar de manera eficiente los procedimientos que mejor garanticen el derecho. Esto resulta compatible con lo exigido por el artículo 74 constitucional y por el artículo 13 de la Convención Americana, incorporado a nuestro ordenamiento al bloque de constitucionalidad en virtud de lo consagrado en el artículo 93 de la Carta. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información pública, exige que ésta se suministre de manera oportuna, completa y accesible, y cuando ello no sea posible, en un plazo razonable, debe expresar las razones que impiden tal acceso.¹⁹²

En relación con los diez principios que contempla el artículo 3° *sub examine*: transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva de la misma, y responsabilidad en su uso, todos responden a los principios constitucionales que rigen la función pública, en función de garantizar el derecho de acceso a la información pública, lo cual resulta compatible con lo que establece el art. 209 CP.

En relación con el principio de buena fe, la Contaduría General solicita que se declare inexecutable la expresión “*y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa,*” por considerar que es contraria a la presunción constitucional que

realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la solicitud. || En caso que la autoridad pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de clarificar lo solicitado. La autoridad pública tiene la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a la solicitud en forma precisa y completa.

¹⁹² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

establece el artículo 83 de la Carta. No comparte la Sala Plena este concepto, como quiera que el mencionado principio está orientado a guiar el comportamiento de los sujetos obligados, y en esa medida no altera la presunción constitucional, sino que establece un estándar con el cual se evalúa la actuación del sujeto obligado frente al acceso a la información pública y su responsabilidad en caso de vulneración de este derecho fundamental. Dado que la Constitución proscribiera toda forma de responsabilidad objetiva, la expresión “*desprovista de cualquier intención dolosa o culposa,*” a la que hace referencia el principio de buena fe, ratifica no sólo que el comportamiento exigible al sujeto obligado es actuar diligente y prontamente en cumplimiento de sus responsabilidades, sino además, establecer que será responsable por actuaciones dolosas o culposas que le sean endilgables.

En relación con el principio de calidad de la información, la Superintendencia Financiera solicita que se declare la exequibilidad condicionada de las expresiones “*reutilizable*” y “*procesable*” por considerar que tales vocablos no son lo suficientemente claros y pueden ser interpretados de tal forma a que se esté autorizando la manipulación de tal información.

No comparte la Corte esta propuesta, ya que tales locuciones tienen en el contexto de la ley y en el lenguaje común un sentido lo suficientemente claro, a través del cual se materializa el principio de máxima divulgación, como quiera que también hace parte del derecho a acceder a la información pública, la posibilidad de difundirla, por lo cual, la exigencia de que la información sea reutilizable y procesable asegura que no se utilicen formatos o mecanismos que impidan o dificulten su difusión, y en esa medida resulta compatible con el artículo 74 Superior.

Por su parte, y frente al principio de divulgación proactiva de la información, el Procurador establece que este principio no debe imponer a los sujetos obligados una carga imposible de cumplir al publicar y divulgar documentos y archivos públicos, sino que debe ser cumplido atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Sin desconocer que, a pesar de los avances en materia de difusión de la información pública mínima a través de páginas Web e Internet, la implementación plena de la ley supone esfuerzos fiscales importantes, tal circunstancia no puede convertirse en un obstáculo insuperable a partir del cual se postergue indefinidamente el cumplimiento de los deberes constitucionales que implica asegurar el goce efectivo de este derecho. Tal como lo reconoció la Corte Constitucional y como lo establece la misma Carta, la sostenibilidad fiscal es un criterio importante que debe ser tenido en cuenta por las autoridades para realizar de manera responsable y eficiente las labores de planeación, ejecución presupuestal e implementación de medidas que aseguren el goce efectivo de los derechos, pero jamás debe convertirse en

un obstáculo para menoscabar un derecho fundamental.¹⁹³ Por lo tanto, conforme al principio de planeación, las entidades públicas deberán efectuar las provisiones de recursos financieros, físicos y de capacitación del talento humano para avanzar en la implementación de los mecanismos previstos en la ley para asegurar la máxima publicidad de la información y de las actuaciones de las autoridades.

Finalmente, en relación con el principio de responsabilidad por el uso de la información, uno de los ciudadanos intervinientes sostiene que el establecimiento de este principio que señala que el uso de la información obtenida en ejercicio de este derecho debe atender a “*la veracidad de la misma*,” introduce un obstáculo inconstitucional para el ejercicio del derecho a acceder a la información pública, que es contrario a los artículos 20, 23, 83 y 158 de la Constitución Política. Al respecto cabe anotar, que aunque en principio, dados los deberes que tienen los sujetos obligados, la información pública que divulguen proactivamente o a solicitud de cualquier persona, debe ser clara, imparcial y veraz, y que se exige a los sujetos actuar de buena fe, la expresión “*atendiendo a la veracidad de la misma*”, sí introduce dudas sobre la veracidad de una información que se pretenda difundir y traslada la responsabilidad de su difusión al ciudadano, generando una carga desproporcionada e irrazonable que es contraria a los derechos de petición, información, acceso a la información, y al principio de presunción de buena fe que consagran los artículos 20, 23, 74, y 83 de la Carta.

El derecho a acceder a la información pública incluye también el derecho a difundirla responsablemente, y a la luz de lo que ha señalado esta Corporación, implica que la difusión de la información debe hacerse respetando fielmente su contenido, el contexto en el cual él se produjo y sin el propósito de crear confusión o desorientación.¹⁹⁴ Pero tal uso responsable no implica la obligación de corroborar la veracidad de una información que se presume debe ser cierta.

Debido al papel que cumple el acceso a la información pública como instrumento para el control del poder público, el manejo de los recursos públicos y para el fortalecimiento de la democracia, la veracidad de la información que entrega el sujeto obligado a quien la solicita es esencial para el cumplimiento de esos fines constitucionales. Por ello el artículo 3 enfatiza la importancia de los principios de buena fe, transparencia, facilitación y de calidad de la información, como elementos esenciales para la protección de este derecho.

¹⁹³ Acto Legislativo 03 de 2011, Artículo 1, Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Ver las sentencias C-132 de 2012 (MP: Humberto Antonio Sierra Porto, AV: Humberto Antonio Sierra Porto y Mauricio González Cuervo); C-238 de 2012 (MP: Luis Ernesto Vargas Silva, AV: Humberto Antonio Sierra Porto, Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁹⁴ T-473 de 1992 (MP: Ciro Angarita Barón).

Aun cuando se da por supuesto que la información pública debe ser cierta y veraz, la expresión “*atendiendo a la veracidad de la misma*”, introduce la idea de que es posible que una autoridad pública entregue información que no sea verídica a quien la solicita y que en esa circunstancia se traslade la responsabilidad al que la use o difunde, pero no la concentre en el que la emite, lo cual genera ciertamente una carga manifiestamente desproporcionada para la persona que accede a la información.

Adicionalmente, establecer responsabilidad por el uso de la información en esas circunstancias, conduciría a que el ciudadano que decida difundir dicha información pública, tenga que abstenerse de hacerlo hasta tanto no compruebe que la que le ha sido suministrada es cierta, lo cual constituye un obstáculo irrazonable y desproporcionado para el ejercicio de este derecho, para el cumplimiento de las funciones de control a la actividad estatal que lo justifican y para el desarrollo del principio de participación democrática. Aceptar que la difusión de información pública depende de su veracidad, podría acarrear además responsabilidades civiles y hasta penales para quien la difunda, con lo cual se impondría una carga desproporcionada a los usuarios. En esa medida, la expresión “*atendiendo a la veracidad de la misma*” será declarada inexecutable por resultar contraria a los artículos 20, 23, 74, 83 y 158 de la Carta.

Finalmente, dado que el texto de la norma carece de sentido gramatical tal como queda, pero es importante asegurar un manejo adecuado de la información, deberá entenderse que dicho principio implica que debe hacerse un uso responsable de la información pública recibida.

3.2.4. Artículo 4

Artículo 4°. *Concepto del derecho.* En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá

solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

El artículo 4° define elementos esenciales del derecho fundamental de acceso a la información, de manera compatible con lo que establece el artículo 74 Superior, así como con la jurisprudencia de esta Corporación.¹⁹⁵

El artículo establece que el titular del derecho es universal, al señalar que “*toda persona*” puede conocer la información pública, con lo cual se asegura que ésta deba ser entregada sin que sea necesario acreditar un interés directo o una afectación personal.

El objeto sobre el cual recae la posibilidad de acceso a información en posesión o control de un sujeto obligado no sólo es la información misma, sino también su existencia, lo cual resulta particularmente relevante frente a restricciones a la publicidad de la información.¹⁹⁶

En tercer lugar, el artículo reitera que el derecho sólo puede ser restringible excepcionalmente por expreso mandato constitucional o legal. Tales restricciones deben ser además limitadas, proporcionales y acordes con los principios de una sociedad democrática, lo cual resulta concordante con las exigencias constitucionales señaladas en los artículos 74 y 209 Superiores y con la jurisprudencia de esta Corporación en materia de acceso a la información pública.

Sobre este punto resulta relevante recordar las reglas jurisprudencias que deben cumplirse al establecer restricciones a la publicidad de la información, a fin de dar claridad a las condiciones que deben atenderse cuando se pretenda oponerse a la publicidad de un documento o información, dado que tales requisitos fueron recogidos de manera sumaria en esta disposición. En la sentencia T-451 de 2011 la Corte resumió los requisitos en los siguientes términos:

Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso

¹⁹⁵ Ver entre otras, la sentencia T-451 de 2011, MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹⁶ Al respecto la Corte ha indicado que “*el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)*” Sentencia T-216 de 2004.

*judiciales*¹⁹⁷. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos¹⁹⁸. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad (principio de proporcionalidad en sentido estricto), es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad¹⁹⁹. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales²⁰⁰.

Estas reglas, incorporadas en la norma bajo examen, deberán ser respetadas estrictamente por los sujetos obligados por la presente ley.

¹⁹⁷ Sentencia T-074 de 1997.

¹⁹⁸ Así, la Corte en la sentencia T-1268 de 2001 tuteló el derecho de un ciudadano a quien las autoridades aeronáuticas le negaban el acceso a una cierta información con el argumento de que la misma era objeto de reserva según un reglamento aeronáutico contenido en un acto administrativo.

¹⁹⁹ La sentencia C-038 de 1996 señaló al respecto: “La publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales”. En el mismo sentido la sentencia C-527 de 2005 consigna: “Más recientemente la Corte ha reiterado que las limitaciones del derecho de acceso a la información pública serán admisibles cuando se compruebe: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público”.

²⁰⁰ Sentencia C-491 de 2007 F. J. 11.

Además de lo anterior, esta disposición genera las obligaciones de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe y eficientemente las peticiones de acceso a dicha información, con el deber correlativo de producir, recolectar y almacenar en archivos electrónicos la información pública. El anterior concepto constituye una expresión armónica de los derechos de petición y de los derechos políticos, consagrados en los artículos 23 y 45 de la Carta.

El párrafo del artículo bajo examen establece la posibilidad de que la solicitud de información sea realizada con identificación reservada, cuando la persona *“considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia.”*

El Ministerio Público sugiere que este párrafo debe interpretarse, en el sentido de que el procedimiento aplicable a este tipo de solicitudes sea aquel al que se refiere los artículos 24 (literal k) y 28 del mismo proyecto. En esa medida propone que se aplique a estas solicitudes, el mismo procedimiento que define la ley para los eventos en que se niega el acceso a un documento amparado en alguna de las excepciones que autoriza la ley.

La Corte no comparte esa apreciación. En la medida en que no se trata de una solicitud que haya sido negada por existir una reserva, sino de una petición de protección a la vida e integridad del solicitante o su familia, cuando éste considere que la mera solicitud de información puede poner en peligro tales derechos.

Se trata por lo tanto de una solicitud asociada con las labores de prevención y promoción de los derechos humanos que tiene la Procuraduría de manera general y las que le asigna este proyecto de ley, en particular, que debe ser leída a la luz del artículo 277 Superior. Este tipo de solicitudes, resulta de particular importancia para evitar la revictimización de quienes han sufrido violaciones a los derechos humanos y para garantizar los derechos de quienes presentan una solicitud de información específica a partir de la cual puedan presentarse retaliaciones.

La ley no remite en realidad a un procedimiento en particular, a través del cual deba resolverse este asunto, ni mucho menos crea un vacío que deba ser llenado mediante una regulación administrativa para garantizar el derecho a acceder a la información en estos casos. En realidad lo que hace el párrafo es establecer en su mismo texto, de manera suficiente, el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada, que debe seguirse en esos eventos.

Según el párrafo, basta que el ciudadano presente tal solicitud ante el Ministerio Público, y exponga las razones por las cuales considera que su vida o integridad o la de su familia, está en riesgo al solicitar una determinada

información pública, para que la solicitud se tramite como “*solicitud especial con información reservada*.” Tal procedimiento, no supone una labor de indagación sobre los motivos por los cuales existe la amenaza, no exige una demostración de interés por parte del solicitante, ni permite que la Procuraduría valore esos motivos ni niegue tal posibilidad, como quiera el literal k, del artículo 24, sólo autoriza a entregar en debida forma las respuesta a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada.

Este procedimiento asegura que no se hagan solicitudes anónimas de información pública, que impedirían el ejercicio responsable de este derecho y a la vez garantiza los derechos a la vida y a la integridad de los solicitantes cuando la información solicitada pueda generar retaliaciones. Todo lo cual resulta armónico con lo que establecen los artículos 2, 250 (numeral 6), 209 y 277 (numeral 2) de la Carta.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 4 del proyecto de ley

3.2.5. Artículo 5

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;
- e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación;
- f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;
- g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, sólo deberán cumplir con la presente ley respecto de

aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

Parágrafo 1°. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de la aplicación de esta ley y por tanto gozan de reserva legal la información, documentos, bases de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Nacional, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985, el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, la Ley 1097 de 2006, el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1219 de 2008, el artículo 2° de la Ley 1266 de 2008, el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan.

Este artículo 5° define los sujetos obligados a garantizar el acceso a la información pública, vinculando a las entidades de las distintas ramas del poder público, y de todos los niveles, pero también a las entidades que manejen recursos del Estado. También excluye de esta obligación, a las personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos.

El artículo 5° enumera una serie de excepciones a la obligación de entregar información pública y establece de manera general que toda la información, documentos, base de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales es reservada. Según el parágrafo esa reserva se establece de conformidad con lo que establecen el artículo 74 Superior, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985,²⁰¹ el artículo 27 de la Ley 594 de 2000,²⁰² la Ley 1097 de 2006,²⁰³ el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007,²⁰⁴ la Ley 1219 de 2008,²⁰⁵ el artículo 2° de la Ley 1266 de 2008,²⁰⁶ y el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011,²⁰⁷ así como

²⁰¹ Ley 57 de 1985, Artículo 12°.- Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.

²⁰² Ley 594 de 2000. Artículo 27. Acceso y consulta de los documentos. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la Ley. || Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.

²⁰³ Por la cual se regulan los gastos reservados.

²⁰⁴ El literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 establece: “d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS*, que necesiten reserva para su adquisición”.

²⁰⁵ Por la cual se establece el Régimen de Contratación con cargo a gastos reservados.

²⁰⁶ Ley 1266 de 2011, ARTÍCULO 2o. *AMBITO DE APLICACIÓN.* La presente ley se aplica a todos los datos de información personal registrados en un banco de datos, sean estos administrados por entidades de naturaleza pública o privada. || Esta ley se aplicará sin perjuicio de normas especiales que disponen la

las demás normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan. Este párrafo amplía de manera general las excepciones consagradas en el artículo 18 del proyecto.

Según el párrafo 2º, bajo esta reserva ampliada estaría la siguiente información:

- 1) Toda la información, documentos, base de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional;
- 2) Toda la información, documentos, base de datos y contratos relacionados con orden público;
- 3) Toda la información, documentos, bases de datos y contratos relacionados con las relaciones internacionales;
- 4) Todos los gastos reservados para la financiación de actividades de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, protección de testigos e informantes y de contratación del Ministerio de Defensa;
- 5) Los datos de información personal registrados en un banco de datos, sean estos administrados por entidades de naturaleza pública o privada;

Tal como lo señalan varios de los intervinientes, este párrafo es contrario al artículo 74 de la Carta, pues transforma en secretas informaciones y documentos que deberían estar sometidos al escrutinio público, facilitando actuaciones claramente contrarias al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática.

confidencialidad o reserva de ciertos datos o información registrada en bancos de datos de naturaleza pública, para fines estadísticos, de investigación o sanción de delitos o para garantizar el orden público. // Se exceptúan de esta ley las bases de datos que tienen por finalidad producir la Inteligencia de Estado por parte del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad nacional interna y externa. // Los registros públicos a cargo de las cámaras de comercio se registrarán exclusivamente por las normas y principios consagrados en las normas especiales que las regulan. // Igualmente, quedan excluidos de la aplicación de la presente ley aquellos datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico y aquellos que circulan internamente, esto es, que no se suministran a otras personas jurídicas o naturales.”

²⁰⁷ El artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, fue declarado inexecutable mediante sentencia C-818 de 2011 y decía: “Artículo 24. *Informaciones y documentos reservados.* // Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial: // 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial. // 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales. // 3. Los amparados por el secreto profesional. // 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información. // 5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación. “

Para varios de los intervinientes, este párrafo impone restricciones inconstitucionales al derecho fundamental de acceso a la información, en la medida que la Constitución y la Jurisprudencia han determinado las limitaciones que se impongan deben ser ciertas, proporcionales y razonables, lo que para el caso de la norma acusada no ocurre, ya que según quienes reprochan el contenido de este aparte, en su redacción, la limitación impuesta no solo cobija un amplísimo conjunto de informaciones y documentos públicos, establecido en diversas normas, sino que además incluye una fórmula que impone una restricción genérica y a futuro de acceso a la información pública. La Corte Constitucional comparte esta apreciación.

En efecto, este listado genérico cobija todo tipo de información, sin precisar de manera clara y concreta el tipo de información cobijada por la reserva, ni las razones por las cuales esa reserva deba garantizarse.

Este tipo de expresiones genéricas o vagas constituyen una habilitación general a las autoridades para mantener en secreto la información que discrecionalmente consideren adecuado, y es claramente contraria al artículo 74 CP, porque constituyen una negación del derecho, e impiden el control ciudadano sobre las actuaciones de los servidores públicos y de las agencias estatales. También resulta contraria a los tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte, y que conforman el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. (Art. 93 CP).

Dado que se trata de excepciones al principio de publicidad, la posibilidad de establecer una reserva depende no solo de que una ley consagre esta opción de manera general, sino que precise qué información es la que goza de este tratamiento excepcional. Así por ejemplo, con esta fórmula abierta, quedan cobijadas por la reserva tanto el detalle de gastos reservados como la cuantía de los mismos, impidiendo así el control ciudadano sobre la forma como las entidades utilizan los recursos.²⁰⁸ También podían quedar amparados el contenido de un documento público y su existencia, y todo tipo de información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional.

Por lo anterior, este párrafo desconoce el principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, según el cual el legislador puede establecer límites al acceso a la información pública que sean excepcionales, *“razonables y ajustadas a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales”*.²⁰⁹

²⁰⁸ C-491 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería.

²⁰⁹ Sentencia C-038 de 1996. En el mismo sentido la sentencia C-527 de 2005 señaló: Mas recientemente la Corte ha reiterado que las limitaciones del derecho de acceso a la información pública serán admisibles cuando se compruebe: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en

En consecuencia, la Corte declarará la inexecutable del párrafo 2º del artículo 5 del proyecto.

Además de lo anterior, algunos intervinientes se refieren a otros apartes del artículo 5º, que requieren un pronunciamiento específico.

En primer lugar, la Superintendencia Financiera solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 5, en el entendido que en desarrollo de la ley se tenga en cuenta que no todos los datos que constituyen la información pública de un sujeto obligado tiene la naturaleza de pública, pues en ella puede existir datos catalogados como privados, semiprivados o públicos. La Corte considera que no es necesario tal condicionamiento, como quiera que el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y las posibilidades de reserva, están reguladas expresamente en el mismo proyecto de ley a partir del artículo 18, por lo cual deberá hacerse una interpretación sistemática y armónica de estas disposiciones. A esas disposiciones se referirá la Corte más adelante.

En segundo lugar, la Superintendencia de Industria y Comercio, solicita que mediante un fallo modulado, se incluya como excepción al acceso a la información pública, por gozar de reserva legal, toda la información contenida en la Ley 1581 de 2011, “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, la cual fue revisada y aprobada por la Corte Constitucional en sentencia C-748 de 2011.

La Corte considera que no es necesario este condicionamiento, como quiera que la Ley 1581 de 2011, al ser una ley estatutaria que regula el derecho de hábeas data y fijar reglas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, para proteger ciertos datos considerados como “datos sensibles”, por afectar el derecho a la intimidad y otros derechos fundamentales que pueden ser reservados, cumple las exigencias constitucionales para el establecimiento de reservas al derecho de acceso a la información pública, y que resultan compatibles con las reglas específicas que fijará este proyecto de ley estatutaria una vez sea sancionado.

Sobre la reserva de los datos sensibles, en la sentencia C-748 de 2011, la Corte dijo expresamente lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 5, son datos sensibles para los propósitos del proyecto, “(...) los que afectan la intimidad del Titular y cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la organización política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o que garanticen

que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público. En el mismo sentido C-872 de 2003 y T-1029 de 2005.

los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, la vida sexual y los datos biométricos”.

La Sala encuentra que esta definición se ajusta a la jurisprudencia Constitucional y su delimitación, además de proteger el habeas data, es una garantía del derecho a la intimidad, razón por la cual la Sala la encuentra compatible con la Carta Política.

En efecto, como explicó la Corte en la sentencia C-1011 de 2008²¹⁰, la información sensible es aquella “(...) relacionada, entre otros aspectos, con la orientación sexual, los hábitos del individuo y el credo religioso y político. En estos eventos, la naturaleza de esos datos pertenece al núcleo esencial del derecho a la intimidad, entendido como aquella ‘esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico.’²¹¹”

Conforme a esta explicación, la definición del artículo 5 es compatible con el texto constitucional, siempre y cuando no se entienda como una lista taxativa, sino meramente enunciativa de datos sensibles, pues los datos que pertenecen a la esfera íntima son determinados por los cambios y el desarrollo histórico.

2.3.1. Examen de la constitucionalidad de las excepciones a la prohibición de tratamiento de datos sensibles

El segundo contenido normativo del artículo 6, de otro lado, establece excepciones a la proscripción de tratamiento de datos sensibles. Antes de examinar la constitucionalidad de cada hipótesis, la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

Como se indicó en apartes previos, la prohibición de tratamiento de datos sensibles es una garantía del habeas data y del derecho a la intimidad, y además se encuentra estrechamente relacionada con la protección de la dignidad humana. Sin embargo, en ciertas ocasiones el tratamiento de tales datos es indispensable para la adecuada prestación de servicios –como la atención médica y la educación- o para la realización de derechos ligados precisamente a la esfera íntima de las personas –como la libertad de asociación y el ejercicio de las libertades religiosas y de opinión. Las excepciones

²¹⁰ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²¹¹ “Corte Constitucional, sentencia C-517/98, concepto reiterado en la sentencia C-692/03.”

del artículo 6 responden precisamente a la necesidad del tratamiento de datos sensible en dichos escenarios.

Ahora bien, como se trata de casos exceptuados y que, por tanto, pueden generar altos riesgos en términos de vulneración del habeas data, la intimidad e incluso la dignidad de los titulares de los datos, los agentes que realizan en estos casos el tratamiento tienen una responsabilidad reforzada que se traduce en una exigencia mayor en términos de cumplimiento de los principios del artículo 4 y los deberes del título VI. Esa mayor carga de diligencia se deberá también traducir en materia sancionatoria administrativa y penal.

Finalmente, las excepciones, en tanto limitaciones de alcance general al derecho al habeas data, al igual que en el caso de las excepciones del artículo 2, deben ser desarrolladas por el legislador estatutario.

Pasa la Sala a examinar la constitucionalidad de estas excepciones:

2.3.1.1. Constitucionalidad del literal a)

*La Sala considera que, de conformidad con el principio de libertad, es posible que las personas naturales den su consentimiento, por su puesto, expreso e informado, para que sus datos personales sean sometidos a tratamiento. En estos casos deberán cumplirse con todos los principios que rigen el tratamiento de datos personales, en especial cobrará importancia el principio de finalidad, según el cual el dato sensible solamente podrá ser tratado para las finalidades expresamente autorizadas por el titular y que en todo caso deben ser importantes desde el punto de vista constitucional. En este orden de ideas, la Sala encuentra que el **primer contenido normativo** del literal a) se ajusta a la Constitución.*

*En relación con el **segundo contenido normativo**, este es, la posibilidad de tratar el dato sensible sin autorización explícita del titular cuando “(...) por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización”, la Sala considera que es compatible con la Constitución, siempre y cuando se entienda, como se mencionará más adelante, que tal autorización, además de estar contenida en una ley, sea conforme a las garantías que otorga el habeas data, por ejemplo en materia de finalidad, y cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad.*

2.3.1.2. Constitucionalidad del literal b)

El literal b) establece tres condiciones para que pueda operar la segunda excepción: (i) el tratamiento del dato sensible busque

salvaguardar el interés vital del titular, (ii) el titular se encuentre física o jurídicamente incapacitado y (iii) la autorización sea entonces otorgada por el representante legal del titular.

La Sala estima que en virtud de las condiciones que prevé el literal b) para que opere la excepción, ésta se ajusta a la Carta y cumple con el principio de proporcionalidad. Ciertamente, en este caso la excepción cumple una finalidad no solamente importante sino imperiosa, esta es salvaguardar el interés vital del titular del dato sensible, el cual debe entenderse en relación con su vida y su salud frente a afectaciones graves. El medio elegido por el legislador es adecuado, pues ante la imposibilidad de obtener el consentimiento expreso del titular, el proyecto permite que sea otorgado por su representante legal, quien se presume es guardián de los intereses del titular. Finalmente, la excepción establece un justo balance entre los derechos al habeas data, a la intimidad, a la salud y a la vida del titular. Por estas razones, la Sala declarará el literal b) exequible, no sin antes reiterar que las excepciones a las protecciones del habeas data, en este caso a la prohibición de someter a tratamiento los datos sensibles, son de interpretación restrictiva.

2.3.1.3. Constitucionalidad del literal c)

La Sala encuentra que la excepción del literal c) se encuentra justificada en tanto (i) se refiere a datos que circulan solamente al interior de las organizaciones enunciadas; y (ii) es propio de tales organizaciones recoger y procesar datos sensibles de sus miembros o personas que mantienen contacto con ellas, precisamente porque la razón de su existencia está ligado con alguno de los ámbitos personales que da lugar a datos sensibles. Por ejemplo, en el caso de una organización política, es natural que se recolecte y clasifique información sobre las preferencias políticas de sus miembros. En el caso de una ONG que, por ejemplo, se dedique a la defensa de los derechos humanos, en virtud de su labor debe recaudar datos sensibles de quienes solicitan su intervención a efectos de, entre otras cosas, preparar defensas judiciales o diseñar programas de atención.

Además, la reserva de los datos sensibles es garantizada en este literal, en concordancia con el principio de libertad, con la exigencia de que cualquier suministro de datos a terceros este obligatoriamente precedida por la autorización expresa del titular. Por estas razones la Sala declarará exequible el literal c).

2.3.1.4. Inexequibilidad del literal d)

El literal d) tiene **dos contenidos normativos** que en realidad representan dos excepciones diferentes: de un lado, indica que es posible el tratamiento de datos sensibles cuando su titular los ha hecho manifiestamente públicos y, de otro, señala que también es posible el tratamiento cuando sea necesario “(...) para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial”.

En relación con el **primer contenido normativo**, la Sala considera que es **inconstitucional**, pues el hecho de que un dato sensible se haga público, no lo convierte en un dato de naturaleza pública que cualquier persona pueda someter a tratamiento. Por tanto, pese a la divulgación de un dato por su titular, la posibilidad de someterlo a tratamiento debe sujetarse a su consentimiento expreso, previo e informado -principio de libertad- y a las demás exigencias que imponen los principios consagrados en el artículo 4 y demás garantías del habeas data. Por estas razones se declara inexecutable la frase “el Titular haya hecho manifiestamente públicos o”.

Para la Sala, por el contrario, el **segundo contenido normativo** sí se ajusta a la Carta, siempre y cuando, de conformidad con una interpretación sistemática y conforme a la Carta, se entienda que en todo caso es necesaria la autorización previa y expresa del titular de dato sensible, la existencia de una orden judicial y la garantía de las demás prerrogativas derivadas del habeas data.

En efecto, los datos sensibles (de las partes, los testigos y otros intervinientes) en muchos procesos judiciales son indispensables para resolver una controversia; piénsese por ejemplo en un proceso de tutela sobre discriminación o en un proceso penal en el que una víctima reclama reparación por violaciones a sus derechos como consecuencia de una persecución política o religiosa. En estos casos los datos sensibles deben ser puestos en conocimiento de la respectiva autoridad judicial no solamente para resolver la controversia, sino incluso para la adopción de medidas de protección.

Sin embargo, en estos casos, se reitera, en virtud de los principios de libertad, finalidad, legalidad y confidencialidad, (i) el titular debe dar su consentimiento expreso, (ii) se requiere orden judicial – cuando sea del caso, (iii) los datos no podrán ser empleados para propósitos diferentes a los propios del proceso judicial y (iv) las autoridades judiciales y las partes involucradas en el proceso deben garantizar la reserva y confidencialidad de los datos sensibles, entre otros requisitos.

2.3.1.5. Exequibilidad del literal e)

Por último, el literal e) exceptúa de la prohibición al tratamiento de datos sensibles que “(...) tenga una finalidad histórica, estadística o científica”. Sin embargo, la disposición exige que en estos casos se adopten “(...) las medidas conducentes a la supresión de la identidad de los titulares”.

La Sala encuentra que esta excepción cumple con las exigencias del principio de proporcionalidad, ya que (i) cumple una finalidad imperiosa, esta es, el cumplimiento de propósitos de reconstrucción histórica, estadística y científica, finalidades en las existe además un interés de toda la colectividad, toda vez que contribuyen al mejor diseño de políticas públicas y funcionamiento del Estado, a la satisfacción de derechos fundamentales como la salud y la vida, e incluso el derecho colectivo a la verdad. Además, (ii) la disposición elige un medio adecuado, toda vez que exige en todo caso la supresión de la identidad del titular. (iii) De esta forma, la disposición establece un balance adecuado entre el derecho al habeas data y los derechos que se satisfacen con las actividades históricas, estadísticas y científicas.

En todo caso, la Sala reitera que en estos eventos se deben respetar las garantías del habeas data –especialmente el principio de finalidad- y el principio de proporcionalidad”.

Sobre los literales a), b), c) y d), no observa la Corte que exista ninguna incompatibilidad con los parámetros de constitucionalidad definidos en la sección 3.2., pues en ellos se recoge de manera amplia a los sujetos obligados a garantizar el acceso a información pública, no sólo en razón a que se trata de entidades públicas, u órganos y organismos estatales, o de personas que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

En cuanto a los literales c) y d) algunos intervinientes sugieren que se precise aún más que en el caso de personas privadas que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos, la información pública que están obligadas a entregar se refiere a aquella directamente relacionada con las funciones públicas que ejercen o el servicio que prestan. La Corte encuentra que el texto de tales literales deja suficientemente claro esa relación que debe existir entre el sujeto obligado y la información pública y no es necesaria una mayor precisión.

En todo caso, algunas de las preocupaciones expresadas por los intervinientes sobre la publicidad de cierta información,²¹² serán examinadas más adelante al

²¹² Tal es el caso de las preocupaciones de la Unidad de Tierras en relación con la posibilidad de mantener en reserva los nombres de las personas que serán restituidas para garantizar su vida, o de las Superintendencias

estudiar la constitucionalidad de los artículos 18 y 19 y 29 de este proyecto, en los cuales se establece qué tipo de información puede permanecer en reserva y cuál es la carga probatoria que deberá cumplir quien niegue el acceso a un documento público.

En relación con el literal e) del artículo 5°, define dentro de los sujetos obligados a garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información, todas las sociedades en las cuales el Estado tenga participación, sin que se especifique el porcentaje de dicha participación, imponiendo por esta vía a sujetos que no cumplen funciones públicas, ni prestan servicios públicos, la obligación de hacer pública información que en principio es de carácter privado.

Según el Procurador General de la Nación, sólo cuando la participación estatal tiene una entidad suficiente podría aceptarse que resulta justificada constitucionalmente la imposición de la obligación de publicidad de la información que regula este proyecto de ley, lo cual ocurre, cuando se trata de sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital, y en los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Sin embargo, encuentra la Corte que aún en esos eventos, la información solicitada puede referirse a la actividad propia, industrial o comercial, cuya divulgación facilitaría una ventaja competitiva a otras empresas privadas que operen en el mismo sector, en detrimento de la actividad que las primeras desarrollan.

Esta exigencia, tal como lo resalta el Procurador General de la Nación, es desproporcionada y constituye una violación a la libertad privada en materia económica, en los términos establecidos en el artículo 15 de la Carta. Por tanto, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del literal e) del artículo 5 exequible, en el entendido de que las personas obligadas, en relación con su actividad propia, industrial o comercial, no están sujetas al deber de información con respecto a dicha actividad.

En relación con el parágrafo 1, que establece que no son sujetos obligados las personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos, tanto el Procurador General de la República como la Contaduría General, señalan que la expresión “*y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos*” es inconstitucional.

De conformidad con las finalidades que pretenden alcanzarse conforme al artículo 74 de la Carta, son los funcionarios públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos o cumplan

determinadas funciones públicas, quienes deben permitir el acceso a los documentos o información pública que requieran los titulares de este derecho, a fin de que ejerzan su labor de fiscalización y control del poder público, participen democráticamente, y ejerzan sus derechos políticos. Pero tal norma constitucional no impone a los particulares la obligación de hacer pública la información que obtengan en ejercicio de este derecho.

No obstante lo anterior, esta expresión impone una carga desproporcionada que vulnera los derechos de petición, a la intimidad, la libre competencia económica y al libre ejercicio de la profesión u oficio, porque al excepcionar sólo a un grupo de particulares, convierte en sujetos obligados a todos los demás usuarios de información pública, que podrían por esa vía ser obligados a revelar incluso el uso privado que hagan de la misma, lo cual es contrario al libre ejercicio de sus libertades individuales.

Tal distinción, además crea un obstáculo para el libre ejercicio de este derecho, porque establece un incentivo negativo que desestimulará a los ciudadanos a pedir información pública, por el riesgo que tal solicitud pueda generar posteriormente para su intimidad y autonomía, pues no podrán negarse a entregar a quien lo requiera información sobre el destino dado a la información solicitada.

Por tanto, se declarará inexecutable la expresión “y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos” contenida en el Parágrafo 1 del artículo 5 del proyecto.

En cuanto al literal f del artículo 5, uno de los ciudadanos señala que al convertir en sujetos obligados a los partidos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, el literal termina por exigir a particulares el cumplimiento de obligaciones que son solo del resorte de quien ejerce funciones públicas, por lo cual solicita que se declare inexecutable dicho literal.

Sin embargo, dada la función que cumplen los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos dentro de una democracia, el hecho de recibir financiación estatal, y cumplir una función constitucionalmente relevante, que también debe ser objeto de escrutinio por la ciudadanía, implica el que no puedan ser considerados como meros particulares.

En efecto, esta Corporación ha reconocido que *“los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen*

el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista.”²¹³

En esa medida, resulta razonable y proporcionado que sean sujetos obligados a presentar información pública, por lo cual encuentra la Corte Constitucional que el literal f) del artículo 5 resulta un desarrollo armónico de los artículos 1, 2, 40, 74, 107, 109, y 112 de la Carta.

3.2.6. Artículo 6

Artículo 6°. Definiciones.

- a) **Información.** Se refiere a un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen;
- b) **Información pública.** Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;
- c) **Información pública clasificada.** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;
- d) **Información pública reservada.** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;
- e) **Publicar o divulgar.** Significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión;
- f) **Sujetos obligados.** Se refiere a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada incluida en el artículo 5° de esta ley;
- g) **Gestión documental.** Es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación;

²¹³ C-491 de 2011, MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

- h) **Documento de archivo.** Es el registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones;
- i) **Archivo.** Es el conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, como fuentes de la historia. También se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura;
- j) **Datos Abiertos.** Son todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos;
- k) **Documento en construcción.** No será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal.

El artículo 6° establece once definiciones sobre tipos de información, actividades y términos empleados en el proyecto de ley, encaminadas a clarificar el ámbito de la misma frente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo cual, en términos generales, se ajusta plenamente al marco constitucional de dicho proyecto, en particular a lo consagrado en los artículos 20, 23, 40, 74, 93 y 209 de la Constitución Política, así como al parámetro de constitucionalidad recogido en la jurisprudencia de esta Corte y en el bloque de constitucionalidad en sentido estricto que incorpora los estándares internacionales para la protección de este derecho.

Estas definiciones de los vocablos “técnicos” que se emplean en el proyecto para regular el derecho fundamental de acceso a la información pública, constituyen elementos indispensables para su protección, en tanto permiten una correcta y apropiada interpretación de la ley y contribuyen a determinar las responsabilidades de los sujetos obligados por la ley.

La clasificación de la información en pública, pública clasificada y pública reservada, recoge una categorización tradicionalmente empleada para delimitar el derecho a la información pública.

Dado el margen de configuración con que cuenta el legislador en esta materia, es compatible con la Carta la opción tomada por el legislador. Si bien pudo haber escogido otra categorización con el fin de determinar frente a qué tipo de información o documentos pueden establecerse restricciones al derecho de

acceso de información pública, la terminología elegida no se opone a nuestro ordenamiento, y de hecho es compatible con el lenguaje empleado en otras leyes estatutarias sobre el derecho al habeas data.

Así por ejemplo, cuando reguló el derecho al hábeas data y la protección de los datos personales, el legislador estatutario optó por una terminología distinta, pero armónica con la contenida en el proyecto de ley, mediante la cual se restringe la posibilidad de acceso a la información. En efecto, en el literal c) dentro de la categoría de información pública clasificada quedarían todos los datos privados, semiprivados o sensibles a los que hacen referencia las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012, cuya difusión afecta gravemente del derecho a la intimidad de las personas.

En relación con el literal c) el Ministerio de Educación observa que la utilización de la expresión “*podrá*” puede conducir a una violación al derecho a la intimidad al autorizar la publicidad de información privada que sólo puede ser suministrada por orden de autoridad competente. Tal como se verá más adelante, tal preocupación resulta infundada, como quiera que el proyecto de ley expresamente establece reglas para ponderar las posibles colisiones del derecho a acceder a la información pública con otros derechos fundamentales e intereses públicos.

En esa medida, estas definiciones permiten dar plena aplicación al principio de máxima divulgación de la información, frente a aquella que sea clasificada como pública, mientras que el acceso puede ser negado o restringido cuando se trate de información pública clasificada o pública reservada, siempre y cuando se cumplan las condiciones constitucionales “*sujetarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, e igualmente estar relacionadas con la protección de derechos fundamentales, como es el caso de la intimidad, o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional.*”²¹⁴

La tensión entre el derecho a acceder a la información pública clasificada o pública reservada deberá resolverse en cada caso concreto, para determinar si la posibilidad de negar el acceso a este tipo de información, resulta razonable y proporcionada a la luz de los intereses que se pretenden salvaguardar al garantizar el derecho de acceso a la información pública. Así, por ejemplo, cuando se trata de información clasificada, se deberá sopesar en el caso concreto si la divulgación de ese tipo de información cumple una función constitucional importante o constituye una carga desproporcionada e irrazonable para el derecho a la intimidad de las personas afectadas, que no están obligadas a soportar.

²¹⁴ Sentencia T-527 de 2005.

En esa medida, encuentra la Corte que el artículo 6 del proyecto se ajusta a los estándares constitucionales e internacionales, salvo el literal k) sobre el cual se harán en seguida consideraciones particulares.

En relación con el literal k del artículo 6, varios intervinientes consideran que éste no resulta compatible con la Constitución, porque con ella “*se crea una reserva anticonstitucional pues sus límites y fronteras son imprecisos, adicionalmente al cobijar con sigilo la información “preliminar y no definitiva,” se incurre en un vicio ya condenado en la Sentencia T-511 de 2010.*”

Sobre la posibilidad de establecer reserva sobre documentos o información preliminar, la Corte se ha pronunciado en varias ocasiones.²¹⁵ Ha sostenido esta Corporación, que de conformidad con el artículo 74 Superior, el hecho de que una información en poder o control de una autoridad sea preliminar, o se encuentre en construcción, no conduce automáticamente a que tenga carácter reservado. En todos los casos en los que se ha examinado esta problemática, la Corte ha evaluado si esta restricción al derecho de acceso a la información cumple los requisitos constitucionales mediante un juicio estricto de constitucionalidad.

Así por ejemplo, en la sentencia C-872 de 2003, la Corte evaluó la constitucionalidad de las disposiciones que regulaban el proceso de evaluación para el ascenso de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Públicas y, dijo sobre la reserva de tales documentos lo siguiente:

“6.2.1.1. Las excepciones al principio de publicidad se orientan a proteger un objetivo constitucionalmente legítimo.

Las reservas legales sobre los documentos contentivos del proceso de la evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares cobija, por una parte, ciertos datos personales y profesionales del evaluado; por otra, unos juicios de valor realizados por las autoridades evaluadoras y revisoras.

En lo que concierne al secreto que recubre los datos personales y profesionales del evaluado, considera la Corte que la norma legal protege un doble objetivo constitucionalmente válido: los derechos a la vida e integridad física del evaluado y el derecho a la intimidad del mismo.

En efecto, en el formulario núm. 3 “folio de vida” aparecen datos sobre las operaciones militares en las cuales ha participado el evaluado, así como el resultado positivo o negativo de las mismas. De allí que, dada la situación de conflicto armado que vive el país,

²¹⁵ C-872 de 2003 MP. Clara Inés Vargas Hernández, T-1025 de 2007, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-161 de 2011 MP: Humberto Antonio Sierra Porto y T-1268 de 2001, MP: Jaime Araújo Rentería.

la divulgación de esta información puede poner en grave peligro la vida e integridad física del evaluado.

En lo que concierne al derecho a la intimidad, consagrado en el artículo 15 superior, éste ha sido entendido como una esfera de protección del ámbito privado del individuo y de su familia, la cual se traduce en una abstención de conocimiento e injerencia en aquella órbita reservada que le corresponde a la persona y que escapa al conocimiento público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros ni de intervención o análisis de grupos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones.

(...)

Por otra parte, en relación con la reserva legal que recae sobre los juicios de valor realizados por las autoridades evaluadoras y revisoras, considera la Corte que la norma persigue garantizar, ante todo, la imparcialidad y la independencia de los servidores públicos que adelantan estas labores, y en tal sentido, el secreto se erige en un instrumento que permite el adecuado funcionamiento de las Fuerzas Militares, las cuales, por mandato constitucional, son un cuerpo armado no deliberante y caracterizado por una estructura de mando rígida y estrictamente jerarquizada.

Al respecto, la Corte en sentencia C-108 de 1995 con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, se refirió a ciertas reservas legales existentes durante el proceso de selección de funcionarios del INPEC, en los siguientes términos:

*“El artículo 92 dispone que las pruebas que se aportan durante el proceso de selección son reservadas y sólo pueden ser conocidas por los empleados responsables del proceso. Cosa distinta es que los resultados pueden ser conocidos por todos los aspirantes. Como no se trata de un proceso disciplinario, sino de un proceso de selección, no encuentra la Corte inexecutable alguna en la norma; se trata de una medida universalmente aceptada en los procesos de selección, y la reserva es apenas un mínimo razonable de autonomía necesaria para la independencia de los seleccionadores y una protección, también, a la intimidad de los aspirantes.”
(subrayado fuera de texto).*

En suma, las reservas legales que figuran en el artículo 27 del decreto 1799 de 2000 persiguen proteger objetivos constitucionalmente válidos.

6.2.1.2. Las medidas son proporcionales y razonables en una sociedad democrática.

El principio de proporcionalidad se asienta sobre dos supuestos concretos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, conocido como principio de justificación teleológica.

El primero exige que toda medida limitativa de un derecho fundamental, en este caso el acceso a documentos públicos, se encuentre prevista en la ley. Se considera un presupuesto formal ya que no asegura un contenido determinado de la medida, pero sí constituye un postulado básico para su legitimidad democrática y asegura la previsibilidad de la actuación de los poderes públicos.

El segundo presupuesto es de orden material porque introduce en el enjuiciamiento de las intromisiones del Estado en la esfera de los derechos fundamentales los valores que trata de salvaguardar la actuación de los poderes públicos y que precisan gozar de la fuerza constitucional suficiente para enfrentarse a los valores representados por los derechos fundamentales restringidos. Así pues, el principio de proporcionalidad requiere que toda limitación a los derechos fundamentales tienda a la consecución de fines legítimos.²¹⁶

Al respecto, cabe señalar que la doctrina europea ha venido considerando, desde principios de los años sesenta, y posteriormente seguida por diversos tribunales constitucionales de ese continente,²¹⁷ que el principio de proporcionalidad comprende tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El primero se refiere a que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo; el segundo, que la medida legislativa debe ser lo más benigna posible con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto, y la tercera, alude a que la intervención en el derecho fundamental intervenido deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general.

(...)

Por su parte, el principio de razonabilidad, en tanto que límite a la actividad del legislador, implica la exclusión de toda decisión adoptada de manera manifiestamente absurda, injustificada o

²¹⁶ Nicolás González-Cuellar Serrano, *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal*, Madrid, 1995.

²¹⁷ Muy especialmente, el Tribunal Constitucional español, en los siguientes fallos: STC 66/95; STC 207 /96 y 49 /1999.

*insensata, vale decir, apartándose de los designios de la recta razón*²¹⁸. (...)

En este orden de ideas, en una sociedad democrática, las excepciones legales al principio de publicidad de los documentos públicos sólo deben aplicarse en la medida estrictamente necesaria para proteger un derecho fundamental o algún bien de especial importancia.

(...)

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que la proporcionalidad y la razonabilidad de la medida se hallan respaldadas en que, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 57 de 1985, “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, dispone que “Las investigaciones de carácter administrativo o disciplinario no estarán sometidas a reserva. En las copias que sobre estas actuaciones expidan los funcionarios, a solicitud de los particulares, se incluirán siempre las de los documentos en que se consignen las explicaciones de las personas inculpadas...” y su artículo 20 reza: “El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el ejercicio de sus funciones”, es decir, que en el curso de un proceso penal o disciplinario la autoridad competente levanta el velo de la reserva y accede a la información secreta para los propósitos de la investigación. De allí que, que la reserva sobre los documentos a los que alude el artículo 27 del decreto 1799 de 2000 no sea de carácter absoluto ni constituya un medio para evitar la remoción de sus cargos a los servidores públicos implicados en graves violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Tampoco se trata de una medida de carácter intemporal, por cuanto de conformidad con el artículo 13 de la Ley 57 de 1985, la reserva sobre cualquier documento cesará a los treinta años de su expedición; cumplidos éstos, el documento adquiere carácter histórico y podrá ser consultado por cualquier ciudadano y la autoridad que esté en su posesión adquiere la obligación de expedir a quien lo demande copias o fotocopias del mismo.

Con todo, la prevalencia que en el presente asunto presentan el derecho a la intimidad y la seguridad nacional sobre el principio de publicidad y derecho de participación en los asuntos públicos, debe ser matizada en consideración de que, en una sociedad democrática, cualquier ciudadano cuentan con el derecho de proveer a las autoridades evaluadoras y revisoras de datos serios y confiables de que tenga conocimiento sobre determinados

²¹⁸ Sobre el contenido del principio de razonabilidad, ver Perelman “Le raisonnable et le déraisonnable en droit”, APD, 1978, p. 36.

comportamientos de los miembros de las Fuerzas Militares que pongan en evidencia que éstos se han alejado gravemente del cumplimiento de sus deberes constitucionales, informaciones que deben ser tomadas en consideración como otra fuente de información durante el proceso de evaluación de estos servidores públicos.

En efecto, dado que el proceso de evaluación de los suboficiales y oficiales de las Fuerzas Militares persigue, entre otros fines, identificar el personal que reúne los requisitos profesionales exigidos para continuar en la carrera militar, condiciones que indudablemente van de la mano del estricto respeto del funcionario público por las normas internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario, la sociedad en general es titular de un interés legítimo en el sentido de que las Fuerzas Militares estén conformadas únicamente por personal respetuoso de la Constitución y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en las señaladas materias.

En este orden de ideas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 27 del decreto 1799 de 2000.

6.2.2. Las reservas durante el proceso de clasificación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.

(...)

Por el contrario, la imposición de una reserva legal sobre los actos administrativos mediante el cual se decide clasificar para ascenso en una lista o en otra a un oficial o suboficial de las Fuerzas Militares, así como la imposición del secreto sobre los documentos que en ellos consten, no persiguen un fin constitucionalmente válido.

Sin duda, a diferencia de lo que sucede con la reserva legal existente sobre documentos que conforman el proceso de evaluación de los oficiales y suboficiales, la cual se justifica por la protección de los derechos a la vida, integridad física e intimidad del evaluado, aquella que ha sido establecida sobre los motivos que llevaron clasificar de determinada manera a uno de estos servidores públicos para ascenso, no encuentra justificación alguna en una sociedad democrática.

Al respecto, cabe señalar que el actual régimen legal de clasificación para ascenso de los miembros de la Policía Nacional, no establece ninguna clase de reserva sobre las actas de la Junta Clasificadora. En efecto, el decreto núm. 1800 del 14 de septiembre

de 2000 “Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional”, en su Título III “De la Clasificación”, no prevé reserva alguna sobre los mencionados documentos públicos, a pesar de que la Policía Nacional, si bien es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, al igual que sucede con las Fuerzas Militares, es una institución organizada verticalmente, de manera piramidal y basada en el principio del mando.

Aunado a lo anterior, el derecho comprado ofrece argumentos constitucionales importantes.²¹⁹ Así por ejemplo, el Tribunal Supremo español, en sentencia del 28 de marzo de 1977, consideró que no guardaba relación alguna con la seguridad nacional, ni afectaba el mando ni la organización militar, una decisión del Ministerio del Ejército, la cual había dispuesto la baja de un militar en la Escuela de Estado Mayor. En tal sentido, esta instancia jurisdiccional argumentó que “pese al interés que estas decisiones puedan tener para el Ejército, no es posible elevar de rango ese interés hasta el punto de entender que su conservación o desaparición afecte o menoscabe la defensa nacional”²²⁰

Posteriormente, en sentencia del 26 de abril de 1980²²¹, esa Corporación estimó que existían normas sobre el funcionamiento de la institución castrense que eran de naturaleza organizativa, y que por ende, el conocimiento sobre la aplicación de las mismas no afectaba, en absoluto, la defensa nacional.

En este orden de ideas, la decisión de legislador de imponer una reserva sobre los los actos administrativos adoptados por la Junta Clasificadora y sobre los motivos por los cuales los miembros de la misma decidieron clasificar para ascenso, dentro de una determinada lista, a un oficial o suboficial, no se encuentra amparada en la protección de un objetivo constitucionalmente válido.

(...)

(...), considera la Corte que imponer el más absoluto secreto sobre los documentos contentivos de los motivos que llevaron a los miembros de la Junta clasificar de determinada manera a un oficial o suboficial para ascenso, resulta ser una medida desproporcionada.

Sin duda, la imposición del secreto sobre los motivos que soportan la decisión y sobre los documentos que en ellos consten, incluso

²¹⁹ Luciano Parejo Alfonso y Juan Alfonso Santamaría Pastor, Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, Madrid, 1992.

²²⁰ Tribunal Supremo español, sentencia del 28 de marzo de 1997, Ar. 1416.

²²¹ Tribunal Supremo español, sentencia del 26 de abril de 1980, Ar. 4841.

para el funcionario público directamente afectado por la misma, lejos de propender por el mantenimiento de la disciplina y el mando en la institución castrense, se convierte en un obstáculo insalvable para la transparencia que debe caracterizar todas las actividades de la administración pública. En otros términos, la limitación que el legislador impuso al ejercicio del derecho fundamental de acceso a estos documentos públicos no tiende a la consecución de objetivos o propósitos legítimos, y por ende, es manifiestamente desproporcionada en el seno de una sociedad democrática.

En efecto, del examen las funciones legales atribuidas a la Junta Clasificadora se concluye que los documentos donde se exponen los motivos por los cuales un oficial o un suboficial fue clasificado para ascenso en una u otra lista, no guardan relación alguna con el mantenimiento de la seguridad nacional, ni con el disfrute de los derechos fundamentales del evaluado, y por ende, el conocimiento de los mismos, por parte de la ciudadanía, no lesiona bien jurídico alguno. Sin duda, se trata de simples decisiones administrativas, sobre el manejo de personal las cuales no presentan un vínculo de conexidad material con la protección de la integridad territorial del país ni con la defensa de las instituciones democráticas. Tampoco encuentran soporte alguno en la garantía del derecho a la intimidad del oficial o suboficial sometido a estos procesos de clasificación para ascenso.

En este orden de ideas, en relación con el artículo 42 del decreto 1799 de 2000, el cargo de inconstitucionalidad está llamado a prosperar parcialmente”.

En consonancia con las reglas constitucionales desarrolladas para asegurar el principio de máxima publicidad que subyace al contenido del derecho a acceder a la información pública, la posibilidad de imponer restricciones a ese acceso frente a la información preliminar propia de los procesos deliberativos, depende de que tales limitaciones sean razonables y proporcionales en sentido estricto. Esto implica que esa reserva debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, que el medio escogido sea idóneo y no esté prohibido, y que la relación entre ese fin legítimo y el medio sea necesaria y respete el principio de estricta proporcionalidad.²²²

²²² Este estándar constitucional fue aplicado por la Corte en la sentencia T-511 de 2010, (MP: Humberto Antonio Sierra Porto) en donde se dijo lo siguiente: “la entidad oficial alega que la negativa a suministrar la información solicitada se justificaba en aras de preservar las garantías judiciales de los miembros de la fuerza pública, **para resolver la colisión entre los derechos alegados por cada una de las parte la Sala de Revisión somete la negativa del Ministerio de Defensa a un juicio de proporcionalidad estricto.** Se considera que la medida es idónea porque persigue un fin constitucionalmente legítimo y es adecuada para tal propósito, sin embargo, se concluye que la decisión de no suministrar la información “no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la proporcionalidad de la medida” pues “la protección del debido proceso y la presunción de inocencia de los

De conformidad con lo anterior, encuentra la Corte que la definición recogida en el literal k) del artículo 6, por la amplitud de los términos en que fue consagrada, puede dar lugar a una restricción inconstitucional del derecho a acceder a la información pública que establece el artículo 74 Superior. En efecto, de acuerdo con los parámetros constitucionales citados, la posibilidad de mantener en reserva cierta información o documentos en construcción no depende de su clasificación como tal, sino de que efectivamente su restricción sea necesaria, obedezca a un fin legítimo e importante, y sea razonable y proporcional frente al sacrificio que se impone al derecho de acceso a la información pública.

En esa medida, declarará que dicha disposición es exequible en el entendido que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información preliminar, depende de que esta reserva obedezca a (i) un fin constitucionalmente legítimo y (ii) la medida resulte razonable, proporcionada y necesaria.

3.2.7. Artículo 7

Artículo 7°. Disponibilidad de la Información. En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Parágrafo. Se permite en todo caso la retransmisión de televisión por internet cuando el contenido sea información pública de entidades del Estado o noticias al respecto.

El artículo 7, denominado “Disponibilidad de la información”, desarrolla la forma como las personas obligadas por la ley deben poner a disposición del público la información objeto de la ley estatutaria, de tal manera que se garantice un amplio acceso a la misma. Ordena hacerlo a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica, y de manera concreta, introduce la obligación de subir la información a la *web* con el fin de que las

agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres solicita el actor podría lograr se a través de medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información” y a su vez “comporta una afectación extrema del derecho de acceder a la información, con lo cual obstaculiza también la realización del derecho de las víctimas a lograr la verdad, la justicia y la reparación, y una garantía de no repetición de los hechos que los afectan. Es decir, independientemente de si son inocentes los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres se solicitan, las víctimas tienen el derecho de indagar sobre las circunstancias y los presuntos autores de los delitos y ello significa que pueden acceder a los nombres de los agentes que ellos consideran que podrían estar implicados”.

personas interesadas puedan acceder a ella de manera directa. Adicionalmente, en el párrafo que acompaña la norma, autoriza la retransmisión televisiva por internet de la información pública de las entidades del Estado y de las noticias que dan cuenta de la misma.

La norma concreta los mecanismos a través de los cuales, los sujetos obligados deben poner a disposición del público la información garantizada por el legislador.

El artículo encuentra sustento constitucional en los artículos 74 y 209 de la Carta, al cumplir una función instrumental para la difusión de la información pública que se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición y del libre acceso a los documentos públicos, en su correlación con los principios de la función pública. A través de esta disposición se asegura la participación informada de la ciudadanía, la veeduría permanente de las actuaciones de las autoridades, el ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento del papel del ciudadano en su control del poder público.

Por esa razón será declarado exequible.

3.2.8. Artículo 8

Artículo 8°. *Criterio diferencial de accesibilidad.* Con el objeto de facilitar que las poblaciones específicas accedan a la información que particularmente las afecte, los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las comunidades, divulgarán la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaborarán formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Deberá asegurarse el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y en especial se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de discapacidad.

El artículo 8 titulado “*Criterio diferencial de accesibilidad*”, introduce medidas especiales para asegurar el acceso a la información pública a los distintos grupos étnicos y culturales del país y a las personas discapacitadas. Para los primeros, prevé en cabeza de los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las distintas comunidades, el deber de divulgar la información pública en diversos idiomas y lenguas, y elaborar formatos alternativos comprensibles para las mismas. Para los segundos, ordena a los medios de comunicación tomar las medidas necesarias.

Al igual que el anterior artículo, esta disposición encuentra su fundamento constitucional en los artículos 74 y 209 de la Carta, y mediante él se asegura que las minorías étnicas puedan participar activamente en las decisiones de nuestra democracia.

No obstante, dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, sólo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva.

Si bien puede resultar excesivamente oneroso para el Estado traducir permanentemente a todas las lenguas indígenas los documentos públicos, así no exista una afectación de sus derechos, la norma bajo estudio sí tiene un supuesto mínimo que debe cumplirse siempre y es el deber de asegurar que dichas autoridades por lo menos tengan la posibilidad de saber que el documento público en cuestión existe, para que estas puedan estar enteradas de la información pública, para que puedan pedir la traducción de aquella información pública que les concierne, con el fin de superar las barreras del idiomáticas y culturales.

De no entenderse la norma en el sentido, se estarían desconociendo valiosos principios y derechos constitucionales que obligan al Estado colombiano a otorgar especial protección a las minorías étnicas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, ejercicio que tiene como presupuesto el acceso a la información.

Bajo este supuesto mínimo la Corte declarará la exequibilidad del artículo 8.

3.2.9. Artículo 9

Artículo 9º. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá

publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

- a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;
- b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011;
- c) Un directorio que incluya el, cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;
- d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;
- e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;
- f) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- g) Publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo 1º. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Parágrafo 2º. En relación a los literales c) y e) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y de personas naturales con contratos de prestación de servicios, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral y profesional de los funcionarios y de los contratistas. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la constitución y la ley.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio a lo establecido en el presente artículo, los sujetos obligados deberán observar lo establecido por la estrategia de gobierno en línea, o la que haga sus veces, en cuanto a la publicación y divulgación de la información.

Los artículos 9 a 11 enuncian las categorías de información que las autoridades públicas u organismos privados sujetos a la ley, deben divulgar, de conformidad con el deber estatal de publicar proactivamente la información pública, sin necesidad de que medie petición previa por parte de los ciudadanos. Estas disposiciones cumplen un papel instrumental para facilitar el acceso a la información pública, que en general son un desarrollo armónico del artículo 74 CP.

Específicamente, el artículo 9 denominado “*Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado*”, determina el contenido de la información que deberá ser publicada por parte de los sujetos obligados y la forma cómo deberá ser presentada.

En relación con el contenido, los sujetos obligados deberán publicar como mínimo la siguiente información que de cuenta de su estructura y funcionamiento de las entidades: (i) la estructura orgánica, funciones y deberes, ubicación y horas de atención al público; (ii) el presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal; (iii) un directorio de empleados en el que figure el cargo, dirección de correo electrónico y teléfono, y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado; (iv) las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos, y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño; (v) el plan de compras anual, los contratos adjudicados para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados, y los contratos de prestación de servicios con indicación del objeto contractual, el monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico; (vi) los plazos de cumplimiento de los contratos; y (vii) el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Asimismo, en su parágrafo 1, la norma prevé que deberá garantizarse la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información anterior, y publicarse de tal forma que su uso y comprensión por parte de las personas se facilite.

El parágrafo 2 reglamenta el contenido y la forma de presentar la información que debe hacerse pública de los empleados, funcionarios y contratistas que trabajan con el sujeto obligado. Al respecto dispone que deberá presentarse en el formato que para el efecto diseñe el Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual deberá contener los siguientes datos de los

funcionarios y contratistas: (i) nombres y apellidos completos; (ii) ciudad de nacimiento; (iii) formación académica; y (iv) experiencia laboral y profesional. De manera expresa, la norma excluye la publicación de cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la Constitución y la ley.

Finalmente, el párrafo 3, establece para los sujetos obligados el deber de dar cumplimiento a la estrategia denominada “Gobierno en línea” o la que haga sus veces, en lo relativo a la publicación y divulgación de la información pública.

En relación con los literales c) y e) algunos de los intervinientes consideran que es inconveniente la publicidad sobre el nivel salarial o el valor de los contratos de prestación de servicios, pues en su opinión ello puede implicar la publicidad de información que pone en riesgo al titular de la misma. No encuentra la Corte que tal preocupación, considerada en abstracto sea fundada, en la medida en que la información a la que se refieren esos dos literales está relacionada con la gestión y el uso de recursos públicos sobre cuya utilización se debe garantizar el acceso más transparente posible. Para que algunos elementos de esa información mínima exigida puedan permanecer en reserva, el mismo proyecto exige en los artículos 18, 19 y 29 el cumplimiento de ciertos requisitos, cuya constitucionalidad se examina más adelante.

Por lo anterior, esta disposición, al igual que los artículos 7 y 8 previamente examinados, constituye un desarrollo armónico de los artículos 74 y 209 de la Carta. A través de esta disposición se asegura que los titulares del derecho a acceder a la información pública puedan conocer una información mínima sobre las condiciones y procedimientos para el ejercicio de sus derechos, así como ejercer control sobre el poder público y fortalecer la veeduría ciudadana sobre el manejo de los recursos, lo cual contribuye también a erradicar la corrupción y la arbitrariedad, lo cual es compatible con nuestro ordenamiento constitucional.

Por esa razón será declarado exequible.

3.2.10. Artículo 10

Artículo 10. *Publicidad de la contratación.* En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9° literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la Información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.

El artículo 10 titulado “*Publicidad de la contratación*”, desarrolla lo relativo a la publicidad de la contratación estatal, al establecer en cabeza de los sujetos obligados las siguientes obligaciones: (i) publicar en el medio electrónico institucional los contratos en curso, y (ii) crear un vínculo con el sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces que permita acceder directamente a la información del proceso contractual sobre el cual se tenga interés. La información mínima exigida por el artículo 9 deberá ser actualizada por las respectivas entidades obligadas, al menos cada tres meses.

Encuentra la Corte que el artículo se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, en su correlación con los principios de la función pública, y contribuye a la transparencia de la administración pública.

En esa medida, constituye un desarrollo armónico de los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta. Por esa razón será declarado exequible.

3.2.11. Artículo 11

Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

- a) Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;
- b) Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;
- c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;
- d) El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;
- d) Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado;
- e) Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;
- f) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;
- g) Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u

omisiones del sujeto obligado. Junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado;

h) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;

i) Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información;

j) Los sujetos obligados deberán publicar datos abiertos, para lo cual deberán contemplar las excepciones establecidas en el Título III de la presente ley. Adicionalmente, para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.

El artículo 11 denominado “*Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado*”, enuncia la información mínima obligatoria que deberá ser publicada relativa a servicios, procedimientos y funcionamiento de los sujetos obligados. Incluye los datos abiertos, definidos como aquellos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas, teniendo en cuenta las excepciones de acceso a la información.

Para tales efectos, ordena observar los requisitos que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.

La información mínima que por este concepto debe publicarse es la siguiente:

(i) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;

(ii) toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;

(iii) la descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;

(iv) el contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;

(v) todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado;

- (vi) todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;
- (vii) los procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;
- (viii) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado;
- (ix) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado; y
- (x) el registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información.

Esta disposición, también instrumental para el ejercicio del derecho a acceder a la información pública, se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, y a los principios constitucionales que orientan la función pública, por lo cual es compatible con los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta. Por esa razón será declarado exequible.

3.2.12. Artículo 12

“Artículo 12. Adopción de esquemas de publicación. Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio Web, y en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:

- a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;
- b) La manera en la cual publicará dicha información;
- c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;
- d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;

e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación”.

Este artículo es una concreción del principio de máxima publicidad que subyace el artículo 74 de la Carta, y constituye una materialización de los principios constitucionales de transparencia y publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa que consagra el artículo 209 Superior.

En relación con este artículo, el Ministerio de Telecomunicaciones sugiere su revisión, pues podría resultar incompatible con las nuevas funciones de publicidad asignadas a la Procuraduría General de la Nación. La Corte Constitucional no encuentra que exista tal incompatibilidad como quiera que las atribuciones otorgadas a la Procuraduría no exoneran del deber de publicidad que deben cumplir todas las entidades estatales y personas que ejerzan funciones públicas. Sobre este punto se volverá más tarde al examinar el artículo 24 del proyecto.

En esa medida, encuentra la Corte que esta disposición se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, así como a los principios de la función pública que aseguran la transparencia de la administración pública. Y por ello, será declarado exequible.

3.2.13. Artículo 13

“Artículo 13. Registros de Activos de Información. Todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información haciendo un listado de:

- a) Todas las categorías de información publicada por el sujeto obligado;
- b) Todo registro publicado;
- c) Todo registro disponible para ser solicitado por el público.

El Ministerio Público podrá establecer estándares en relación a los Registros Activos de Información.

Todo sujeto obligado deberá asegurarse de que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio Público y con aquellos dictados por el Archivo General de la Nación, en relación a la constitución de las Tablas de Retención Documental –TRD- y los inventarios documentales”.

El artículo 13 prescribe la creación y actualización del registro de activos de información del sujeto obligado, consistente en un listado que contenga toda la información, registros publicados y el registro disponible para el público, mediante el cual se asegura que la información pública sea clara, completa,

oportuna, cierta y actualizada, tal como lo exige el goce pleno del derecho a acceder a la información pública.

Esta disposición asegura el acceso ciudadano a todos los documentos públicos y el cumplimiento del deber de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado.²²³

En esa medida, esta disposición se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, así como a los principios de la función pública que aseguran la transparencia de la administración pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209. Y por ello, será declarada exequible.

3.2.14. Artículo 14

“Artículo 14. *Información publicada con anterioridad.* Los sujetos obligados deben garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a toda la información previamente divulgada. Se publicará esta información en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011. Cuando se dé respuesta a una de las solicitudes aquí previstas, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en el sitio web del sujeto obligado, y en defecto de la existencia de un sitio web, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia”.

El artículo 14 establece la garantía de acceso a la información publicada con anterioridad por los sujetos obligados, conforme a parámetros de claridad, oportunidad, objetividad, veracidad, procesabilidad y accesibilidad, a los que se refiere el principio de calidad de información consagrado en el artículo 3 del proyecto.

Esta disposición, hace viable el ejercicio del derecho a acceder a documentos públicos respecto de información ya publicada en otros medios, con lo cual se asegura una mayor accesibilidad y divulgación de la información pública, lo cual resulta compatible con los artículos 74 y 209 de la Carta.

Sin embargo, varios de los intervinientes señalan que la mención al artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, debe ser suprimida porque se refiere a una

²²³ Sentencia C-872 de 2003. En el mismo sentido la sentencia C-891 de 2002 según la cual: “En procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiéndole sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna.” Igualmente, en la sentencia T-596 de 2002 la Corte indicó que para que los miembros de la comunidad política puedan ejercer plenamente el derecho a la participación ciudadana es necesario que la información que soliciten al Estado les sea suministrada de manera fácil de entender.

disposición que fue declarada previamente inexecutable mediante la Sentencia C-818 de 2011.

En ese sentido, les asiste la razón, por ello el artículo 14 será declarado executable, salvo la expresión “*Se publicará esta información en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011,*” que será declarada inexecutable.

3.2.15. Artículo 15

Artículo 15. Programa de Gestión Documental. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado. Deberán observarse los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia.

El artículo 15 establece la obligación de adoptar programas de gestión documental integrados con las funciones administrativas de los sujetos obligados de conformidad con los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación expida en la materia.

Esta disposición asegura el cumplimiento de la obligación estatal de producir información sobre su gestión y de mantenerla disponible y en buen estado para que pueda ser consultada, de tal forma que se garantice efectivamente el derecho a acceder a la información pública.

En el caso de documentos o información reservada, el cumplimiento adecuado de esta obligación asegura su posterior publicidad. Es por ello, que la Corte ha resaltado que “*la pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida*”²²⁴

Igualmente, la norma asegura la efectividad de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición, que dependen en buena medida de poder acceder a información pública completa, oportuna, disponible y consultable, que se encuentre bajo control del Estado.

²²⁴ Sentencia T-216 de 2004.

Por lo anterior, considera la Corte que el artículo se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta y por lo mismo será declarado exequible.

3.2.16. Artículo 16

Artículo 16. Archivos. En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos. Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la Nación.

El artículo 16 exige a los sujetos obligados la implementación de procedimientos claros para la administración de sus archivos., con el fin de asegurar la eficacia y eficiencia del Estado y la promoción activa del acceso a la información pública.

Esta disposición, al igual que el artículo anteriormente examinado, asegura el cumplimiento de la obligación estatal de mantener disponible y en buen estado la información pública bajo su control, de conformidad con los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación expida en la materia, para que pueda ser consultada, de tal forma que se garantice efectivamente el derecho a acceder a la información pública.

Por lo anterior, considera la Corte que el artículo se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta y por lo mismo será declarado exequible.

3.2.17. Artículo 17

Artículo 17. Sistemas de información. Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

- a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;

- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos;
- d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.

El artículo 17 del proyecto, es otra de las disposiciones que instrumentaliza la obligación estatal de producir información sobre su gestión y de mantenerla disponible y en buen estado para que pueda ser consultada, de tal forma que se garantice efectivamente el derecho a acceder a la información pública.

Esta disposición exige, que los sistemas de información estén alineados con los distintos procedimientos del Programa de Gestión Estatal, que la información que se difunda a través de ellos sea la misma que se encuentre en los sistemas administrados por el sujeto obligado y que se asegure que puede ser consultada por los titulares del derecho a acceder a la información pública, al hacerla constar en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos.

Esta disposición, al igual que el artículo anteriormente examinado, asegura el cumplimiento de la obligación estatal de mantener disponible y en buen estado la información pública bajo su control, y por lo mismo se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, así como a los principios de la función pública, consagrados en los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta. Y por lo mismo será declarado exequible.

3.2.18. Artículo 18

Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

El artículo 18 hace parte de las disposiciones del Título III del proyecto que consagran excepciones a la publicidad de la información en poder o control del Estado.

Uno de los límites admisibles al derecho de acceso a la información pública proviene de la necesidad de protección de otros derechos fundamentales que puedan ser afectados por el acceso y difusión de tal información. Tal es el caso de los datos personales que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad, o de los secretos comerciales, industriales y profesionales, cuyo acceso puede afectar el ejercicio de las libertades económicas. También se ha autorizado restringir el acceso a la información pública cuando su divulgación o acceso pueda poner en peligro la vida, la integridad o la seguridad de las personas. El artículo 18 bajo examen se refiere puntualmente a estas restricciones.

Mediante esta norma se establece la posibilidad de rechazar o denegar el acceso a información pública clasificada, cuando su acceso y posible difusión pueda causar un daño a los derechos a la intimidad personal, la vida, la salud o la seguridad de las personas, o por tratarse de secretos comerciales, industriales o profesionales. Esta disposición establece también que la duración de estas restricciones es ilimitada, y que no podrá aplicarse cuando la persona haya consentido en la revelación de esa información.

De conformidad con lo que establece el artículo 74 de la Carta y la jurisprudencia constitucional en la materia, una *“reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta. En ese sentido en un caso de violencia contra menores, por ejemplo, solo es reservado el nombre del menor o los datos que permitan su identificación, pero no el resto de la información que reposa en el proceso, pues resultaría desproporcionado reservar una información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional. A este respecto no sobra recordar que la Corte ha señalado que cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información debe ser motivada y que la interpretación de la norma sobre reserva debe ser restrictiva.”*²²⁵ ²²⁶

A partir de ese entendimiento, pasa la Corte a examinar la norma bajo revisión.

²²⁵ En este sentido se ha manifestado también la Corte Suprema de Justicia al considerar 1) que la reserva legal del proceso penal se levanta una vez a terminado este o se ha archivado la actuación; 2) que sólo puede permanecer en reserva la información estrictamente necesaria para proteger la vida o integridad de víctimas y testigos o la intimidad de sujetos de especial protección como los menores; 3) que sólo se admite la reserva de las piezas que han sido trasladadas a otro proceso que se encuentra en curso pero no de la información restante del proceso archivado. Cfr. CSJ Sala de Casación Penal sentencias de 17 de junio de 1998 y Sentencia de 10 de noviembre de 1999.

²²⁶ C-491 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería.

Según el artículo 18, para que tal reserva opere, se requiere que el sujeto obligado que tenga bajo su control información pública clasificada:

- (i) exponga por escrito y en forma debidamente motivada, las razones por las cuales acceder a la información reservada pueda causar daño a los derechos señalados en la norma;
- (ii) que se trate del derecho a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011;
- (iii) o que se trate de los derechos a la vida, a la salud o la seguridad de las personas;
- (iv) o que se trate de secretos comerciales, industriales y profesionales, y la información de proyectos de inversión de las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, según lo que establece el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

La exigencia de que se expresen por escrito las razones de la reserva, asegura que la decisión del sujeto obligado pueda negar el acceso a esta información no resulte arbitraria. El artículo 18 emplea la expresión “debidamente” motivada, y aunque algunos intervinientes sostienen que tal expresión es ambigua, debe ser leída a la luz de los parámetros de constitucionalidad señalados en la sección 3.2. de esta sentencia, y también de manera armónica con lo que establecen otras disposiciones de este proyecto de ley estatutario.

Dado que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información particular, es excepcional y debe ser interpretada de manera estricta, la jurisprudencia ha señalado que es preciso acreditar que esa reserva obedece a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, y que la restricción es razonable y proporcionada. Estos criterios deberán ser empleados por el sujeto obligado para expresar los motivos de la restricción.

Por ello, dado que la norma en examen exige que el riesgo para tales derechos “*pueda*” causar daño a un derecho, esa conjugación verbal implica que los motivos que debe consignar el sujeto obligado deben expresar necesariamente por qué la posibilidad de dañar esos derechos es *real, probable y específica*, que no es un riesgo remoto ni eventual. Adicionalmente, para asegurar que sea proporcional, a la luz de la doctrina constitucional en la materia, el sujeto obligado debe señalar que *el daño o perjuicio* que pueda producirse a esos derechos *sea sustancial*, pues no sería constitucional que un daño ínfimo conduzca a una restricción tan seria del derecho de acceso a la información. La determinación de qué tan sustancial es un daño se determina al sopesar si el daño causado al interés protegido es desproporcionado ante el beneficio que se obtendría por garantizar el derecho a acceder a documentos públicos.

De conformidad con los parámetros constitucionales señalados, la carga de la prueba para negar el acceso a la información es del sujeto obligado que tiene dicha información bajo su control. Lo anterior asegura el ejercicio del derecho

de acceso a la información pública, pues, impide que tal decisión sea meramente discrecional y arbitraria.²²⁷

Los anteriores criterios fueron expresamente por el legislador estatutario al definir en el artículo 29 de este proyecto en qué consiste la carga de la prueba.

Por ello, para la Corte Constitucional las exigencias recogidas en el inciso primero del artículo 18, entendidas como se ha señalado, resultan compatibles con el derecho de acceso a la información pública que consagra el artículo 74 Superior, y con la protección del secreto profesional que establece esa misma disposición, así como con la protección de los derechos a la intimidad (art. 15 CP), de información (artículo 20), y de petición (artículo 23). Las reglas fijadas en el artículo 18 para que un sujeto obligado pueda negar el acceso a cierto tipo de información cuando pueda dañar otros derechos, refleja los parámetros constitucionales recogidos en la jurisprudencia en la materia.

A continuación se hará referencia a la constitucionalidad de cada uno de los textos que autorizan la restricción del derecho de acceso a la información pública.

En relación con los derechos a la vida, a la seguridad y la salud de las personas, a los que se refiere el literal a), tal restricción resulta razonable y proporcionada, como quiera que la protección de estos derechos constituye un objetivo constitucional legítimo e importante que justifica la reserva de la información. Además la restricción es razonable y proporcionada, pues el sacrificio de tales derechos resulta desproporcionado frente a los beneficios que podrían obtenerse de permitirse el acceso a dicha información. En esa medida encuentra la Corte que el literal a) se ajusta a la Carta.

En cuanto al literal b), relativo al derecho a la intimidad, encuentra la Corte en primer lugar, tal como lo señalaron varios intervinientes, se consagra una remisión a una norma declarada inexecutable, que debe ser suprimida del texto legal. Se trata del artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, que fue declarado inexecutable mediante sentencia C-818 de 2011.²²⁸ Sin embargo, dado que la inexecutable fue diferida hasta el 31 de diciembre de 2014,²²⁹ deberá entenderse que las referencias al artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 deberán ser remplazadas por la norma estatutaria que se expida en su lugar.

²²⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

²²⁸ MP. Jorge Ignacio Pretel Chaljub.

²²⁹ La parte resolutoria de la sentencia C-818 de 2011 dice lo siguiente: “**SEGUNDO.-** Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. // **TERCERO.-** Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.”

En segundo lugar, el literal b) hace una distinción entre el derecho a la intimidad de quienes sean funcionarios públicos y el de las demás personas. Esta excepción resulta pertinente, como quiera que cuando se trata de funcionarios públicos, el escrutinio de ciertos datos personales está permitido, de conformidad con los parámetros de constitucionalidad señalados, por lo cual no encuentra la Corte que sea incompatible con el artículo 74 de la Carta ni con otras disposiciones constitucionales.

En cuanto al literal c) el artículo establece 2 tipos de excepciones. Una basada en la protección constitucional del secreto profesional que consagra el inciso 2 del artículo 74. Esta limitación también resulta razonable a la luz de los parámetros de constitucionalidad reseñados,²³⁰ como quiera que protege un interés constitucional imperioso y la restricción de acceso a esta información ha sido considerada razonable y proporcionada, por el daño que puede causar a la intimidad y a los derechos económicos de los ciudadanos.²³¹ Este tipo de restricciones, tienen, no obstante una duración limitada, fijada en las normas que protegen esta información, por lo que no les sería aplicable la excepción de reserva ilimitada en el tiempo a que hace referencia el párrafo, como quiera que ello contraría el principio según el cual tales restricciones deben tener una duración razonable.

El literal c) también establece una reserva a la información sobre proyectos de inversión de las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. La participación en el capital social del Estado en estas empresas y sociedades, determina si se trata de sujetos obligados, según lo establecido en el artículo 5° de este proyecto.

El interés de garantizar la transparencia en la gestión en este tipo de empresas y sociedades opera respecto de aquellas sociedades en las que el Estado tiene participación igual o superior al 50%. De conformidad con lo que se señaló en la sección 3.2.5, al examinar quiénes eran los sujetos obligados, surge una antinomia que dificultaría la aplicación de la reserva, que puede conducir a restricciones arbitrarias del derecho a acceder a la información pública. Para corregir este problema, encuentra la Corte que es necesario suprimir esa remisión, a fin de que las reservas que establece la Ley 1474 de 2011, sean interpretadas a la luz de lo que se consagra en esta ley estatutaria. Y en esa medida declarará inexecutable la expresión “, *así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011*” contenida en el literal c).

Finalmente, en relación con el párrafo del artículo 18, se establece que ninguna de las reservas tendrá aplicación cuando la persona natural o jurídica haya consentido en su revelación. Ello resulta conforme a los parámetros constitucionales que garantizan tanto el derecho de acceso a la información, como los derechos a la intimidad, el secreto profesional, y las libertades

²³⁰ Ver entre otras la sentencia T-073A de 1996, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

²³¹ C-881 de 2011, (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

económicas. Señala también el párrafo, en relación con todas las excepciones consagradas en el artículo, que su duración es ilimitada.

Dado que la validez de las excepciones al acceso a la información son restringidas, se ha exigido consagrar un plazo razonable, vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público. En efecto, según esos parámetros, sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo de que, al revelarla, resultara afectado de manera desproporcionada uno de los bienes que se busca proteger.²³² En esa medida, frente a la afectación de intereses tales como los derechos a la vida, la salud, la seguridad personales o a la intimidad, no es posible fijar de antemano una limitación temporal, pues ésta depende de que subsistan las condiciones materiales que justifican la reserva. En ese sentido, la expresión “ilimitada” no resulta contraria al derecho a acceder a la información pública.

No ocurre lo mismo cuando se trata del secreto profesional o de los secretos industriales, respecto de los cuales sí es posible establecer una limitación temporal, generalmente consagrada en las normas que regulan cada secreto en particular.

Por lo anterior, y en relación con el párrafo del artículo 18, se declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “*duración ilimitada*”, en el entendido de que tal posibilidad se sujetará al término de protección legal consagrado para la protección de los secretos profesionales, comerciales o industriales.

Por ser pertinente para la aplicación de esta disposición por parte de los sujetos obligados, resulta relevante recordar lo que sostuvo la Corte sobre tipologías de información como elemento determinante para resolver la colisión entre derechos, en la sentencia T-729 de 2002.²³³

Para la adecuada comprensión de la colisión entre los derechos a la información y al habeas data, en ocasiones extensible al derecho a la intimidad, la Corte propone una tipología de la información que, mediante el manejo de criterios más o menos estables, facilite la unificación de la jurisprudencia constitucional y la seguridad jurídica entre los actores más usuales de los mismos.

La primera gran tipología, es aquella dirigida a distinguir entre la información impersonal y la información personal. A su vez, en esta última es importante diferenciar igualmente la información personal contenida en bases de datos computarizadas o no y la información personal contenida en otros medios, como videos o fotografías, etc.

²³² Artículo 13.2 de la Convención Americana.

²³³ T-729 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

En función de la especialidad del régimen aplicable al derecho a la autodeterminación, esta diferenciación es útil principalmente por tres razones: la primera, es la que permite afirmar que en el caso de la información impersonal no existe un límite constitucional fuerte²³⁴ al derecho a la información, sobre todo teniendo en cuenta la expresa prohibición constitucional de la censura (artículo 20 inciso 2º), sumada en algunos casos a los principios de publicidad, transparencia y eficiencia en lo relativo al funcionamiento de la administración pública (artículo 209) o de la administración de justicia (artículo 228). Una segunda razón, está asociada con la reconocida diferencia entre los derechos a la intimidad, al buen nombre y al habeas data, lo cual implica reconocer igualmente las diferencias entre su relación con la llamada información personal y su posible colisión con el derecho a la información. La tercera razón, guarda relación con el régimen jurídico aplicable a los llamados procesos de administración de datos inspirado por principios especiales y en el cual opera, con sus particularidades, el derecho al habeas data.

La segunda gran tipología que necesariamente se superpone con la anterior, es la dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma. En este sentido la Sala encuentra cuatro grandes tipos: la información pública o de dominio público, la información semi-privada, la información privada y la información reservada o secreta.

Así, la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno.

La información semi-privada, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el

²³⁴ Esta calificación se justifica, entre otras, en virtud de la existencia de ciertos derechos igualmente constitucionales, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual (artículo 61 de la Constitución) que constituyen un límite de rango constitucional al derecho a la información.

cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.

La información privada, será aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

Finalmente, encontramos la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobre todo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles"²³⁵ o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.

Para la Corte, esta tipología es útil al menos por dos razones: la primera, porque contribuye a la delimitación entre la información que se puede publicar en desarrollo del derecho constitucional a la información, y aquella que constitucionalmente está prohibido publicar como consecuencia de los derechos a la intimidad y al habeas data. La segunda, porque contribuye a la delimitación e identificación tanto de las personas como de las autoridades que se encuentran legitimadas para acceder o divulgar dicha información.

De conformidad con los parámetros constitucionales señalados en la jurisprudencia, la Corte ha consagrado las siguientes reglas:

- Cuando se trate de un dato personal sensible, en principio, sólo su titular podría tener acceso.²³⁶ Sobre el particular, la Corte puntualizó lo siguiente en la sentencia C-1011 de 2008:²³⁷

²³⁵ En la sentencia T-307 de 1999, sobre la llamada información "sensible", la Corte afirmó: "...no puede recolectarse información sobre datos "sensibles" como, por ejemplo, la orientación sexual de las personas, su filiación política o su credo religioso, cuando ello, directa o indirectamente, pueda conducir a una política de discriminación o marginación."

²³⁶ En efecto, de conformidad con el principio 3 de la Declaración de Principios sobre Acceso a la Información, "[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla".

²³⁷ C-1011 de 2008 (MP: Jaime Córdoba Triviño).

*“Caso distinto se predica de la información sensible, relacionada, entre otros aspectos, con la orientación sexual, los hábitos del individuo y el credo religioso y político. En estos eventos, la naturaleza de esos datos pertenece al núcleo esencial del derecho a la intimidad, entendido como aquella “esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”.*²³⁸ *En este caso, todo acto de divulgación mediante los procesos genéricos de administración de datos personales, distintos a las posibilidades de divulgación excepcional descritas en el fundamento jurídico 2.5. del presente análisis, se encuentra proscrita. Ello en la medida que permitir que información de esta naturaleza pueda ser objeto de procesos ordinarios de acopio, recolección y circulación vulneraría el contenido esencial del derecho a la intimidad.*

- A partir de la clasificación de la información en personal o impersonal y en pública, privada, semiprivada o reservada, la Corte resumió en los siguientes términos las reglas para determinar si tal información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, en la sentencia T--161 de 2011:²³⁹

13.- A partir de esta clasificación es posible determinar si la información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, de modo que:

- *La información personal reservada contenida en documentos públicos: No puede ser revelada.*
- *Los documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada: El ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se despliega de manera indirecta, a través de autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos.*
- *Documentos públicos que contengan información personal pública: Es objeto de libre acceso*

14.- En relación con la reserva esta Corporación ha establecido que esta puede versar sobre el contenido de un documento público

²³⁸ Sentencia C-692 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

²³⁹ T-161 de 2011 MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

pero no respecto de su existencia, así se estableció que “el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)”²⁴⁰

Adicionalmente esta Corporación señaló que la: “reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada.”²⁴¹ Y seguidamente expresó “La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.”²⁴² Se concluye entonces que es necesario que las autoridades estatales permitan el acceso a la información que permita por parte de los ciudadanos el control de las decisiones tomadas por dichos órganos.

- Con el fin de determinar la intensidad con que una información personal se encuentra ligada a la esfera íntima del individuo, a partir de la clasificación precitada, la Corte, en la sentencia C-692 de 2003, señaló:²⁴³

De la tipología que acaba de citarse es posible inferir que aunque cierto tipo de información permanece confinada al ámbito personalísimo del individuo, otro tipo, que también le concierne, puede ser conocida por el Estado mediante orden de autoridad judicial competente o por disposición de las entidades administrativas encargadas de manejarla. De lo anterior también se deduce que cierta información que concierne al individuo puede ser divulgada sin el cumplimiento de requisitos especiales, al tiempo que otros datos, contentivos de información ligada a su ámbito personal, requieren autorización de autoridad competente o simplemente no pueden ser divulgados.

Así entonces, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales determinar, en los casos concretos sometidos a su consideración, a qué tipo de información corresponden los datos por ellas solicitados o administrados, a fin de establecer si por

²⁴⁰ Sentencia T-216 de 2004.

²⁴¹ Sentencia T- 511 de 2010.

²⁴² *Ibíd.*

²⁴³ C-692 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

solicitarlos o administrarlos se incurre en intromisión indebida en el ámbito íntimo del individuo.

Lo anterior debe entenderse acompañado por el cumplimiento de las normas que, sobre administración de datos personales, ha sistematizado la jurisprudencia constitucional. En este sentido, además de determinar el tipo de información que puede ser divulgada y el que no puede serlo, las autoridades administrativas y judiciales están en la obligación de guiarse por los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad del dato, con el fin de garantizar la protección, no sólo del derecho a la intimidad, sino también la del habeas data.”

Por lo anterior, el artículo 18 será declarado exequible, en el entendido que la expresión “, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011” del literal a) del artículo 18 del proyecto, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011. En relación con el párrafo del artículo 18, se declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “duración ilimitada”, en el entendido de que se sujetará al término de protección legal.

3.2.19. Artículo 19

Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos. Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:

- a) La defensa y seguridad nacional;
- b) La seguridad pública;
- c) Las relaciones internacionales;
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
- f) La administración efectiva de la justicia;
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;
- i) La salud pública.

Parágrafo. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

El artículo 19 se ocupa de la información reservada o exceptuada del derecho a la información por daño a los intereses públicos. Dentro de tales intereses protegidos, el artículo incluye la defensa y la seguridad nacionales, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la prevención, investigación y persecución de delitos y faltas disciplinarias, hasta el momento de decretar la medida de aseguramiento o el pliego de cargos; el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; la administración efectiva de la justicia, los derechos de la infancia y la adolescencia; la estabilidad macroeconómica del país; la salud pública y los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte de los procesos deliberativos de los servidores públicos.

El listado de intereses recogido en esta disposición es mucho más amplio que el reconocido hasta ahora como intereses legítimos que autorizan una restricción del derecho de acceso a la información pública tanto en la jurisprudencia constitucional, como a nivel internacional.

Para su evaluación, la Corte acudirá a los parámetros de constitucionalidad señalados en el numeral 3.2. de esta sentencia.²⁴⁴

Según lo que establece el inciso primero del artículo 19, para que un sujeto obligado pueda negar el acceso a información pública reservada relativa a las materias señaladas en el artículo: (i) sólo puede hacerlo si ese acceso está expresamente prohibido por la Constitución o por una norma de carácter legal; y (ii) debe manifestarlo por escrito y de manera motivada.

Dado el carácter excepcional de estas restricciones y la exigencia constitucional que su interpretación sea limitada, encuentra la Corte que estos dos requisitos deben ser interpretados a la luz de las demás exigencias constitucionales que aseguran que la decisión de mantener en secreto una información pública no es arbitraria, ni tiene la intención de impedir el control ciudadano sobre el ejercicio del poder y de la gestión pública.²⁴⁵

²⁴⁴ Finalmente, la sentencia C-491 de 2007 concluyó: “En resumen, la Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.”

²⁴⁵ “En la Declaración Conjunta de 2004 se abordó también, en mayor detalle, los temas relativos a la información confidencial o reservada y a la legislación que regula el secreto. En dicha Declaración Conjunta se señaló: (i) que “se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”; (ii) que “las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control”, que “otros individuos, incluidos los periodistas y

En cuanto a la consagración legal o constitucional de la prohibición de acceso, es necesario, además que ésta haya sido expresada de manera clara y precisa en una ley, como quiera que las referencias genéricas e indeterminadas a todo tipo de información, conduce a la vulneración absoluta del derecho de acceso a la información pública. Y de acuerdo con los parámetros constitucionales es preciso que tal autorización legal indique el contenido puntual o tipología de información cuya divulgación o acceso puede afectar gravemente el interés protegido.

Dada la amplitud de los términos empleados en algunos de los literales del artículo 19, varios intervinientes señalan que serían inconstitucionales tales referencias generales, pues no es claro por qué toda la información relacionada con esas materias tiene la entidad para que su acceso pueda generar un daño a los intereses protegidos. Igualmente, cuestionan que no determina cuál es el grado de afectación que justifica una limitación tan severa de este derecho, pues no toda afectación a tales intereses justifica sacrificar el acceso a la información pública.

A la luz de los parámetros constitucionales señalados en la sección 3.2. para que sea posible restringir el acceso a información pública para proteger intereses públicos, no sólo es necesario que el acceso a tal información tenga la posibilidad *real, probable y específica* de dañar esos intereses, sino que el daño a los mismos sea “*significativo.*” Estos criterios deberán examinarse en cada caso concreto, frente a los intereses autorizados en el artículo 19.

No obstante lo anterior, observa en primer lugar la Corte que el listado incluido en el artículo 19 cobija tanto intereses públicos como materias generales. El artículo emplea la expresión “*circunstancias,*”²⁴⁶ como

representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información”, y que “las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas”; (iii) que “cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes”, “sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”, por lo cual “las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”, e igualmente “dichas leyes deberán estar sujetas al debate público”; y (iv) finalmente, que “los denunciantes de irregularidades (whistleblowers), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto” –respecto de quienes se declaró que “los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de ‘buena fe’”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, 2010.

²⁴⁶ La referencia a una circunstancia particular estaba en el texto aprobado en la Plenaria del Senado, y se refería que el acceso “*podiera dañar significativamente los intereses públicos señalados expresamente,*” pero

encabezado del listado de intereses protegidos, pero en realidad no se refiere a ninguna circunstancia particular que justifique la reserva, sino que directamente hace una remisión a materias o intereses generales protegidos que en teoría justifican la misma.

Tal como quedó finalmente redactado el inciso primero del artículo 19, parecería que no cumple en la actualidad los estándares constitucionales que garantizan que la restricción de acceso no sea el resultado de un acto arbitrario del sujeto obligado, como señalan algunos intervinientes. No obstante, una lectura sistemática de este artículo con el artículo 29 del proyecto, permite concluir que en realidad el proyecto sí exige el cumplimiento de ciertas circunstancias que deben ser probadas por el sujeto obligado.

A pesar de que el texto del artículo 19 no expresa tales criterios ni cualifica la motivación que debe presentar el sujeto obligado, la carga probatoria que debe cumplir éste, fue expresamente recogida en el artículo 29 de este proyecto. Por ello, el sujeto obligado que niegue el acceso a un documento información pública, alegando su carácter reservado deberá (i) hacerlo por escrito y demostrar que (ii) existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse es significativo. Por lo que no encuentra la Corte que respecto del artículo 19 exista reproche constitucional.

En cuanto el listado de intereses públicos protegidos señalados en los literales del artículo 19, a la luz de lo dicho previamente, a pesar de la aparente generalidad de los términos empleados por el legislador estatutario para su consagración, la posibilidad de que tales intereses en concreto den lugar a una prohibición de publicidad o al establecimiento de una reserva depende en todo caso de que dicha restricción obedezca a un interés legítimo e imperioso y no exista otro medio menos restrictivo para garantizar dicho interés.

No sobra resaltar que la aplicación de la reserva en estas materias, debe estar expresamente consagrada en la ley o en la Constitución, en términos precisos; (i) y motivarse en cada caso concreto (ii) que existe un riesgo real, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse sea significativo, si se autoriza el acceso a esa información. En otras palabras, el acceso se limita a la información calificada como reservada, no a las razones de la reserva, que son públicas y objeto de control y de debate.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el artículo 19, en el entendido de que la norma legal que establezca la prohibición del acceso a la información debe (i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; y ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin. Restringir el acceso

este texto fue suprimido en la Plenaria de la Cámara, y al hacerse la conciliación de los textos, el Congreso optó por una redacción en la que se suprimió la referencia precisa a la circunstancia que justifica tal restricción. Ver Gacetas del Congreso No. 77 y 277 de 2012.

a una información no es una función discrecional, sino restringida, necesaria y controlable.

3.2.20. Artículo 20

Artículo 20. Índice de información clasificada y reservada. Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificado como clasificado o reservado, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.

El artículo 20 prevé la obligación de mantener un índice actualizado de información pública calificada como clasificada o reservada, en el cual se incluya para cada acto, documento o información bajo estas categorías, su clasificación, la motivación y el acto en el que conste tal decisión.

Dado que dentro de las reglas que deben respetarse para establecer una restricción al acceso de información pública, está proscrito que niegue la existencia de un documento reservado, la existencia de este índice asegura esta protección mínima del derecho a acceder a información reservada o clasificada, a fin de que la ciudadanía pueda ejercer el control sobre la actuación de las autoridades, el uso del poder y el manejo de los recursos públicos.

Por ello, encuentra la Corte que esta disposición cumple un papel instrumental fundamental para asegurar el acceso a la información pública, que es un desarrollo armónico del artículo 74 CP, y se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, y a los principios constitucionales que orientan la función pública, por lo cual es compatible con los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta.

Por esa razón será declarado exequible.

3.2.21. Artículo 21

Artículo 21. Divulgación parcial y otras reglas. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

El artículo 21 recoge la posibilidad de permitir el acceso a documentos que contengan simultáneamente información pública e información clasificada o reservada. Esta disposición ordena la creación de versiones públicas de documentos en la que sea posible conocer aquellos apartes no protegidos por excepciones o reservas constitucionales o legales, con lo cual se garantiza el principio de máxima divulgación, de manera armónica con los parámetros constitucionales que protegen el derecho a acceder a la información pública. En estas versiones públicas se debe mantener la reserva solo de la parte indispensable, y hacer entrega de tales versiones a quienes lo soliciten. Igualmente, obliga a la entrega de la información pública no amparada por ninguna regla excepcional.

El artículo también recoge una de las exigencias constitucionales para asegurar el acceso a la información pública frente a reservas, al aclarar que éstas operan sólo en relación con el contenido de los documentos públicos pero no con su existencia.

De manera similar, recoge el parámetro constitucional que garantiza el acceso a la información pública, incluso si está reservada, para la protección de los derechos de las víctimas.

De conformidad con el inciso tercero, las reservas o excepciones de acceso a la información no proceden en relación con casos de violación de derechos humanos o de delitos de lesa humanidad, y en todo caso se ordena proteger los derechos de las víctimas de tales violaciones, lo cual se ajusta al espíritu de la ley de lograr la garantía efectiva del derecho y asegurar un manejo transparente de la información a cargo de los sujetos obligados.

Merece especial examen el inciso segundo del artículo 21 que señala que *ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder, o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información*”.

La primera parte de ese inciso, en cuanto a la garantía mínima de acceso a la información pública, no impide a los sujetos obligados a responder, el precisar si se encuentra en su poder un documento específico. Este aparte resulta conforme a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de

información y del libre acceso a los documentos públicos, en su correlación con los principios de la función pública, y contribuye a la transparencia de la administración pública.

No ocurre lo mismo con la segunda parte del inciso, mediante el cual se autoriza al sujeto obligado a establecer una forma de reserva, aún en eventos en que no exista una norma legal o constitucional que lo autorice. Lo cual resulta contrario al artículo 74 superior que expresamente remite esa posibilidad al legislador.

Esta autorización, amplía de manera contraria a la Constitución, las posibles restricciones al acceso a la información pública y deja en manos de los sujetos obligados, el decidir de manera discrecional, si debe o no permitir el acceso o la difusión de un documento bajo su control, cuando considere que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Por lo anterior, la expresión “*salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información,*” contenida en el inciso segundo del artículo 21, se declara exequible en el entendido que se exceptúa el supuesto en que la sola respuesta ponga en evidencia la información negada.

3.2.22. Artículo 22

Artículo 22. Excepciones temporales. La reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19, no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años. Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las Ramas del Poder Público y órganos de control.

El artículo 22 define el límite temporal durante el cual puede hacerse valer la reserva que opera sobre una información pública reservada de las informaciones amparadas en el artículo 19.

El artículo establece un período de hasta por quince años, para mantener la reserva sobre tales informaciones, prorrogables por un período igual cuando se cuente con la previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las ramas del Poder Público y órganos de control.

La razonabilidad de ese plazo inicial máximo de 15 años depende, en cada caso, de conformidad con los parámetros constitucionales señalados, de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período. Sólo en esas condiciones ese plazo resulta razonable y acorde con los derechos de petición, de información y del libre acceso a los

documentos públicos, así como a los principios de la función pública, consagrados en los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta.

No ocurre lo mismo con la posibilidad de prórroga del período de reserva por otros 15 años, como quiera que deja a discreción del funcionario a cargo del documento o la información reservada, previa aprobación del superior jerárquico de cada Rama del Poder Público y no del legislador, la continuidad de esa reserva, sin que se establezcan los criterios que justificarían tal prórroga.

Dado que el paso del tiempo en general convierte en histórica, información que permaneció reservada o secreta,²⁴⁷ la posibilidad de tal prórroga debería ser aún más exigente y sólo está legitimado para hacerlo el legislador mismo.²⁴⁸

En ejercicio del margen de configuración que tiene el legislador, ha consagrado excepciones puntuales al acceso a la información pública y ha señalado el períodos máximo durante el cual es aplicable la misma, estableciendo términos más cortos o incluso superiores a los 15 años que establece el proyecto.

Así sucedió, por ejemplo, con la ley estatutaria de inteligencia protegida que estableció un período de 30 años prorrogables para reservar cierta información de inteligencia. Sobre la razonabilidad del plazo la Corte dijo lo siguiente en la sentencia C-540 de 2012:²⁴⁹

De esta manera, para la Corte el término máximo de 30 años que ampara la reserva legal de los documentos, información y elementos técnicos, resulta razonable y proporcionado²⁵⁰. Ello por

²⁴⁷ La Ley 57 de 1985 en su artículo 13, decía lo siguiente **Artículo 13°.**- La reserva legal sobre cualquier documento cesará a los treinta (30) años de su expedición. || Cumplidos éstos el documento adquiere carácter histórico y podrá ser consultado por cualquier ciudadano y la autoridad que esté en su posesión adquiere la obligación de expedir a quien lo demande copias o fotocopias del mismo” Ver también la sentencia C-621 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell.

²⁴⁸ T-1268 de 2001, MP: Jaime Araújo Rentería.

²⁴⁹ C-540 de 2012, (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Adriana María Guillén, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

²⁵⁰ Ante la comisión primera del Senado, el ponente Juan Manuel Galán Pachón sostuvo: “Pasamos al Capítulo VI, señor Presidente, que toca un tema que yo sé que es bastante sensible, es el de la reserva de la información de inteligencia y contrainteligencia, la reserva de la información de inteligencia y contrainteligencia es una de las funciones que deben cumplir con todo rigor y cabalidad los organismos de inteligencia y contrainteligencia, porque reserva, de dónde se justifica la reserva, se justifica porque es una información delicada, es una información que si cae en manos de enemigos en este caso el Estado Colombiano, pues tiene unos enemigos que son los grupos armados ilegales, que son las Bacrim que son toda clase de delincuentes organizados, pues si esta información cae en manos de ellos pues, el Estado pierde sus defensas, pero además pierde recursos, pierde esfuerzo invertido en todas las actividades que realiza en materia de seguridad. En la plenaria de la Cámara se modificaron los años que se debe mantener, la reserva legal en el texto original se establecía una reserva de 40 años, esta reserva en la Cámara se bajó a 25 años contados a partir de la recolección de la información, en esto hemos verificado y en la legislación colombiana vigente hay una reserva para los documentos públicos de mínimo 30 años, no tiene sentido ni lógica que los organismos de inteligencia vayan a estar sometidos a una reserva inferior a lo que establece la ley colombiana

cuanto el establecimiento de términos de reserva de una información que reposa en las instituciones del Estado hace parte de la potestad de configuración normativa, que en el presente caso busca articular valores, principios y derechos en conflicto, que parten, de un lado, de los fines constitucionales que motivaron en principio la reserva como la seguridad y defensa de la Nación y, de otro lado, los elementos que soportan el principio de máxima divulgación como la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y la transparencia en la gestión pública, al igual que deberá estar presente el derecho a la verdad -memoria colectiva y actuaciones arbitrarias- (arts. 1º, 2º, 5º, 20, 29, 74, 217, 218 y 250.1.7 superiores)²⁵¹.

No sobra insistir (punto 3.9.33.2.1.) que en el caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes.

Debe precisarse que este inciso primero parte de establecer un tiempo límite de reserva, que conforme al párrafo 1º podrá desclasificarse en cualquier momento por el Presidente de la República cuando considere que el levantamiento de la reserva contribuirá al interés general y no constituirá una amenaza contra la vigencia del régimen democrático, la seguridad o defensa nacional, ni la integridad de los medios, métodos y fuentes.

3.9.33.2.3. Tampoco encuentra reparo la Corte sobre el inciso segundo, toda vez que la extensión de la reserva por quince (15) años más, se establece como una situación excepcional. En esta medida, no está exenta de cumplir unos exigentes requisitos que impone la misma norma, como son:

1) la existencia de una recomendación presentada por un organismo de inteligencia y contrainteligencia;

para los documentos públicos, los documentos oficiales, entonces se propone mínimo que sean 30 años como lo establece la ley para otro tipo de documentos del Estado”. Gaceta del Congreso 492 del 11 de julio de 2011. Página 9.

²⁵¹ En la Comisión primera de la Cámara, el ponente Oscar Fernando Bravo Realpe dijo: “ahí hemos puesto un cuadro en donde, por ejemplo, en Bélgica es de veinticinco años, en Canadá de veinticinco, en China de treinta, en Costa Rica de veinticinco, en Cuba no existe término de reserva, en República Checa treinta y cinco años, en Dinamarca no existe, en Estados Unidos veinticinco años, en Finlandia 20 años, en Francia no existe, en Grecia treinta y cinco, en India cincuenta años, en Pakistán treinta, en Filipinas quince, en fin, Colombia un país con el nivel de violencia llevamos un conflicto de cuarenta años o más pues de alguna manera justifica tener un término tan amplio que para algunos lo es, de mantenimiento de esa reserva”. Gaceta del Congreso 570 del 4 de agosto de 2011.

2) *atendiendo unos casos específicos; y*

3) *bajo la posibilidad que el Presidente de la República acoja la recomendación, siempre que se satisfagan a la vez los siguientes presupuestos: i) suponga una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, ii) se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, iii) esté relacionada con grupos armados al margen de la ley, o iv) atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes.*

De esta manera, la excepcionalidad de esta medida se supedita al acatamiento de estrictos requerimientos que parten de quienes se encuentra calificados para solicitarla como por quién dispone de la facultad de autorizarla. Tanto uno como otro deben motivar suficiente y razonablemente la extensión de la reserva, tener en cuenta que debe obedecer a unos intereses superiores -fines constitucionales- y respecto a un límite máximo de tiempo.

Adicionalmente son aplicables las reglas establecidas sobre el inciso primero, entre otras: i) tener en cuenta otros criterios en la ponderación de acoger la extensión de la reserva como el derecho a la verdad, ii) la no oposición de la reserva respecto a violaciones de derechos humanos y iii) la posibilidad de desclasificar en cualquier momento los documentos por el Presidente de la República.

Por lo anterior, la Corte declarará inexecutable la expresión “*Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las Ramas del Poder Público y órganos de control*”. El resto del artículo será declarado executable en el entendido de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período.

3.2.23. Artículo 23

Artículo 23. Inaplicabilidad de la reserva. El carácter reservado de un documento o de una información, salvo la reserva en los procesos judiciales, no será oponible a las autoridades judiciales y congresistas en el ejercicio del control que le corresponde adelantar al congreso. Dichas autoridades deberán asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 136 de la Constitución y 52 de la Ley 5ª de 1992.

El artículo 23 tiene por objeto regular la inaplicabilidad de la reserva de un documento. Primero, establece las excepciones frente a la reserva: las autoridades judiciales y los congresistas, en el ejercicio de sus funciones de control político. Segundo, establece que la inaplicabilidad de la reserva tiene una excepción: la reserva de los procesos judiciales. Tercero, establece en cabeza de las autoridades la obligación de mantener bajo custodia la información reservada que reciban. Teniendo en cuenta que esta es la única norma que se ocupa de regular la inaplicabilidad de la reserva, y que se limita a indicar los contenidos normativos mencionados, es una disposición que adolece de un alto grado de indeterminación, contrariando la Constitución. La regulación no establece específicamente en qué casos no es oponible el carácter reservado de una información, ni los destinatarios o las condiciones de entrega, lo que hace nugatorio el derecho de acceso a la información.

El segundo contenido normativo de la disposición es que la inoponibilidad, tanto para el Congreso como para las autoridades, no operaría en el caso de reserva de los procesos judiciales. La redacción de la norma, un tanto confusa, parecería impedir a una autoridad judicial solicitar información amparada por la reserva de otros procesos judiciales, incluso en el caso de que fuera necesario para el cumplimiento de sus funciones. El Congreso tampoco podría solicitar información reservada en los procesos judiciales, así fuera necesario para el ejercicio de su control político, aun cuando las leyes estatutarias en materia de administración de justicia y otras normas de rango legal han definido cómo y frente a quiénes, opera esa reserva, de manera armónica con el ejercicio de las funciones de control que ejercen. La norma también representa un riesgo para el goce efectivo del derecho, por cuanto se realizó una inadecuada remisión normativa. El reenvío normativo quedó asociado al deber de garantizar la reserva de los documentos. Pero, en tanto tales disposiciones establecen para el Congreso y cada una de sus cámaras, entre otras cosas, la prohibición de exigir al gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado, la remisión debió quedar en la primera parte del artículo, relativa a la posibilidad de conocer información reservada (Artículo 136, numeral 2 CP).

Finalmente, tal como lo mencionan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, el artículo excluyó de la posibilidad de que la reserva de cierta información no sea oponible a los órganos de control para el ejercicio de sus funciones o a otras autoridades que ejercen funciones de control. Con ello se estaría modificando lo establecido en la Ley 57 de 1985, *por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales*, que no distinguía entre unas y otras autoridades, para la aplicación de la inoponibilidad de la reserva.²⁵² Esta circunstancia se convierte en un obstáculo que resulta contrario a lo establecido en los artículos 267, 268, 277 y 278 de

²⁵² Ley 57 de 1985, Artículo 20º.- El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. || Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo.

la Constitución Política, pues la oponibilidad de una reserva sobre una información les impediría el ejercicio pleno de sus funciones de control.

Para la Sala, por tanto, el artículo 23 de la Ley es una norma indeterminada que pone en riesgo el ejercicio del derecho y obstaculiza las funciones constitucionales de control, que debe ser declarada inexecutable. Dada su redacción, y los vacíos de que adolece, no es posible hacer un fallo modulativo. Corresponde al Legislador corregir esa indeterminación.

3.2.24. Artículo 24

Artículo 24. Funciones del Ministerio Público. El Ministerio Público será el encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente ley. Para tal propósito, la Procuraduría General de la Nación en un plazo no mayor a seis meses establecerá una metodología para que aquel cumpla las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Desarrollar acciones preventivas para el cumplimiento de esta ley;
- b) Realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información;
- c) Publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública;
- d) Promover el conocimiento y aplicación de la presente ley y sus disposiciones entre los sujetos obligados, así como su comprensión entre el público, teniendo en cuenta criterios diferenciales para su accesibilidad, sobre las materias de su competencia mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;
- e) Aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra;
- f) Decidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información;
- g) Promover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado, por cualquier medio de publicación;
- h) Requerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación;
- i) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información;
- j) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley;

k) Entregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada a las que se refiere el párrafo del artículo 4° de la presente ley;

l) Implementar y administrar sistemas de información en el cumplimiento de sus funciones para lo cual establecerá los plazos y criterios del reporte por parte de las entidades públicas que considere necesarias.

Las entidades del Ministerio Público contarán con una oficina designada que dispondrá de los medios necesarios para el cumplimiento de las anteriores funciones y atribuciones.

Parágrafo. Agotada la instancia administrativa ante el Ministerio Público en cuanto a la información clasificada o reservada, se adelantarán los procesos respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

El artículo 24 le atribuye al Ministerio Público, la misión de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el proyecto de ley sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública.

Con ese fin, le asigna 12 atribuciones, que incluyen funciones de promoción, prevención, control disciplinario, difusión y capacitación para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que surgen del presente proyecto de ley.

Estas atribuciones son compatibles con sus funciones constitucionales de guarda y promoción de los derechos humanos, de protección del interés público y de vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En cuanto a la función del Ministerio Público de publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública, debe entenderse que se trata de una labor de centralización para fines pedagógicos, de orientación al ciudadano y de difusión, sin que ello implique un traslado de la responsabilidad que tienen los sujetos obligados a realizar sus propias publicaciones. La centralización de dicha información requiere la colaboración de todas las autoridades para mantener actualizada dicha información.

La disposición también establece que las entidades del Ministerio Público deben contar con una oficina designada que disponga de los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, que implica una modificación a la estructura y funcionamiento actual de la Procuraduría General de la Nación, que resulta armónico con lo establecido en el artículo 279 de la Carta Política.

Finalmente, el artículo incluye un párrafo en el que se hace referencia a un procedimiento, según el cual *“agotada la instancia administrativa ante el Ministerio Público en cuanto a la información clasificada o reservada, se*

adelantarán los procesos respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa.” Esta posibilidad estaba originalmente atribuida a una delegada de acceso a la información que se creaba en el proyecto, pero que fue suprimida. Sin embargo, de manera inadvertida se dejó la referencia a este procedimiento.

En efecto, hasta el segundo debate ante la Plenaria del Senado, el proyecto de ley preveía un trámite administrativo para examinar las respuestas de los sujetos obligados, en las que se negaba el acceso a información reservada o clasificada.

Ese trámite se realizaba ante una delegada de acceso a la información que se creaba con la idea de que existiera un procedimiento imparcial para valorar tales respuestas. No obstante, durante el debate en la Plenaria del Senado se decidió suprimir la creación de una delegada por razones de eficiencia administrativa. Al realizar las modificaciones respectivas, de manera inadvertida se dejó este párrafo que remite a un procedimiento inexistente en el texto actual, en el cual se prevé un recurso de reposición ante la misma autoridad que niega el acceso.

Por lo anterior, y fin de evitar incongruencias que dificulten la aplicación de esta ley, se declarará inexecutable el párrafo del artículo 24 del proyecto.

3.2.25. Artículo 25

Artículo 25. *Del Derecho de Acceso a la Información.* Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.

El artículo 25 establece como titular del derecho a acceder a la información pública a toda persona, sin exigir ninguna cualificación o interés particular para que se entienda que tiene derecho a solicitar y a recibir dicha información de conformidad con las reglas que establece la Constitución y el proyecto de ley.

Esta disposición se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta y por lo mismo será declarado executable.

3.2.26. Artículo 26

Artículo 26. *Solicitud de acceso a la Información Pública.* Es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública.

Parágrafo. En ningún caso podrán ser rechazadas la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

El artículo 26 establece que la solicitud de información no requiere una formalidad específica, ni puede ser rechazada por ser considerada inadecuada o incompleta. Tal solicitud se puede hacer oralmente, por escrito, o a través de medios electrónicos.

Tal disposición asegura el principio de máxima difusión de la información pública, y la facilidad de acceso que se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta y por lo mismo será declarado exequible.

3.2.27. Artículo 27

Artículo 27. Respuesta a solicitud de acceso a información. Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. Su respuesta se dará en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Este artículo 27 establece la forma como debe ser respondida la solicitud de información pública, recogiendo los estándares constitucionales que debe cumplir la respuesta estatal. En esa medida, la disposición exige que el sujeto obligado de respuesta escrita, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada a la solicitud de información.

La norma remite al artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, que fue declarado inexecutable en la sentencia C-818 de 2011, por lo tanto debe ser suprimida del artículo. Sin embargo, dado que la inexecutable fue diferida hasta el 31 de diciembre de 2014, deberá entenderse que la referencia al artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 será remplazada por la norma estatutaria que se expida en su lugar.

Esta disposición garantiza la materialización del derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país. Por lo que le corresponde a los sujetos obligados, suministrar a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal, y tal respuesta debe

ser, a la luz de los parámetros constitucionales señalados en la sección 3.2. de esta sentencia “*debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna.*”²⁵³

Por lo anterior, encuentra la Corte que el artículo 27 del proyecto se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta y por lo mismo será declarado exequible, en el entendido que la referencia al artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

3.2.28. Artículo 28

Artículo 28. Recursos del solicitante. Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación, o dentro de los tres (3) días siguientes a ella.

Negado este recurso corresponderá al Tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

El juez administrativo decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

²⁵³ C-891 de 2002, (MP. Jaime Araujo Rentería).

Parágrafo. Será procedente la acción de tutela para aquellos casos no contemplados en el presente artículo, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo.

El artículo 28 establece el trámite que se le debe dar a la reclamación cuando el sujeto obligado, invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, para negar el acceso a una información pública. Este trámite consiste en el establecimiento de un recurso de reposición ante la misma autoridad obligada, y de una instancia judicial ante el tribunal o juez administrativo competente, cuando se niegue dicho recurso.

Negado el acceso a un documento público invocando la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante deberá interponer el recurso en la misma diligencia de notificación, sustentándolo por escrito o dentro de los 3 días siguientes a ella. La norma no establece un término para que se resuelva el recurso de reposición, por lo que deberá acudirse a las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Negado el recurso de reposición, se inicia la etapa judicial ante el juez administrativo o el Tribunal Contencioso, según se trate de autoridades distritales o municipales, o de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días.

Para la etapa judicial, el proyecto prevé un procedimiento breve de única instancia de 10 días de duración, mediante el cual se resuelve de fondo la cuestión. Este término se puede suspender sólo en dos circunstancias: cuando se soliciten copias de los documentos reservados, y cuando la autoridad concernida solicite a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, que asuma el conocimiento del asunto. Si luego de 5 días la sección no asume la competencia, el trámite se reanuda ante el tribunal o juzgado administrativo.

Para los casos en que se niegue el acceso a la información pública con base en cualquiera de los otros motivos consagrados en el artículo 19, o los señalados en el artículo 18, el artículo 28 prevé que se acuda a la acción de tutela, una vez se haya agotado el recurso de reposición.

De conformidad con las obligaciones internacionales incorporadas en el artículo 93 CP, sobre el establecimiento de un recurso judicial idóneo para garantizar el derecho de acceso a la información pública, *“los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y*

*que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud*²⁵⁴. *Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas.*²⁵⁵”²⁵⁶

Aun cuando la posibilidad de que una autoridad independiente fuera la que revisara la decisión mediante la cual se niega el acceso a un documento, fue considerado en el Congreso, tal opción fue finalmente descartada. A la luz de esos estándares, recogidos también en los parámetros de constitucionalidad a que hace referencia la sección 3.1 de esta providencia, encuentra la Corte que si bien el recurso de reposición, ante la misma autoridad podría considerarse como poco efectivo, como lo plantean algunos de los intervinientes, no es contrario a la Carta que la autoridad concernida tenga la oportunidad de reconsiderar la decisión de negar el acceso a un documento público.

En todo caso, la duración de este procedimiento administrativo es breve. Este procedimiento administrativo sustituiría el que se aplica actualmente por remisión a las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan el derecho de petición.²⁵⁷

En cuanto al recurso judicial diseñado en el proyecto, encuentra la Corte que recoge las condiciones de brevedad y adecuación exigidas.

Para la Procuraduría, el que la disposición haya previsto la acción de tutela como mecanismo judicial principal en los eventos en que la reserva alegada tenga un fundamento distinto a la protección de los intereses públicos de

²⁵⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 137.

²⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 116-139.

²⁵⁶“El derecho de acceso a la información, en el marco jurídico interamericano.” Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 diciembre 2009.

²⁵⁷ En la sentencia T-466 de 2010, MP: Jorge Iván Palacio Palacio, se hace una breve descripción de cómo opera ese procedimiento: “Por otro lado, es necesario resaltar que el derecho al acceso a documentos públicos cuenta con una extensiva regulación legal. En efecto, las formalidades, requisitos y condiciones para su solicitud se rigen por las disposiciones del derecho de petición contenidas en el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 5 establece que cualquiera que pretenda obtener copias o acceso a los documentos oficiales, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5° de dicha codificación, es decir: (i) la designación de la autoridad a la que se dirige; (ii) los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección; (iii) el objeto de la petición; (iv) las razones en que se apoya; (v) la relación de documentos que se acompañan y (vi) la firma del peticionario, cuando fuere el caso. || Una vez proferida la respuesta de la administración frente a la solicitud de acceso a los documentos públicos, el Código Contencioso Administrativo establece que los particulares podrán hacer uso de los recursos de la vía gubernativa, es decir, de los recursos de reposición, apelación y queja (Arts. 23 y 50 CCA), con el fin de que se aclare, modifique o revoque tal determinación.”

seguridad y defensa nacionales y relaciones internacionales, resulta contrario al artículo 86 de la Carta Política, pues tal disposición constitucional impone “*que es deber del legislador contemplar la instancia procesal ordinaria correspondiente y no convertir a la acción de tutela en una instancia ordinaria per se,*” con lo cual en su opinión se altera el carácter subsidiario que caracteriza la acción de tutela.

La Corte no comparte esta apreciación, como quiera que el amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para establecer procedimientos judiciales, no le impide considerar que la tutela, en determinados casos, sea el mecanismo judicial idóneo, para la protección de un derecho. La norma constitucional no prohíbe al legislador establecer la tutela como mecanismo judicial principal idóneo para la protección de un derecho constitucional, solo prevé que cuando no exista otro mecanismo judicial para la protección de ese derecho, la tutela será, en todo caso, el mecanismo a través del cual ese derecho sea protegido.

Tampoco prohíbe el artículo 86 Superior, por ejemplo, que en lugar de crear un nuevo procedimiento, el legislador establezca una presunción legal según la cual siempre existe un perjuicio irremediable que autoriza acudir a la acción de tutela cuando se trata, como prevé el artículo 28 bajo examen, de denegación de acceso a un documento público amparado por una reserva legal relativa a intereses distintos de la protección de la defensa y seguridad nacionales o de las relaciones internacionales.

El Congreso de la República, por mandato constitucional, tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia,²⁵⁸ otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Uno de dichos campos de regulación tiene relación con las *formas propias de cada proceso*.

En efecto, la Constitución le otorga al legislador una extensa potestad para regular las formas propias que se deben observar en cada proceso, con fundamento en las cuales se adelantarán y tramitarán las controversias jurídicas que surjan entre las partes.²⁵⁹

Esta competencia del Congreso de la República para determinar las ritualidades de cada proceso tiene su fundamento en los numerales 1° y 2° del artículo 150 Constitucional. Al respecto esta Corporación ha señalado:

“La cláusula general de competencia de la que goza constitucionalmente el legislador, lo habilita con amplio margen de

²⁵⁸ Al respecto se pueden observar entre otras las siguientes sentencias: C-551 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-394 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-1064 de 2003C-920 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-704 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), entre otras.

²⁵⁹ Sentencia C-886 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería).

configuración, a regular los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales en general. Esta atribución constitucional es muy importante, en la medida en que le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia. Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y fin de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio de nuestro Estado Social de Derecho. En efecto, tal y como lo ha afirmado esta Corporación, “el proceso no es un fin en sí mismo, sino que se concibe y estructura para realizar la justicia y con la finalidad superior de lograr la convivencia pacífica” de los asociados. De allí que las normas procesales, propendan por asegurar la celeridad y eficacia de las respuestas jurisdiccionales, y por la protección de los derechos e intereses de las partes, intervinientes y vinculados, en los procesos. Así, mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como “el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas”. Por ende, es extensa la doctrina constitucional que ha reiterado que acorde a lo establecido en los artículos 29, 150 y 228 de la Constitución, son amplias las facultades del legislador precisamente, para fijar tales formalidades procesales.”²⁶⁰

No obstante, ese amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para establecer las formas o actuaciones procesales o administrativas, implica que ellas deben ser razonables y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas. Y hace parte del ejercicio de la potestad de configuración, no crear nuevos procedimientos para garantizar la efectividad de los derechos, sino remitir a los existentes, siempre dentro de los límites de la razonabilidad y proporcionalidad que supone cualquier regulación que pueda implicar una limitación al derecho a acceder a la justicia y a acceder a un recurso judicial efectivo.

La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida.

²⁶⁰ Sentencia C-662 de 2004 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería). Se puede observar también la Sentencia C-227 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

En el asunto bajo examen, el legislador optó por establecer dos mecanismos judiciales para el evento en que se niegue el acceso a documentos públicos amparados por la existencia una reserva legal, que se consideran idóneos y efectivos para la protección del derecho a acceder a la información pública, el procedimiento especial para reservas que protegen la seguridad y defensa nacionales y las relaciones internacionales, y la acción de tutela en los demás casos en que se niegue el acceso a un documento público amparado en una reserva legal.

Ambos mecanismos judiciales satisfacen los estándares de constitucionalidad señalados para asegurar la efectividad del derecho a acceder a documentos públicos, en tanto: (a) constituyen un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, ya que sólo exigen el cumplimiento de requisitos básicos para su ejercicio; (b) son gratuitos; (c) establecen plazos cortos y razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) admiten solicitudes informales que se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito; y (f) se activan frente a una respuesta negativa y motivada del sujeto obligado que puede cuestionada en la vía judicial.

Estos mecanismos sustituirán el previsto en la Ley 57 de 1985 “*Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales*”, que hasta ahora había sido considerado como un instrumento judicial idóneo para el evento de denegación de acceso a un documento público por la existencia de una reserva legal. El previsto aquí conserva en líneas generales la misma estructura. En la sentencia T-466 de 2010 se describe cómo funciona el mecanismo judicial consagrado en la Ley 57 de 1985:

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión.²⁶¹ La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental.

²⁶¹ Sentencia T-1025 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

De esa manera, “la acción de tutela será procedente para determinar si se vulneró el derecho al acceso a documentos públicos siempre que la entidad accionada no haya invocado como razón para denegar el acceso a la información las normas que le confieren el carácter de reservado a la misma. En efecto, si el no suministro de la información solicitada obedece a la reserva que la ampara, el mecanismo idóneo para controvertir la decisión de la entidad es el previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 y no la acción de tutela.”²⁶²

Así las cosas, de lo anteriormente reseñado, se pueden extraer las siguientes conclusiones: (i) el acceso a los documentos públicos es un derecho de carácter fundamental, que encuentra su límite en el carácter reservado de cierta información; (ii) la obtención de información oficial se rige por las normas del derecho de petición contenidas en el Código Contencioso Administrativo; (iii) los recursos de la vía gubernativa (reposición, apelación y queja) proceden contra los actos administrativos que decidan sobre una solicitud de acceso a documentos públicos y (iv) la acción de tutela resulta improcedente ante la negativa de la administración de proveer información pública bajo el argumento de estar bajo reserva, ya que es el recurso de insistencia el mecanismo judicial específicamente diseñado para ventilar tales controversias.²⁶³

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 28.

3.2.29. Artículo 29

Artículo 29. Carga de la prueba. Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 19 y 20 (sic) de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.

El artículo 29 establece que es el sujeto obligado bajo cuyo control se encuentra un documento público, quien tiene la carga de la prueba cuando ha invocado que éste debe permanecer en reserva, con base en alguna de las excepciones contenidas en los artículos 19 y 20 del proyecto de ley.²⁶⁴

²⁶² Sentencia T-157 de 2010.

²⁶³ T-466 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁶⁴ El artículo cita erróneamente la numeración de las disposiciones que establecen las excepciones.

En ese evento, debe expresar las razones que fundamentan la negativa, esto es, que se trata de una de las excepciones autorizadas en los artículos 18 y 19 del proyecto, así como las pruebas que evidencian que la información solicitada debe permanecer en reserva dado que el daño que puede causar permitir su acceso es real, probable y específica, y que tal daño excede el interés público que representa el acceso a la información.

Contrario a lo que afirma el Procurador General de la Nación y otro de los intervinientes, los criterios elegidos por el legislador para definir la carga probatoria y argumentativa que debe cumplir el sujeto obligado son compatibles con la protección constitucional que en nuestro ordenamiento tiene el derecho fundamental a acceder a la información pública.

Los adjetivos empleados por el legislador, lejos de ser ambiguos, recogen el estándar probatorio constitucional e internacional que se ha empleado para valorar si la denegación a acceder a un documento público, es un acto arbitrario o un acto legítimo amparado por la Constitución y la ley.

Dado que la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos, constituye un deber constitucional que quien deniega su acceso alegando la existencia de una reserva, demuestre que su decisión no es acto arbitrario,²⁶⁵ sino el resultado de una decisión administrativa legítima, responsable, juiciosa y respetuosa de los derechos ciudadanos y acorde con los deberes que tienen los servidores públicos.

Estas exigencias aseguran la protección máxima del derecho a acceder a documentos públicos y evitan la actuación discrecional y arbitraria del Estado, que resulta acorde con los parámetros constitucionales que protegen los derechos de petición, información, acceso a la información, la libertad de prensa, la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos políticos, y en esa medida es compatible con la Carta.

Por las razones anotadas, esta disposición será declarada exequible, en el entendido de que los artículos a los que se refiere esta disposición, es a los artículos 18, (Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas) y 19 (Información exceptuada por daño a los intereses públicos) y no a los artículos 19 y 20 como dice actualmente el texto.

3.2.30. Artículo 30

Artículo 30. *Eximente de responsabilidad penal, disciplinaria y Civil.* Un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de una competencia o deber en los términos de la presente ley, no podrá ser considerado delito ni falta disciplinaria, siempre que se haya actuado razonablemente.

²⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

El artículo 30 consagra una causal eximente de responsabilidad penal, disciplinaria y civil basada en actos de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de las competencias o deberes establecidos en el Proyecto de ley.

Lo normal en el comportamiento y conducta oficial de los servidores públicos es que sus actuaciones deben ceñirse a los postulados de la buena fe, las cuales deben cumplirse rigurosamente al tenor de los principios que rigen la función pública y el de legalidad, para garantizar los derechos humanos, especialmente los fundamentales y sus conexos que interesan al presente Proyecto de ley, lo que les implica una carga en materia de responsabilidades y de cuidado en el ejercicio de sus funciones mayor a la de los particulares, tal como se desprende de lo contemplado en los artículos 6°, 29, 83, 90, 121 a 124 y 209 de la Carta Política.

En este sentido la norma analizada es inconstitucional, porque desaparece la concepción de responsabilidad del servidor público contemplada en los artículos 6°, 90 y 121 a 124 Superiores, en relación con los sujetos obligados al cumplimiento del presente Proyecto de ley estatutaria, al eliminar, en la práctica, el concepto de culpa a partir de considerarse sus actuaciones equivocadas o erróneas, de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de la norma (“*equivocaciones de buena fe, sin intención, sin culpa*”, etc.), y, a partir de esta premisa, resulta muy difícil o casi imposible verificar la responsabilidad en la actuación pública.

De igual manera, la forma como está redactada la norma cuestionada tiene implicaciones negativas en contra de los sujetos obligados que sean objeto de investigación penal, disciplinaria o civil, porque su indeterminación puede prestarse para interpretaciones, apreciaciones o calificaciones discrecionales o subjetivas, contrarias al debido proceso y al derecho de defensa que les asiste.

Dada la necesidad de concretar y objetivar las funciones de los sujetos obligados, sus responsabilidades en el debido cumplimiento del presente proyecto de ley estatutaria deben regirse por las normas sustantivas y procesales que rigen la determinación de responsabilidades de los servidores públicos, especialmente en materia penal, disciplinaria y civil, por lo que se declarará inexecutable el artículo 30.

3.2.31. Artículo 31

Artículo 31. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El artículo 31 señala que tendrá responsabilidad penal quien cometa cualquier acto que implique (i) ocultamiento, (ii) destrucción o (iii) alteración, de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud. Este acto de ocultamiento, destrucción o alteración (1) deberá ser deliberado y (2) podrá ser total o parcial. La consecuencia que se sigue penalmente para quien incurra en uno de tales actos, es la misma que se establece en el artículo 292 del Código Penal.²⁶⁶

Para la Sala, se trata de una norma que, *prima facie*, no riñe con los postulados constitucionales sino que, por el contrario, los desarrolla.

Respetando los principios que rigen el ejercicio del poder punitivo del Estado, el artículo determina claramente la conducta que dará lugar al reproche penal, así como la sanción que en tal caso le sería impuesta. El bien jurídico que la disposición legal tutela es, específicamente, el derecho a acceder a la información pública. La norma del Código Penal a la cual se remite el artículo objeto de análisis en el presente proceso, para indicar cuál es la pena que se impondría, protege la información pública en general, sin tener en cuenta otras consideraciones. En el caso de la norma estatutaria en consideración, además del ocultamiento y la destrucción, total o parcial de la información pública, se condena la alteración de ésta, una vez haya sido objeto de una solicitud, y sin importar si dicha información es útil o no como prueba.

Se trata entonces de una estricta medida de protección del derecho de toda persona a acceder a información pública veraz y cierta, sin alteración o modificación, sin que sea negada o, sencillamente, desaparecida. Por tanto, el artículo 31 será declarado exequible.

3.2.32. Artículo 32

Artículo 32. Capacitación. El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.

El artículo 32 de la Ley Estatutaria analizada, establece la obligación ‘de asistir’ a la ciudadanía en general y, especialmente, a los sujetos obligados a garantizar el acceso a la información pública, ‘en la capacitación’ para poder aplicar esta ley, con enfoque diferencial.

²⁶⁶ Código Penal, artículo 292. *Destrucción, supresión u ocultamiento de documento público.* El que destruya, suprima u oculte total o parcialmente documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, se impondrá prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (180) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Si se tratare de documento constitutivo de pieza procesal de carácter judicial, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

La obligación de asistencia se adjudica al Ministerio Público, la cual puede ser cumplida con el apoyo de la sociedad civil que esté interesada en participar en ese proceso de formación.

Nuevamente se trata de una norma legal estatutaria que coincide con el marco constitucional vigente. Lo desarrolla y profundiza. La finalidad principal buscada por la norma es proteger el goce efectivo del derecho al acceso a la información pública de los sujetos de especial protección constitucional. La medida, al propender por un enfoque diferencial, parte del presupuesto, constitucionalmente establecido, de que la nación es pluriétnica y multicultural.

Las personas encargadas de materializar la aplicación de la Ley Estatutaria analizada, por tanto, deben ser sensibles a las condiciones particulares y específicas que tenga la persona que presente la solicitud de información. Que una persona desconozca cuál es el procedimiento o el camino institucional concreto para acceder a una determinada información, o no lo pueda seguir, dada su situación particular, no son razones para que la persona obligada a proveerla deje de lado una petición presentada, que implica la privación de un derecho fundamental.

En tal caso, lo que corresponde a la persona obligada a garantizar el acceso a la información, es tomar las medidas adecuadas y necesarias, teniendo en cuenta el sujeto de especial protección de que se trate. Adicionalmente, la norma en cuestión reconoce el derecho que asiste a los particulares para apoyar al Ministerio Público en el cumplimiento de la obligación de capacitación expuesta. Se trata de una manera de concretar el principio de participación ciudadana, propio del modelo democrático instaurado por la Constitución de 1991.

El artículo 32 analizado, por lo tanto, desarrolla los postulados constitucionales, por lo que será declarado exequible.

3.2.33. Artículo 33

Artículo 33. *Educación Formal.* El Ministerio de Educación, con el apoyo de la sociedad civil, deberá promover que en el área relacionada con el estudio de la Constitución, la instrucción cívica y el fomento de prácticas democráticas obligatorias para las instituciones educativas privadas y públicas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, se incluya información sobre el derecho de acceso a la información, sus principios y sus reglas básicas.

El artículo 33 de la Ley Estatutaria, en consonancia con lo establecido en el artículo 41 de la Carta Política y el artículo 32 previamente analizado, prevé la obligación del Ministerio de Educación de promover en la educación formal

relacionada con la Constitución Política, la educación cívica y el fomento de las prácticas democráticas, la inclusión de información sobre el derecho de acceso a la información con sus principios y reglas básicas.

El espíritu de la Constitución de 1991 parte de reconocer que es a través de los niños y de las niñas, y de la educación de las personas que en el futuro ejercerán sus derechos, que el respeto y el imperio efectivo de los derechos fundamentales se logrará. La sociedad democrática deber ser construida, en gran medida a través de la educación.

La norma respeta, al igual que ocurre con el artículo 32 previamente citado, el derecho de la sociedad civil en general, a participar en el cumplimiento de la creación e implementación de los escenarios de educación formal en comento.

También advierte la Sala que el carácter obligatorio que se le da a la educación no supone una carga desproporcionada e irrazonable por dos razones fundamentales: primero, se trata de la concreción de una obligación constitucional. Es la propia Constitución la que establece que es un deber improrrogable de las instituciones educativas, enseñar los valores, principios, derechos, e instituciones y procedimientos establecidos en la Carta Fundamental.

En segundo término, se trata de una obligación fijada en términos amplios y generales que permite a cada una de las instituciones decidir cómo ha de ser cada uno de los escenarios concretos de educación formal que sean creados. En consecuencia, el artículo 33 al igual que varias de las normas analizadas, se inspira y desarrolla los valores, principios y derechos constitucionales.

3.2.34. Artículo 34

Artículo 34. *Política Pública de acceso a la información.* El diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El artículo 34 de la Ley Estatutaria tiene por objeto establecer cuáles son las entidades del Estado que tienen la responsabilidad de diseñar, promocionar e implementar la política pública de acceso, valga la redundancia, a la información pública.

Las entidades concretas elegidas por el Congreso de la República (la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento

Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)) se enmarcan dentro del amplio margen de configuración con que cuenta el Legislador para establecer cuáles son las funciones concretas de cada una de las entidades para que, en conjunto, armónicamente, se logre cumplir con las misiones establecidas constitucionalmente en cabeza del Estado.

En conclusión, el artículo 34 analizado se adecua a los postulados constitucionales y por tanto será declarado exequible.

3.2.35. Artículo 35

Artículo 35. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a los seis (6) meses de la fecha de su promulgación para todos los sujetos obligados de 1 orden nacional. Para los entes territoriales la ley entrará en vigencia un año después de su promulgación. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El último artículo establece la entrada en vigencia de la norma seis meses después de su promulgación para todos los sujetos obligados del orden nacional, y de un año para los entes territoriales, derogando todas las normas que le sean contrarias, todo con el fin que los sujetos obligados adopten y difundan de manera amplia sus esquemas de publicación de la información a su cargo, según lo consagrado al respecto en los artículos 11 y 12 de la estatutaria referida. Se trata de un artículo que busca responder la cuestión acerca de cuándo entran en vigencia las disposiciones contenidas en la Ley Estatutaria que se analiza. Los términos de seis meses y un año son razonables, por cuanto conceden a la administración un lapso de tiempo para tomar las medidas adecuadas y necesarias para lograr la implementación de la ley. El artículo 35, por tanto, será declarado exequible

Obviamente, este límite de vigencia que se está planteando en la ley, pone en suspenso las obligaciones concretas y específicas que fija la Ley Estatutaria y en los términos en que esta las establece. Sin embargo, en modo alguno ello puede ser interpretado como que los derechos constitucionales entran en suspenso o dejan de ser aplicables.

Todas las garantías y los medios de protección del derecho a acceder a la información pública siguen vigentes.

El término de vigencia fijado por el artículo 35 analizado, en conclusión, de ninguna manera puede ser entendido o interpretado como una medida normativa que reduce, limita o afecta el goce efectivo del derecho a la información.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, por haber sido expedido conforme al procedimiento constitucional previsto.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el título del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, *“por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.”*

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 25, 26, 28, 31, 32, 33, 34 y 35.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3, salvo la expresión *“la veracidad de”* contenida en el principio de responsabilidad por el uso de la información que se declara **INEXEQUIBLE**, por ser contraria a los artículos 20, 23, 74, y 83 de la Carta.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 5, salvo los siguientes apartes:

a) El literal e) del artículo 5, en el entendido de que las personas obligadas, en relación con su actividad propia, industrial o comercial, no están sujetas al deber de información, con respecto a dicha actividad.

b) La expresión *“y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos”* contenida en su Parágrafo 1 del artículo 5, que se declara **INEXEQUIBLE**.

c) Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo 2º el artículo 5.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6º, cuyo literal k) lo es, en el entendido que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información preliminar, depende de que esta reserva obedezca a (i) un fin constitucionalmente legítimo (ii) la medida resulte ser razonable, proporcionada y necesaria.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 en el entendido que la referencia al *“artículo 14 de la Ley 1437 de 2011,”* será remplazada por la

norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

Octavo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 18, en el entendido que:

a) La expresión “, *en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*” del literal a) del artículo 18 del proyecto, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

b) La expresión “duración ilimitada” del literal c) se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que se sujetará al término de protección legal.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 19, en el entendido de que la norma legal que establezca la prohibición del acceso a la información debe (i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; y ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin.

Décimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 21, excepto la expresión “*salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información*”, que se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que se exceptúa el supuesto en que la sola respuesta ponga en evidencia la información negada.

Décimo primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las Ramas del Poder Público y órganos de control*”, y **EXEQUIBLE** el resto del artículo 22 en el entendido de que la posibilidad de mantener la reserva durante ese período máximo, depende de que las condiciones materiales que la justificaron, se mantengan a lo largo de todo el período.

Décimo segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 23

Décimo tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24, salvo el párrafo del mismo que se declara **INEXEQUIBLE**.

Décimo cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 27, en el entendido que la referencia al *artículo 14 de la Ley 1437 de 2011*, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

Décimo quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 29, en el entendido de que los artículos a los que se refiere esta disposición, son los artículos 18 (Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o

jurídicas) y 19 (Información exceptuada por daño a los intereses públicos) y no a los artículos 19 y 20 como dice actualmente el texto.

Décimo sexto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 30.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

Con aclaración de voto

Con salvamento parcial de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-274/13**

**DOCUMENTO EN CONSTRUCCION EN PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-
Improcedencia de condicionamiento de exequibilidad (Salvamento
parcial de voto)**

Si bien comparto la mayor parte de las decisiones y sus fundamentos, discrepo de la decisión contenida en el punto sexto de la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de declarar exequible el literal k) del artículo 6o del proyecto de ley examinado, bajo el entendido de que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información preliminar, depende de que dicha reserva obedezca a un fin constitucionalmente legítimo y de que la medida resulte ser razonable, proporcionada y necesaria. El precitado artículo contiene una serie de definiciones, entre ellas, la de “documento en construcción”, precisando que “no será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal”, sobre la que no se podría hablar de reserva por no existir tal información, ya que el proceso de elaboración del documento está en curso o en construcción y no ha culminado. La reserva se predica de la información, que es un referente objetivo y existente, y no de los elementos propios de su proceso de elaboración.

**DOCUMENTO EN CONSTRUCCION EN PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-
Improcedencia de la reserva (Salvamento parcial de voto)**

**DOCUMENTO EN CONSTRUCCION EN PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-
Improcedencia de asignarle la connotación de un documento final
(Salvamento parcial de voto)**

**RESERVAS A LA INFORMACION PUBLICA-Condicionales que
deben cumplirse (Salvamento parcial de voto)**

Referencia: Expediente PE-036

Control previo de constitucionalidad del Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Salvo parcialmente mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-274 de 2013, aprobada por la Sala Plena en sesión del nueve (9) de mayo de dos mil trece (2013), por las razones que a continuación expongo:

1. Si bien comparto la mayor parte de las decisiones y sus fundamentos, discrepo de la decisión contenida en el punto sexto de la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de declarar exequible el literal k) del artículo 6 del proyecto de ley examinado, bajo el entendido de que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información preliminar, depende de que dicha reserva obedezca a un fin constitucionalmente legítimo y de que la medida resulte ser razonable, proporcionada y necesaria.

2. Para señalar el alcance de mi discrepancia, considero necesario hacer una breve alusión a la señalada norma y a su contexto. El artículo 6 del proyecto de ley estatutaria examinado contiene una serie de definiciones, entre ellas, la de “documento en construcción”. Según esta definición, “no será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal”.

3. La mayoría considera que esta definición es muy amplia y, por tanto, puede dar lugar a una restricción injustificada del derecho de acceder a la información pública previsto en el artículo 74 de la Constitución. El condicionamiento que le impone para declarar su exequibilidad se basa en asumir que bajo la definición de “documento en construcción” puede subyacer una reserva y, por lo tanto, le exige las condiciones propias de las reservas a la información pública, esto es, que obedezca a un fin constitucionalmente legítimo y que resulte ser razonable, proporcionada y necesaria.

4. El presupuesto indispensable para poder hablar de reserva es el de la existencia de la información pública que se somete a reserva. No obstante, en este caso no existe tal información, pues el proceso de elaboración del documento está en curso o en construcción y no ha culminado. En rigor, no existe un documento, sino apenas borradores, bosquejos, insumos, proyecciones, etc., que sirven de base a la deliberación o al trabajo y que bien pueden ser desechados en el proceso de formación del documento, pero que en modo alguno equivalen a un documento final.

5. La reserva se predica de la información, que es un referente objetivo y existente, y no de los elementos propios de su proceso de elaboración, en el

cual, además de los borradores, bosquejos, insumos y proyecciones aludidos, tiene un papel preponderante el discernimiento de una persona o de varias de ellas. La información preliminar constituye apenas una mera hipótesis, que debe ser verificada y que no puede tenerse o divulgarse como si fuera cierta. El asumir que lo preliminar puede tenerse como definitivo equivale a tener por hechos a las conjeturas verosímiles.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL
MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
A LA SENTENCIA C-274/13**

VOTACION NOMINAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-Exigencias
(Aclaración y salvamento parcial de voto)

**REQUISITO DE VOTACION NOMINAL Y PUBLICA EN
TRAMITE LEGISLATIVO CUANDO EXISTE UNANIMIDAD-**
Deber de los secretarios de las células legislativas de prevenir
confusiones (Aclaración y salvamento parcial de voto)

**VOTACION ORDINARIA-Excepción a la regla general del voto
nominal y público de congresistas** (Aclaración y salvamento parcial de
voto)

**VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-No puede presumirse ni
suprimirse** (Aclaración y salvamento parcial de voto)

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LEY DE
TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Ausencia de justificación
de excepciones a la regla máxima de publicidad contenida en artículo 19
del proyecto de ley** (Aclaración y salvamento parcial de voto)

**RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Legislator
debe establecer regulaciones detalladas, de manera que no se limite el
alcance de dichos derechos** (Aclaración y salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente PE-036

Revisión constitucional del Proyecto de Ley
Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156
de 2011 Senado, *“por medio de la cual se
crea la ley de transparencia y del derecho de
acceso a la información pública nacional”*

Magistrada sustanciadora:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta Corporación, a
continuación expresaré las razones que me llevaron aclarar y salvar
parcialmente mi voto a la Sentencia C-274 de 2013:

1. Cumplimiento del requisito de votación nominal y pública cuando existe unanimidad. Deber de los secretarios de las células legislativas de prevenir confusiones

1.1. Conforme lo reseña la sentencia (apartado 2.4.2.5.) en el segundo debate ante la Plenaria del Senado del proyecto objeto de revisión constitucional, el Secretario General del Senado certificó su aprobación en la sesión de 25 de abril de 2012, con un *quórum* deliberatorio y decisorio de 85 de 100 senadores. De acuerdo con la constancia y con la información que aparece en el Acta No. 40 de esa fecha, la votación se llevó a cabo de manera ordinaria.

1.2. Debe recordarse que este tipo de votación puede llevarse a cabo, como excepción a la regla general del voto nominal y público de los congresistas, cuando existe unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado, a menos que dicha forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Así lo establece el artículo 129 de la Ley 5 de 1992.²⁶⁷

1.3. Según el relato del proceso legislativo, *“a pesar de que desde el principio se había pedido realizar la votación nominal y pública, el Secretario General del Senado de la República explicó que no era necesaria tal votación cuando había unanimidad. Los senadores solicitaron que en todo caso se expresara con claridad la totalidad de votos emitidos en cada caso para acreditarla. No obstante, los términos en que fue expedida la certificación por parte del Secretario General del Senado, no arroja claridad sobre el cumplimiento del requisito constitucional y legal.”*

1.4. Esto explica que en la providencia haya señalado que del Acta núm. 40 del 25 de abril de 2012²⁶⁸ ni de la certificación expedida por el secretario no podía colegirse cuántos votos afirmativos o negativos recibió cada artículo, o si hubo abstenciones.

1.5. Esta incertidumbre sobre el cumplimiento del requisito de votación nominal y pública, o de la ocurrencia de la excepción prevista en el numeral 16 del artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, impuso a la Corte que requiriera al Secretario General del Senado de la República para que certificara *“de manera detallada y precisa la forma como se adelantó la votación de la sesión plenaria del 25 de abril de 2012 en el Senado de la República, de manera que especifique cuántos Senadores estaban presentes al momento de la votación, cuáles artículos fueron votados en bloque, cuáles artículos de manera*

²⁶⁷ Este precepto dispone: *“ARTÍCULO 129. VOTACIÓN ORDINARIA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> // (...) // Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3o de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5o del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: // (...) // 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. // (...).”*

²⁶⁸ Gaceta núm. 277 de 2012.

separada y, en todos los casos, el número de votos a favor, en contra, y las abstenciones con que fueron aprobados cada uno de los artículos del Proyecto de Ley Estatutaria número 228/2012 Cámara, 156/2011 Senado, “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso la información pública nacional”. Igualmente se requirió copia del video de dicha sesión plenaria.

1.6. Se afirmó en el fallo que dicha certificación tampoco le permitió a la Sala constatar lo que realmente ocurrió en la sesión por cuanto el Secretario General del Senado volvió a plasmar expresiones ambiguas en relación con algunos artículos.

1.7. Fue, entonces, el análisis del video de dicha plenaria el que permitió constatar que las disposiciones sometidas a consideración del Senado fueron aprobadas mediante votación ordinaria dado que en esa sesión el Secretario de la Corporación señaló expresamente que dicha aprobación se hacía por unanimidad, manifestando oralmente la totalidad de votos emitidos, de manera que se dio cumplimiento al requisito constitucional y legal.

1.8. El trámite de cualquier proyecto de ley y aquellos de rango estatutario, con mayor razón, debe atender los principios constitucionales de publicidad y eficacia (art. 209 Superior). Su observancia puede verificarse precisamente con las certificaciones de los secretarios tanto de las comisiones constitucionales, como de las plenarias. Por lo anterior, considero necesario señalar que el escrutinio de las diferentes etapas del curso de una iniciativa legislativa, no debe generar las dificultades que se presentaron en el asunto de la referencia.

1.9. Esta Corporación ha sido insistente en que la votación *“no puede presumirse ni suprimirse”*, y que, por el contrario, *“la misma debe ser expresa y específica por parte de las respectivas Comisiones y Plenarias con el fin de asegurar la participación activa de todas las instancias legislativas y no desconocer el carácter bicameral que identifica el Congreso de la República”*²⁶⁹.

1.10. Es imperioso, entonces, que las certificaciones que se hagan sobre las votaciones permitan comprobar con absoluta precisión los votos que apoyan cada iniciativa y la mayoría obtenida, incluso si se trata de casos en los que exista unanimidad, sin que deba acudir a mecanismos presuntivos para poder saber cuántos fueron los votos a favor o en contra del proyecto.

1.11. Específicamente sobre los casos en los que se presenta unanimidad en la célula legislativa, que como se ha dicho, justifica que en ese evento no se acuda a la votación nominal y pública ha dicho esta Corporación:

²⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003. En aquella oportunidad la Corte declaró inexecutable el artículo 115 de la Ley 788 de 2002 (IVA a los juegos de suerte y azar), por vicios de trámite de su aprobación. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-1056 de 2003.

“(...) la utilización de alguna de las excepciones a la regla general de votación nominal y pública no puede ser interpretada como una vía para eludir el cumplimiento de los requisitos que la Constitución impone. Por ejemplo, la aprobación unánime de un proyecto de ley estatutaria, cuando no se hace uso de la votación nominal y pública, exige acreditar que el mismo ha contado con la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Es por ello que es importante que tanto los parlamentarios como la ciudadanía en general tengan la absoluta claridad acerca del procedimiento decisorio surtido, lo cual debe ser oportunamente registrado en las actas y grabaciones que dan cuenta del proceso de formación de la voluntad legislativa.”²⁷⁰

1.12. En este contexto, uno de los documentos a tener en cuenta como elemento probatorio sobre el trámite de un proyecto de ley es la certificación expedida por los Secretarios de cada comisión o plenaria, la cual no solo debe guardar concordancia con lo plasmado en las Gacetas del Congreso y en los registros de audio o video de las sesiones parlamentarias, sino que deben contener información con un grado de detalle que permita tanto a la opinión pública, como las autoridades, saber lo ocurrido en determinada etapa del *iter* legislativo.

1.13. Ningún efecto útil tendría la función de los secretarios de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras de *“expedir las certificaciones e informes - si no fueren reservados -que soliciten las autoridades o los particulares”²⁷¹*, si el documento no da cuenta con precisión de los hechos que se pretende hacer constar, caso en el cual su expedición sería inane. Por consiguiente, ese documento en casos como el examinando en esta oportunidad no solo debió indicar la cantidad de miembros del Senado de la República que podían votar, y si la votación fue unánime, explicitar la totalidad de los votos emitidos.

1.14. Por lo anterior, considero que la sentencia debió hacer un mayor desarrollo de este punto, dada la incidencia que tienen las certificaciones secretariales en el control a cargo de esta Corporación y en la construcción de las demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma. (art. 241 C.P.), de manera que se desincentive la expedición de dichos documentos con expresiones altamente vagas y ambiguas.

2. Ausencia de justificación de algunas excepciones a la regla de máxima publicidad, contenidas en el artículo 19 del Proyecto

2.1. El artículo 19 definió la información *exceptuada por daño a los intereses públicos, como aquellos datos públicos reservados, cuyo acceso puede ser rechazado bajo ciertas condiciones, para lo cual relacionó ciertas “circunstancias”, así: “a) La defensa y seguridad nacional; b) La seguridad pública; c) Las relaciones internacionales; d) La prevención, investigación y*

²⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional. Auto 118 de 2013.

²⁷¹ Cfr. Ley 5 de 1992, artículo 47-2.

persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; f) La administración efectiva de la justicia; g) Los derechos de la infancia y la adolescencia; h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país; i) La salud pública. Parágrafo. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.”

2.2. La mayoría reconoció que estos criterios eran mucho más amplios que los establecidos hasta ahora como fundamento de la reserva a la información pública, tanto en la jurisprudencia constitucional como en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así mismo, se anunció que se utilizarían los parámetros contenidos en la Sentencia C-491 de 2007²⁷², los cuales debían acreditarse para poderse considerar como legítima una restricción al derecho de acceso.

2.3. A pesar de que en la sentencia se admitió la generalidad y vaguedad de los términos utilizados por el legislador estatutario, en lugar de declarar su inexecutable optó por condicionar su constitucionalidad a que: *“la norma legal que establezca la prohibición del acceso a la información debe (i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; y ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin. Restringir el acceso a una información no es una función discrecional, sino restringida, necesaria y controlable.”*

2.4. A mi juicio, debió realizarse un detenido escrutinio al contenido del artículo 19 del Proyecto, concretamente a los literales b), e), f), g) y h), así como a su parágrafo y no sobre las consecuencias de su aplicación, puesto que, para admitir que la disposición podía producir efectos, era indispensable que superara el juicio de constitucionalidad, precisamente a la luz de las diez condiciones para restringir el derecho fundamental de acceso a la información pública contenidas en la Sentencia C-491 de 2007.

2.5. Este análisis no se encuentra en la sentencia (apartado 3.2.19) y, seguramente, incidirá tanto en la dimensión individual como en la colectiva²⁷³ del mencionado derecho fundamental.

²⁷² Las condiciones para que una limitación al derecho fundamental de acceso a la información pública pueda ser considerada legítima, son: *“i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.”*

²⁷³ Lavalle Cobo, Dolores. Derecho de acceso a la información pública. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2009, p. 41.

2.6. De allí, que el argumento según el cual “*una lectura sistemática*” de la disposición *sub examine* con el artículo 29²⁷⁴ del proyecto, permitía “*concluir que en realidad el proyecto sí exige el cumplimiento de ciertas circunstancias que deben ser probadas por el sujeto obligado*”, a mi juicio no autorizaba obviar el razonamiento sobre el por qué conceptos como “*seguridad pública,*” “*administración de justicia*”, “*estabilidad macroeconómica y financiera*” o “*derechos de la infancia y la adolescencia*”, determinaban con claridad cuál era la información protegida y el fundamento de su reserva y más cuando dada su amplitud, es posible que se mantenga en secreto datos que no amparan ningún interés legítimo e importante.

2.7. La publicidad es una forma de eliminar la arbitrariedad en la gestión pública²⁷⁵. Por consiguiente debe considerarse que es muy probable que una autoridad adopte determinada decisión en un sentido, si anticipadamente sabe que sobre los móviles de la misma nadie podrá hacer valoraciones, precisamente, porque esos motivos son secretos. Por el contrario, lo decidido puede ser diferente si la autoridad tiene la obligación de hacer públicas las razones en las que se fundamenta su actuar.

2.8. En este contexto, no existe justificación para sostener que algunas de las circunstancias, con las que el artículo 19 del Proyecto limita el acceso a la información, tenga una posibilidad real, probable y específica de dañar significativamente dichos intereses.

2.9. Admitir que pueda negarse datos en materia de *seguridad pública* implica, por ejemplo, autorizar a que información sobre la circulación del tráfico, la ubicación de hospitales y las estaciones de bomberos, hasta temas de policía y orden público permanezcan en secreto.

2.10. Lo mismo se predica en el caso de la *administración de justicia*, o de los *derechos al debido proceso y a la igualdad de las partes en los procesos judiciales*. En estos casos, son las leyes estatutarias (Ley 270 de 1996 y 1266 de 2008) las que indican cuál información relacionada con estos derechos e intereses tiene carácter reservado, por lo que la inclusión de estos intereses en términos tan amplios contraviene, en contraste con la finalidad del proyecto, el principio de máxima publicidad (arts. 2, 74 y 209 C.P.) en cuanto da la idea de que toda la información es reservada, afectando el conocimiento, por ejemplo, de las estadísticas sobre desempeño de la rama judicial, congestión judicial, entre otras materias, cuya divulgación no genera ningún riesgo.

2.11. Por su parte, la circunstancia enunciada como “*derechos de la infancia y la adolescencia*”, es de tal vaguedad que no permite saber si tal categoría se refiere a la información sobre intimidación de los niños y niñas, o a datos que puedan afectar sus derechos a la vida, la integridad, o la salud, que ya estaban

²⁷⁴ Sobre la carga de la prueba que asiste al sujeto obligado para invocar la reserva o confidencialidad de una información solicitada.

²⁷⁵ Sánchez Ferro, Susana. El secreto de Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006, p. 36.

cobijados por la reserva del artículo 18 del Proyecto, por lo cual era innecesaria su inclusión en el artículo 19.

2.12. En la misma línea argumental puede incluir la información relacionada con la *estabilidad macroeconómica y financiera del país* y los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos a la que alude el párrafo que ni siquiera con el condicionamiento que se hizo en la sentencia evitará que la excepción – el secreto– se convierta en regla.

2.13. La Corte Interamericana ha resaltado que el principio de máxima divulgación, supone que toda información es accesible y cualquier restricción debe no solo estar fijada en la legalmente y responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, sino “*ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo*”²⁷⁶.

2.14. En este punto, en la Sentencia C-274 de 2013 no existen razones para justificar esa necesidad y es natural que no se expresen por la generalidad con la que el legislador estatutario previó esas circunstancias y que, a la postre, autorizan a rechazar o negar informaciones valiosas para la construcción de la democracia, el control social y la participación ciudadana.

2.15. En la restricción de los derechos fundamentales el legislador debe establecer regulaciones detalladas, de manera que no se limite el alcance de estos más allá de la voluntad democrática y se traslade al servidor público o a los particulares que administren esos datos, la decisión de no suministrarlo. Esto por cuanto, como lo reconoce la Doctrina “*secreto es todo aquello que se excluye intencionalmente del conocimiento de los demás*”²⁷⁷, es “*un espacio deliberadamente compartido por unos pocos y del que los demás quedan excluidos*”²⁷⁸.

2.16. La sociedad debe contar con datos veraces e imparciales, por cuanto solo de esa manera, pueden ejercerse de manera informada los derechos y reclamarse a las autoridades medidas para optimizar su protección. El secretismo es una disfuncionalidad en un sistema democrático puesto que ninguna actividad estatal ni los derechos constitucionales pueden exigirse eficazmente sino se cuenta con un conocimiento suficiente.

2.17. De allí que la transparencia no puede ser un instrumento meramente retórico para que las decisiones ganen legitimidad, pero que en la práctica,

²⁷⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 151, párr. 91; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C Núm. 135, párr. 85; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Núm. 111, párr. 96; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Núm. 107, párrs. 121 y 123; y la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Núm. 5, párr. 46.

²⁷⁷ Sánchez Ferro, Susana. *El secreto de Estado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006, p. 3.

²⁷⁸ *Ibíd.*, p. 5.

solo se divulgue parte de la información o aquellos datos que la autoridad tiene interés en que la comunidad u otros órganos estatales conozcan.

2.18. Por consiguiente, expresiones como las contenidas en los literales b), e), f), g) y h), así como en su párrafo, dada su amplitud amparan precisamente ese tipo de prácticas y, por lo mismo, debió haberse declarado su inexecutableidad.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-274/13**

LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Existencia de vicio de procedimiento subsanable, relativo a la omisión de votación nominal y pública (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvo el voto respecto de lo decidido por la Sala en el fallo C-274 del 9 de mayo de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), sentencia que analizó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado *"por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional"* Esto con base en las razones siguientes:

1. La mayoría consideró que el trámite que precedió a la aprobación del proyecto de ley estatutaria cumplió con los requisitos constitucionales del procedimiento legislativo. Disiento de esa conclusión y en contrario, considero que la Corte debió declarar la existencia de un vicio de procedimiento subsanable, relativo a la omisión del requisito de votación nominal y pública. Por ende, debió ordenar la devolución del trámite al Congreso con el objeto de que fuera solucionado sobre el particular.

Esto debido a que, como se comprueba de la lectura de las actas correspondientes, para el caso del segundo debate ante la plenaria del Senado y respecto de la aprobación de varios artículos de la iniciativa, se pretermitió el requisito de votación nominal y pública. Ello en razón a que en dichas votaciones no se indicó con cuántos votos se aprobaron los artículos respectivos, ni menos que la votación fuera unánime. Antes bien, en algunos casos se indicó, a lo sumo, que los artículos eran aprobados por la mayoría exigida para la aprobación de las leyes estatutarias. En otros, simplemente, se dio cuenta de dicha aprobación, sin ninguna previsión adicional.

2. Advierto, en este sentido, que la posibilidad de determinar las mayorías es especialmente importante para la aprobación de las leyes estatutarias, pues existe un mandato constitucional expreso, según el cual se debe contar con mayoría absoluta. Ahora bien, está regla actúa en concordancia con la obligación, también de naturaleza constitucional, que las votaciones se realicen, como regla general, de forma nominal y pública.

En el caso analizado, no existe evidencia en el acta de la pretendida unanimidad, sino apenas de una votación ordinaria. Por ende, se contraviene lo previsto en el artículo 133 CP., que ordena la votación nominal y pública. Esta conclusión persiste incluso a partir de lo certificado por el Secretario General del Senado, puesto que una constancia de ese tipo no puede operar

como alcance o complementación de lo contenido en el acta de plenaria. Este último documento es la versión oficial y definitiva sobre lo sucedido en la sesión y está sometido a la aprobación de la plenaria, según lo prevé el Reglamento del Congreso. Por ende, no resulta admisible que las actas sean objeto de complementación o aclaración a través de una constancia *ex post* y que incorpore hechos nuevos a lo comprobado en la sesión correspondiente.

Con base en lo expuesto, considero que contrario a lo decidido por la mayoría, en el caso analizado no hay evidencia de la pretendida unanimidad, pues nada de ello se dice en el Acta de la sesión de la plenaria del Senado. Por ende, debió haberse realizado votación nominal y pública del articulado. Como esa circunstancia no sucedió, entonces se está ante un vicio en el procedimiento legislativo, puesto que si bien los textos fueron aprobados, la votación no cumplió con las reglas constitucionales. Esta irregularidad, merced de la instancia del trámite en que se incurrió, tenía carácter subsanable, por lo que bien pudo remitirse nuevamente el asunto al Congreso, con el fin que se verificara la aprobación de la iniciativa a través de la votación nominal y pública.

Estos son los motivos de mi disenso, en lo que respecta a los aspectos formales, pues en lo que refiere al desacuerdo sustantivo sobre la exequibilidad del artículo 19 del proyecto de ley estatutaria, formularé en documento separado salvamento de voto parcial y conjunto con los magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

Auto 038/15

Referencia: expediente PE-036

Corrección de la parte resolutive de la sentencia C-274 de 2013

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que mediante la sentencia C-274 del nueve (9) de mayo dos mil trece (2013), la Corporación realizó la revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”. En la parte resolutive de la sentencia, entre otras decisiones, se dijo en el numeral octavo:

“**Octavo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 18, en el entendido que:

a) La expresión “, *en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*” del literal a) del artículo 18 del proyecto, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

b) La expresión “*duración ilimitada*” del literal c) se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que se sujetará al término de protección legal”.

2. Que en escrito allegado a la Corporación la ciudadana Natalia Gómez Peña, solicitó la aclaración de la sentencia C-274 de 2013 para corregir la omisión en cuanto no incluyó en el artículo 8º de la parte resolutive de la sentencia la declaratoria de inexecutable de la expresión “así como los artículos estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011” contenida en el artículo 18, literal c) del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”.

3. Que efectivamente al revisar el texto de la sentencia se pudo constatar que se presentó una omisión de carácter mecanográfica en el sentido de no incluir en el numeral octavo de la parte resolutive, la declaratoria de inexecutable de la expresión “*así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011*” del artículo 18, literal c) del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado²⁷⁹, cuya inconstitucionalidad fue anunciada en la parte motiva de la sentencia C-274 de 2013²⁸⁰ en los siguientes términos:

“El literal c) también establece una reserva a la información sobre proyectos de inversión de las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. La participación en el capital social del Estado en estas empresas y sociedades, determina si se trata de sujetos obligados, según lo establecido en el artículo 5° de este proyecto.

El interés de garantizar la transparencia en la gestión en este tipo de empresas y sociedades opera respecto de aquellas sociedades en las que el Estado tiene participación igual o superior al 50%. De conformidad con lo que se señaló en la sección 3.2.5, al examinar quiénes eran los sujetos obligados, surge una antinomia que dificultaría la aplicación de la reserva, que puede conducir a restricciones arbitrarias del derecho a acceder a la información pública. Para corregir este problema, encuentra la Corte que es necesario suprimir esa remisión, a fin de que las reservas que establece la Ley 1474 de 2011, sean interpretadas a la luz de lo que se consagra en esta ley estatutaria. **Y en esa medida declarará inexecutable la expresión “, así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011” contenida en el literal c).**” (Negrillas fuera de texto)²⁸¹.

4. Esta Corporación había señalado que cuando en la transcripción del texto de una sentencia se producen errores por omisión, resultaba aplicable el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil,²⁸² norma que fue derogada por el

²⁷⁹ El texto del artículo 18 del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, establecía: “Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos: || a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011; || b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad; || c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011. || Párrafo. Estas excepciones tiene una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable”.

²⁸⁰ Página 242, párrafo 4°.

²⁸¹ Ver páginas 242 y 243 de la sentencia C-274 de 2013.

²⁸² En este sentido, se pueden consultar los autos A-045A de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), A-255 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), A-022 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería) y A-271 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Hoy es aplicable el artículo 286 del Código general del Proceso.²⁸³

5. Que, en consecuencia, es necesario corregir la parte resolutive de la citada providencia.

RESUELVE:

Primero.- El numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia C-274 de 2013, quedará así:

“**Octavo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 18, en el entendido que:

a) La expresión “, *en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*” del literal a) del artículo 18 del proyecto, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

b) La expresión “duración ilimitada” del literal c) se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que se sujetará al término de protección legal.

c) Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “, *así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011*”.

Segundo.- Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella.

Tercero.- Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto a todas las autoridades a las que se les comunicó la sentencia de la referencia.

Notifíquese, publíquese, comuníquese y cúmplase.

²⁸³ El artículo 286 del Código General del Proceso, establece: “Corrección de errores aritméticos y otros. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto. || Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. || Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella”.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)

Auto 354/15

Referencia: expediente PE-036

Corrección de la parte resolutive de la sentencia C-274 de 2013

Magistrada Ponente:
MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Mediante la sentencia C-274 del nueve (9) de mayo dos mil trece (2013), la Corporación realizó la revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”. En la parte resolutive de la sentencia, entre otras decisiones, se dijo en el numeral octavo:

“**Octavo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 18, en el entendido que:

a) La expresión “, *en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*” del literal a) del artículo 18 del proyecto, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

b) La expresión “*duración ilimitada*” del literal c) se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que se sujetará al término de protección legal.”

2. En escrito allegado a la Corporación, la ciudadana Natalia Gómez Peña solicitó la corrección de la sentencia C-274 de 2013, a propósito de la omisión en la que se incurrió en el numeral octavo de la parte resolutive debido a la no inclusión de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “*así como los artículos estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011*” contenida en el literal c) del artículo 18 del Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, “*por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”.

3. En atención a la solicitud anterior, mediante auto No. 038 del once (11) de febrero de dos mil quince (2015), se corrigió la parte resolutive de la citada providencia, resolviendo:

“**Primero.-** El numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia C-274 de 2013, quedará así:

“**Octavo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 18, en el entendido que:

a) La expresión “, *en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*” del literal a) del artículo 18 del proyecto, será remplazada por la norma estatutaria que se expida, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-818 de 2011.

b) La expresión “*duración ilimitada*” del literal c) se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que se sujetará al término de protección legal.

c) Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “, *así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011*”.”

Segundo.- Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella.”

4. En nuevo escrito allegado a la Corporación, el ciudadano Luis Jaime Salgar Vegalara solicitó la corrección del numeral octavo de la sentencia C-274 de 2013, toda vez que la expresión “*duración ilimitada*” contenida en el literal b), en realidad no hace parte del literal c) tal como lo plantea la sentencia, sino que está incluida en el parágrafo del artículo 18 del Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara.

5. Al revisar el texto normativo se pudo constatar que efectivamente se presentó un error de carácter mecanográfico en el sentido de señalar que la expresión “*duración ilimitada*” a que hace referencia el literal b) del numeral octavo de la sentencia C-274 de 2013, está contenida en el literal c) del artículo 18 del Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara²⁸⁴, cuando en realidad está es en el parágrafo de dicho

²⁸⁴ El texto del artículo 18 del Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara, establece: “Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiese causar un daño a los siguientes derechos: || a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011; || b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad; || c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011. || Parágrafo. Estas excepciones tiene una **duración ilimitada** y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación

proyecto, cuya constitucionalidad condicionada fue anunciada en la parte motiva de la sentencia C-274 de 2013 en los siguientes términos:

“Por lo anterior, y en relación con el párrafo del artículo 18, se declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “*duración ilimitada*”, en el entendido de que tal posibilidad se sujetará al término de protección legal consagrado para la protección de los secretos profesionales, comerciales o industriales”²⁸⁵.

6. En varias oportunidades, esta Corporación ha señalado que cuando en la transcripción del texto de una sentencia se producen errores, es aplicable el artículo 286 del Código General del Proceso²⁸⁶, que establece:

“Artículo 286. Corrección de errores aritméticos y otros. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto. || Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. || **Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella**” (negritas fuera de texto).

7. En consecuencia, es necesario corregir el literal b) del numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia C-274 de 2013.

RESUELVE:

Primero.- El literal b) del numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia C-274 de 2013, quedará así:

“b) La expresión “*duración ilimitada*” del párrafo se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido de que se sujetará al término de protección legal”.

Segundo.- Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella.

de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable” (negritas fuera de texto).

²⁸⁵ Página 242, párrafo 4º, de la sentencia C-274 de 2013.

²⁸⁶ En este sentido, se pueden consultar los autos A-045A de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), A-255 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), A-022 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería) y A-271 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Aunque cabe precisar que en las citadas providencias se hacía alusión a la aplicación del artículo 310 del Código de Procedimiento Civil (Corrección de errores aritméticos y otros), que fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Tercero.- Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto a todas las autoridades a las que se les comunicó la sentencia de la referencia.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MYRIAM AVILA ROLDAN
Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
-Ausente-

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

-Ausente con excusa-

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-274/13**

Por compartir integralmente los argumentos presentados en el numeral segundo del salvamento de voto del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, sobre la ausencia de justificación de algunas excepciones a la regla de máxima publicidad, contenidas en el artículo 19 del Proyecto de Ley Estatutaria, me adhiero al mismo.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
A LA SENTENCIA C-274/13**

LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Trámite para aprobación del proyecto de Ley estatutaria (Aclaración de voto)

LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Aprobación sometida a votación ordinaria (Aclaración de voto)

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Clases de votaciones (Aclaración de voto)

VOTO NOMINAL Y PUBLICO DE CUERPO COLEGIADO-Obligatoriedad (Aclaración de voto)/**VOTO NOMINAL Y PUBLICO DE CUERPO COLEGIADO**-Excepción en los casos que determine la ley (Aclaración de voto)

VOTACION ORDINARIA-Excepción a la votación nominal y pública (Aclaración de voto)

VOTACION ORDINARIA-Verificación debe surtir por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Se desarrolla en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Aclaración de voto)

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Deber de los secretarios generales de expedir certificaciones e informes que soliciten autoridades o particulares acerca del trámite legislativo (Aclaración de voto)

LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Se debió hacer análisis detallado de deberes legales y constitucionales de secretarios generales de células legislativas e importancia de certificaciones que deben expedir en virtud del principio de transparencia y publicidad del proceso legislativo (Aclaración de voto)

Referencia: expediente PE-036

Asunto: Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, "por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional"

Magistrado Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito exponer las razones que me llevaron a aclarar el voto respecto del trámite surtido en el segundo debate en la Plenaria del Senado, para la aprobación del proyecto de Ley estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, "por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional".

Conforme se manifestó en la sentencia, la certificación del Secretario General del Senado, señaló que el proyecto de ley fue aprobado por la mayoría requerida en la sesión del 25 de abril de 2012, con el quorum exigido para leyes estatutarias, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 40, publicada en la gaceta del Congreso 277 de 2012, en la que se observó que la votación fue ordinaria.

De la misma Gaceta se evidenció que salvo las disposiciones finales que expresamente, se dice, fueron aprobadas por unanimidad, en todas las demás se hace referencia a la votación ordinaria, sin relacionar el número de votos enunciados, las abstenciones o los votos negativos. Razón por la cual, ante la incertidumbre generada por la certificación proferida por el Secretario General del Senado, así como por el Acta de Plenaria No. 40, sobre el cumplimiento de la votación necesaria para la aprobación de este tipo de leyes, la Corte le solicitó a dicha célula legislativa que volviera a certificar en forma precisa y detallada la forma en la que se había dado la votación de la sesión plenaria del 25 de abril de 2012. Así mismo, con el fin de tener mayor detalle, requirió copia del video de la mencionada sesión.

Se afirmó en la sentencia, que la certificación solicitada no le permitió a la Sala comprobar lo acontecido en la sesión, toda vez que el Secretario General del Senado volvió a plasmar expresiones ambiguas respecto de algunos artículos. No obstante, del análisis del video de la sesión, se constató que las disposiciones que se aprobaron fueron sometidas a votación ordinaria, por cuanto el Secretario expresó que dicha aprobación se hacía por unanimidad, es decir que contó con el consentimiento de la totalidad de votos.

Es preciso anotar que la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República) prevé tres clases de votaciones, a saber: (i) ordinaria, (ii) nominal y pública y (iii) secreta.²⁸⁷

En cuanto a la votación nominal y pública, el Acto Legislativo 1 de 2009 introdujo una modificación al artículo 133 de la Constitución Política, en el cual se estableció que "los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley".

En virtud de dicha modificación a la Carta Fundamental, el Congreso profirió la Ley 1431 de 2011, por medio de la cual se establecieron las excepciones al artículo 133 de la CP. El artículo 2º de dicha ley, dispuso que, "como regla general, las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicionen."

Y, el artículo 1º del mismo precepto normativo, dispuso que la votación ordinaria se podrá utilizar para algunos casos taxativos, en los que se puede exceptuar el voto nominal y público. Dentro de las decisiones que los Congresistas pueden adoptar por medio de dicha votación se contempló la siguiente:

"16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. "

Así mismo, en el párrafo de dicho artículo se dispuso que la verificación de la votación ordinaria debe surtirse por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública, es decir deberá arrojar el resultado de la votación y el sentido del voto de cada congresista y deberá quedar registrada en las actas de las sesiones correspondientes, que, a su vez, deberán ser publicadas en la Gaceta del Congreso.²⁸⁸

Ello en virtud del cumplimiento del principio de publicidad plasmado en el artículo 209 de la Constitución Política y replicado en el artículo 384 de la Ley 5ª de 1992, los cuales disponen que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En consecuencia, tratándose de una causal de excepción al mandato de la votación nominal y pública, se debe tener claridad sobre el proceso decisonal de una y otra cámara, en la que sea posible identificar qué congresistas

²⁸⁷ Artículo 128, Ley 5ª de 1992.

²⁸⁸ Ley 1431 de 2011, artículo 1º y 2º.

votaron y en qué sentido y, quiénes se abstuvieron, lo cual deberá quedar plasmado en el acta de la sesión que está a cargo del secretario general de las comisiones constitucionales, como de las plenarias.

En el presente caso, el Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, "por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional", presentó dificultades en una de las etapas del proceso legislativo, pues no fue fácil identificar cómo se había dado la votación en la Plenaria del Senado, por lo que se debió acudir a varios medios de prueba que permitieron tener claridad del proceso de votación.

Es pertinente aclarar que el artículo 47 de la Ley 5ª de 1993, establece que uno de los deberes de los secretarios generales es expedir las certificaciones e informes que soliciten las autoridades o los particulares, las cuales deben guardar concordancia con las actas de las sesiones que han sido publicadas en la gaceta del Congreso. Dichas certificaciones deben contener, detalladamente, el proceso de formación legislativa que permita tener claridad de lo ocurrido en cada etapa, con el fin de informar a las autoridades que las requieran y a los particulares, acerca de cómo fue el desarrollo del trámite respectivo. De otra manera no tendría razón de ser dicho documento.

En conclusión, aunque la Sala pudo observar²⁸⁹ que se dio cumplimiento al requisito constitucional y legal por parte de la Plenaria del Senado respecto de la votación acaecida en la sesión del 25 de abril de 2012, considero que la sentencia debió hacer un análisis más detallado de los deberes legales y constitucionales de los secretarios generales de las células legislativas y la importancia de las certificaciones que estos deben expedir, en virtud del principio de transparencia y publicidad que debe regir el proceso de decisión legislativa.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

²⁸⁹ La Sala logró evidenciar cómo había sido la votación, luego de analizar el video requerido a la Corporación legislativa de la sesión del 25 de abril de 2012.

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE
CORREA A LA SENTENCIA C-274/13**

NORMA SOBRE INFORMACION EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS CONTENIDA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE CREA LA LEY DE TRASPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO DE LA INFORMACION PUBLICA NACIONAL-Decisión debió someterse a escrutinio más intenso (Aclaración de voto y Salvamento parcial de voto)

INFORMACION EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PUBLICOS-Relevancia de la necesidad de divulgarla o suministrar datos de interés para los ciudadanos en una sociedad democrática (Aclaración de voto y Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente PE-036

Revisión Constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, "por medio de la cual se crea la Ley De Transparencia Y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional"

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a aclarar y salvar parcialmente mi voto a la sentencia C- 274 de 2013, de la cual fui ponente.

El artículo 19 del proyecto de Ley Estatutaria, se refiere a la información exceptuada por daño a los intereses públicos, como aquellos datos públicos reservados, cuyo acceso puede ser rechazado bajo ciertas condiciones (las señaladas en los literales que comprenden tal artículo).

La mayoría de la Sala considero que estas condiciones ofrecían un margen mucho más amplio que lo vigente hasta el momento como fundamento para la reserva a la información pública, tanto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A pesar de que en la sentencia se reconoce la variedad de los términos utilizados por el legislador estatutario, no se optó por declarar la inexequibilidad de parte de los literales de la disposición, sino por cuestionar

su constitucionalidad. Pero a mi juicio el contenido del artículo 19 y particularmente los literales b), e), f) g) y h), así como su párrafo debieron ser sometidos a un escrutinio mucho más intenso en su contenido, pues no se entiende cual es la información protegida y el fundamento de su reserva, permitiendo que se mantengan en secreto datos que no amparan intereses legítimos e importantes.

La Constitución de 1991 prescribió la arbitrariedad y una forma de eliminarla de la gestión pública es precisamente la publicidad de los datos. En este sentido es claro que el artículo 19 contiene excepciones que limitan el acceso a la información, porque usa conceptos como "seguridad pública", "administración de justicia", "estabilidad macroeconómica y financiera" o "derechos de la infancia y adolescencia", que resultan muy genéricos y facilitan el negar los datos que requieren los ciudadanos y que podrían ser suministrados en aras de la transparencia.

La Corte Interamericana de Derechos humanos ha sostenido que el principio de máxima divulgación, parte de la base de que toda información es accesible y cualquier restricción debe no solo estar contemplada legalmente, si no responder a un objetivo permitido por la Convención Americana y además ser necesaria para la sociedad, lo que depende de que esté orientada a satisfacer un interés público imperativo.

La transparencia no puede ser un simple instrumento retorico porque la necesidad de divulgar la información o el suministro de datos de interés para los ciudadanos es relevante en una sociedad democrática.

Dejo, pues expuestas las razones que me llevan a disentir de la decisión mayoritaria por esta Corporación en el asunto de la referencia.

Fecha *ut supra*,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Anexo 20

Sentencia C-830/13
(Bogotá D.C., 13 de noviembre)

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS EN ARTICULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012-
Cosa juzgada constitucional

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS EN ARTICULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012-
Exequibilidad del primer inciso del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido que suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS EN ARTICULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012-
Vigencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional sobre oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Configuración constitucional/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-**Coherencia entre ley y contenido/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-**Reglas aplicables

El Título VI de la Constitución, relativo a la Rama Legislativa, trae en su Capítulo 3, sobre las leyes, una serie de preceptos que regulan su proceso de formación. Entre estos preceptos, en el artículo 158, se destaca el relacionado con la unidad de materia, del cual derivan tres mandatos para el legislador, a saber: (i) todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se

relacionen con ella; (ii) si una iniciativa no se aviene con el mandato anterior, el presidente de la respectiva comisión la rechazará, siendo esta decisión apelable ante la misma comisión; y (iii) cuando se reforme de manera parcial una ley, se debe publicar en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. El primero de estos mandatos se reitera y complementa en el artículo 169 de la Constitución, que dispone: el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido. Del primero de los mandatos antedichos surge la necesidad de que haya correspondencia lógica entre el título y el contenido de una ley, y de que las normas que la integran tengan entre sí una conexidad interna. A partir de estas necesidades, al interpretar los artículos 158 y 169 de la Constitución, este tribunal ha destacado dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa, a saber: (i) debe definir de manera precisa, desde el mismo título del proyecto, cuáles son las materias de las que se va a ocupar; (ii) debe mantener una relación de conexidad interna entre las normas que conforman la ley, de manera tal que haya entre ellas una coherencia temática y una correspondencia lógica con su materia general. A partir de estas condiciones específicas, que se emplean a modo de parámetro del juicio, la unidad de materia se desconocería cuando se incluye en la ley normas que (i) o no encajan dentro el título que delimita la materia objeto de la legislación, o (ii) no guardan relación interna con el contenido global del articulado. Así, pues, la unidad de materia no es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidades

La unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo. Frente a la coherencia, la unidad de materia propende porque el proceso legislativo siga un hilo conductor que le de sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas e inconexas. Se busca mantener un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado y serio. Frente a la transparencia, la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guardan relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, teleológica, causal, sistemática o consecucional

En el contexto del proceso legislativo, que se caracteriza por el debate, las propuestas, las modificaciones y los ajustes a los textos normativos, no se puede asumir a la unidad de materia como una exigencia inflexible o

rígida, al punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso. Tampoco se puede confundir la unidad de materia, que plantea una exigencia de orden y de coherencia, con la simplicidad temática del proyecto. Al interpretar el artículo 158 de la Constitución, este tribunal ha puesto de presente que la expresión “materia” debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de tal suerte que permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley. Así, pues, una misma ley puede tener varios contenidos temáticos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley. Para establecer si una ley vulnera o no la unidad de materia es necesario verificar si hay una relación de conexidad entre la parte y el todo, valga decir, un vínculo objetivo entre cada parte y el tema general o materia dominante de la ley. Esta relación de conexidad puede manifestarse de diversas formas, como la causal, la temática, la sistemática o la teleológica. Por lo tanto, este tribunal ha concluido que solo aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Las diversas formas de relación de conexidad se describen y precisan por este tribunal así: (i) La conexidad causal se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley; (ii) La conexidad temática alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o asunto que corresponde a un de sus disposiciones en particular, sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos; La conexidad sistemática se entiende como la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna; (iv) La conexidad teleológica tiene que ver con la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Metodología

A partir de los anteriores criterios, este tribunal ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia,

que tiene dos etapas sucesivas de análisis. En la primera es menester determinar el “alcance material o contenido temático” de la ley que contiene la disposición demandada. En la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta última esté justificada. Para determinar el alcance material o contenido temático de una ley, hay tres herramientas útiles, que es necesario emplear. Estas herramientas son: (i) los antecedentes de la ley, valga decir, la exposición de motivos del proyecto de ley, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos; (ii) el título o epígrafe de la ley, que precisa y define la materia a tratar; y (iii) el contexto o contenido básico de la ley que se examina. Luego de fijar el alcance material o contenido temático de la ley, a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso, se puede emprender el juicio de control de constitucionalidad de la norma demandada, a fin de verificar si existe la referida relación de conexidad y, por tanto, definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS EN ARTICULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012-
Relación de conexidad con la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por existencia de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS EN ARTICULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012-No opera en procesos ejecutivos promovidos con base en acreencias laborales

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS EN ARTICULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012-No vulnera derecho a acceder a la justicia

Demanda de inconstitucionalidad: en contra del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”.

Referencia:

Expedientes D-9633 y D-9659 Acumulados.

Actores:

Jaime Campos Jácome y Silvio Elías Murillo Moreno.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

Los ciudadanos Jaime Campos Jácome y Silvio Elías Murillo Moreno demandaron la inconstitucionalidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012. El primero demanda la totalidad del artículo y el segundo las expresiones que aparecen subrayadas. El texto del artículo es el siguiente:

LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO XI.

OTRAS DISPOSICIONES.

(...)

ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero solo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo.

En cualquier etapa del proceso, aun después de la sentencia, será obligatorio acumular los procesos ejecutivos que se sigan contra un municipio, cuando el accionante sea la misma persona, la pretensión sea la obligación de dar una suma de dinero, y deba adelantarse por el mismo procedimiento.

PARÁGRAFO 2o. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

No procederá el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público. Si el detrimento ocurrió por una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental, las entidades públicas convendrán una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente.

2. Demandas acumuladas: pretensiones y razones.

En sesión del 16 de mayo de 2013, la Sala Plena de la Corte resolvió acumular el Expediente D-9659 al Expediente D-9633, para que se tramiten de manera conjunta y se decidan en la misma sentencia. Ambas demandas fueron admitidas por Auto del 4 de junio de 2013, salvo en lo relativo a los cargos sobre la vulneración del preámbulo y de los artículos 228 y 277.7 de la Constitución, contenidos en la demanda de la que se da cuenta en Expediente D-9659.

2.1. Expediente D-9633.

2.1.1. Pretensión: El ciudadano Jaime Campos Jácome solicita que se declare inexecutable el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por vulnerar el artículo 158 de la Constitución Política.

2.1.2. Cargo: Se argumenta que la conciliación prejudicial, en tanto requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra municipios, no guarda una relación de conexidad con el objeto de modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios, que es la materia dominante de la Ley 1551 de 2012. Tanto los procesos ejecutivos contra municipios como sus requisitos de procedibilidad son materia propia de otras normas, como el Código de Procedimiento Civil o el Código Contencioso Administrativo, o de las que los modifiquen o replacen, y no de normas que regulen el régimen municipal, como es la Ley 1551 de 2012. Agrega que la norma demandada no estaba en el proyecto de ley original, sino que fue incrustada artificialmente, *“rompiendo así la armonía y consonancia que debe existir en toda ley que se expida por el Congreso de la Republica.”*

2.2. Expediente D-9659.

2.2.1. Pretensión: El ciudadano Silvio Elías Murillo Moreno solicita que se declare la inexecutable de las expresiones subrayadas de los dos primeros incisos, del parágrafo 1 y de parágrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551, por vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución Política.

2.2.2. Cargo: En cuanto al artículo 53 de la Constitución, se advierte que no es posible conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles en materia laboral, como son aquellos que prestan mérito ejecutivo, conforme a lo previsto en el artículo 53 de la Constitución. En cuanto al artículo 229 de la Constitución, el prever la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para el proceso ejecutivo contra municipios implica que se *“desconoce la tutela judicial efectiva y el acceso efectivo a la administración de justicia, habida cuenta que (sic.) el título ejecutivo base de la ejecución contiene una obligación clara, expresa y exigible (art. 488*

C.P.C.), cuya materialización de su importe se ve frustrada con tal requisito". Por último, y pese a la circunstancia de haber demandado sólo unas expresiones del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, el actor solicita a este tribunal que declare la unidad normativa de estas expresiones con las demás que conforman el artículo y se pronuncie sobre todo su texto.

3. Intervenciones.

3.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal: inexequibilidad. Esta intervención se centra sólo en el cargo relativo a la unidad de materia, que encuentra adecuado para declarar la inexequibilidad de la norma demandada. En su análisis, precisa el sentido de la regla de unidad de materia a partir de las Sentencias C-546 de 1993, C-531 de 1995 y C-887 de 2002; señala que el objeto de la ley es revisar y actualizar la legislación que constituye el régimen municipal; y concluye que la norma demandada vulnera el artículo 158 de la Constitución. Advierte que la norma demandada en realidad modifica el artículo 177 del C.C.A., norma que regula el pago o devolución de sumas líquidas de dinero y la ejecución de dichas sumas, materia ajena a la dominante de la Ley 1551 de 2012. Y agrega que la norma demandada introduce una nueva causal de suspensión del proceso, con indiferencia de la jurisdicción que lo tramite y del estado en el que se encuentre, lo que va en contra de las normas procesales aplicables y genera una grave afectación de los derechos de los demandantes.

3.2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios: exequibilidad. Esta intervención se centra también en la unidad de materia, a la que se juzga de manera errónea como el único asunto a considerar en este caso, para afirmar, a partir de la Sentencia C-126 de 2013, que la norma demandada sí guarda una relación de conexidad con la materia dominante de la ley. Este aserto lo refuerza con una cita de la Sentencia C-273 de 2011, relativa a la identidad relativa y a la consecutividad en el trámite de los proyectos de ley, para concluir que "*existe conexidad vigorosa*" entre la norma demandada y el propósito de fortalecer los entes locales y dotarlos de un estatuto adecuado para su cabal administración.

3.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación: inhibición y, en subsidio, exequibilidad. Sobre la base de las Sentencias C-025 de 1993, C-023, C-032 y C-280 de 1996, C-400 de 2010, advierte que la regla de unidad de materia no puede entenderse de manera que anule el principio democrático y que, en este caso, la norma demandada es coherente con el objeto de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en tanto regula el ejercicio de las acciones dirigidas contra ellas, en tanto afectan sus presupuestos. Luego de hacer esta precisión, el interviniente señala, al parecer, que los demás cargos no satisfacen en su concepto de la violación los requisitos de "*precisión, suficiencia y claridad*", pues su argumentación es "*vaga y subjetiva*".

3.4. Intervención de la ciudadana Lina Camila Pulido Fajardo: inhibición. Afirma que la norma demandada fue derogada por el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012: Código General del Proceso. En efecto, este artículo regula la audiencia de conciliación extrajudicial en procesos contencioso administrativos y, de manera expresa, prevé que no será necesario agotar este requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera sea la jurisdicción ante la cual se adelanten. En vista de esta circunstancia, y a partir de la Sentencia C-901 de 2011 que describe el fenómeno de la derogatoria orgánica, considera que carece de sentido que la Corte se pronuncie sobre la exequibilidad de una norma derogada, que ya no produce ningún efecto, dado que la nueva norma regula el procedimiento y, conforme a lo previsto en la Ley 153 de 1887, entró en vigencia de manera inmediata.

3.5. Intervención de los ciudadanos Cristian Camilo Peña Castillo y Manuel Alejandro Morales Quiroga: inhibición. Esta intervención se limita al cargo sobre unidad de materia. Afirma que la demanda no tiene aptitud sustancial, por falta de claridad en su concepto de la violación. Para sustentar esta afirmación dicen que *“no se desarrolló el tema de manera coherente y conducente, es decir, en el escrito de la demanda se mencionan muchas normas transgredidas, se mencionan antecedentes jurisprudenciales y hechos del trámite legislativo en los cuales no logra explicar de manera clara como la disposición demandada no llega a ser parte de la Ley 1551 de 2012”*.

3.6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: exequibilidad. Fija el alcance de la regla de unidad de materia a partir de las Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-501 de 2001, C-618 de 2002, C-942 de 2008, C-040 de 2010 y C-015 de 2013. Sobre esta base, considera que la norma demandada tiene conexidad con la materia dominante de la ley, en la medida en que complementa y articula la organización administrativa de los municipios, para *“lograr el acceso y goce efectivo del derecho a la defensa de los recursos públicos”*. En cuanto al acceso a la justicia hace un extenso recuento de referentes normativos (Ley 270 de 1996, Ley 640 de 2001, Ley 1285 de 2009, Código Contencioso Administrativo) y de Sentencias (C-037 de 1996, C-893 y C-1195 de 2001, C-910 de 2004 y C-713 de 2008), para destacar que los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, en especial, la conciliación no restringen *per se* el acceso a la justicia, sobre todo cuando se trata de discutir intereses de contenido particular y subjetivo de orden patrimonial, con ciertos y evidentes beneficios para los involucrados y para la administración de justicia, a cuya descongestión se contribuye de manera eficaz.

3.7. Intervención del Ministerio del Interior: inhibición y, en subsidio, exequibilidad. En sus tres escritos, el interviniente presenta, a modo de

consideración previa, una serie de reflexiones sobre la aptitud de los cargos planteados contra la norma demandada, cuyo concepto de la violación carece de certeza, pertinencia y suficiencia. En cuanto a la unidad de materia, advierte que la conciliación, conforme se precisa en la Sentencia C-1195 de 2001, genera *“una alerta para la misma administración”* y contribuye a acercar a las partes para resolver sus controversias; en tanto alerta, contribuye a realizar el debido proceso (art. 29 C.P.) y, en especial, los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), pues este instrumento busca la defensa de lo público, al *“generar alertas tempranas a nivel infrainstitucional en relación con la defensa pronta para la defensa de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios”*. En este contexto, señala que la conciliación extrajudicial no es una temática exclusiva de los códigos procesales, sino un mecanismo alternativo de solución de conflictos. En cuanto a la conciliación de obligaciones laborales y al acceso a la justicia, destaca que la conciliación tiene la virtud de reducir los tiempos y los costos de transacción propios de la resolución de los conflictos; que en sí misma la conciliación no menoscaba los derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores; y que, por su condición alternativa, en lugar de vulnerar el acceso a la justicia, contribuye a solucionar los conflictos de manera más expedita, sin necesidad de congestionar a la administración de justicia; en todo caso la conciliación no disminuye o mengua la posibilidad de que fracasa se inicie el proceso ejecutivo.

3.8. Intervención de la Universidad Externado de Colombia: inexecutable. Afirma que la norma demandada desconoce el derecho a acceder a la justicia, en tanto impone una restricción excesiva sin que haya una justificación razonable –y proporcional- para ello. Resulta inadmisibles que sea el propio Estado el que interponga obstáculos *“antijurídicos a quienes tiene (sic.) el derecho de que el Estado honre de manera cabal y oportuna sus obligaciones”*. A partir de las Sentencias C-160 de 1999 y C-334 de 2012 afirma que la conciliación no procede en los procesos ejecutivos, y que al imponerse como requisito de procedibilidad se afecta la prontitud de la justicia, que hace parte de su núcleo esencial. Indica que la norma demandada es regresiva, según los criterios de la Sentencia C-372 de 2011, en la medida en que desmejora la eficiencia y efectividad del acceso a la justicia. Por último, advierte que la norma demandada, al prever que la conciliación no requerirá aprobación judicial, desconoce la cosa juzgada constitucional, pues la *ratio* de la Sentencia C-713 de 2008 indica que se debe ampliar las medidas de protección del erario y no reducir las, como lo hace la ley.

3.9. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia: executable. Señala que la norma demandada sí guarda relación con la materia dominante de la ley, en la medida en que es posible encontrar una relación de conexidad entre la conciliación prejudicial y el objeto de modernizar estructuras y funciones municipales. En efecto, advierte que no

se puede perder de vista que la norma demandada busca proteger el patrimonio público, propiciar una adecuada defensa del municipio por medio de un comité de conciliación, y autoriza a rebajar capital, intereses y sanciones de los créditos, para invertir estas sumas en programas sociales del municipio.

3.10. Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: exequibilidad. Advierte que sobre la vigencia de la norma demandada existen dos visiones disímiles: una, de la Procuraduría General de la Nación, que considera que ésta fue derogada por el Código General del Proceso y, dos, de la Contraloría General de la República, que considera no hubo dicha derogación. Manifiesta compartir la segunda y, sobre la base de la Sentencia C-598 de 2011, señala que la norma demandada, en tanto regula un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, garantiza el acceso a la justicia, protege el patrimonio público y contribuye a resolver de manera pronta, económica y eficaz conflictos patrimoniales en torno a los procesos ejecutivos.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: inhibición y, en subsidio, inexequibilidad.

El Ministerio Público recuerda que ya analizó la constitucionalidad de la norma demandada, en el proceso de que se da cuenta en el Expediente D-9493, cuya demanda plantea cargos similares a los que ahora se analizan, por ello solicita a este tribunal que en lo relevante tenga en cuenta dicho concepto. En cuanto al cargo de unidad de materia, *“considera que carece de objeto un nuevo pronunciamiento sobre el particular, pues (i) este Despacho considera que la norma demandada se encuentra derogada y, por lo tanto, la Corte se debe declarar inhibida para emitir pronunciamiento de fondo y (ii) en caso contrario, es decir, que la Sala Plena constate que la misma produce efectos jurídicos, proceda a declararla inexecutable por vulneración de los artículos 29 y 229 de la Constitución”*.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, atendiendo lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestiones preliminares.

2.1. Vigencia de la norma demandada.

2.1.1. El Ministerio Público y la ciudadana Lina Camila Pulido Fajardo consideran que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fue derogado por el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 613. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS. Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente.

No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.

Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso.

2.1.2. La norma que se acaba de citar entró en vigencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 627.1 de la Ley 1564 de 2012, el 12 de julio de 2012, fecha en la cual esta ley fue promulgada en el Diario Oficial 48.489. A partir de lo previsto en el artículo 626 *ibídem* sobre derogaciones, y dado el tenor literal del precitado artículo, en cuyo inciso segundo se dispone que no será necesario agotar el requisito de conciliación extrajudicial en los procesos ejecutivos, con independencia de la jurisdicción ante la cual se adelanten, se argumenta que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al ser contrario a la nueva norma, fue objeto de derogatoria.

2.1.3. El Ministerio Público plantea la hipótesis de la derogatoria tácita, dentro de la cual ubica como especie a la derogatoria orgánica. La ciudadana interviniente alude a la derogatoria orgánica. Ante estas circunstancias, habría dos hipótesis relevantes de derogatoria a considerar en este caso: la tácita y la orgánica¹. La derogatoria tácita se presenta cuando existe una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, “*lo que hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total*”². La derogatoria

¹ Cfr. Sentencia C-901 de 2011.

² Cfr. Sentencias C-025 de 1993 y C-901 de 2011.

orgánica, prevista en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, se configura cuando la ley posterior “*regula integralmente la materia*”.

2.1.4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también se refiere a la hipótesis de la derogatoria, a la que opone la hipótesis de la vigencia, a partir de la inteligencia que del asunto hace la Contraloría General de la República, la cual dice compartir.

2.1.5. La vigencia del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fue estudiada y definida, a modo de cuestión preliminar, por este tribunal en la Sentencia C-533 de 2013, en los siguientes términos:

2.1. Vigencia de la norma

El concepto del Ministerio Público indica que luego de haberse expedido la norma demandada [artículo 47 de la Ley 1551 de 2012], se profirió el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) incluyendo una disposición legal (el artículo 613) que, a su parecer, tiene un contenido normativo contrario al de la norma demandada y por tanto, podría implicar su derogatoria. El Ministerio Público considera que es preciso que la Corte Constitucional se pronuncie al respecto, pues de ser aceptada la tesis de que el Código General del Proceso derogó la norma acusada en el presente asunto, a la Corte le corresponde reconocer esta situación y, en consecuencia, declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo con relación a los cargos de la acción presentada.

2.1.1. Para el Ministerio Público la tensión entre los dos contenidos normativos es evidente. Mientras que la norma acusada establece que la conciliación prejudicial es un ‘*requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios*’ (art. 47, Ley 1551 de 2012), el Código General del Proceso indica que ‘*no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten*’ (art. 613, Ley 1564 de 2012).³ Es decir, mientras que la norma que forma parte del Código establece que ‘no es necesario’ agotar el requisito de audiencia de conciliación extrajudicial en ningún proceso ejecutivo, la primera establece que ‘sí es necesario’ agotar dicho requisito en ‘los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios’.

2.1.2. Para el Procurador, existe un conflicto normativo entre dos normas que regulan el tema de la conciliación como requisito de

³ La norma advierte que tampoco será necesario agotar el requisito de procedibilidad ‘*en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública*’ (art. 613, Ley 1564 de 2012).

procedibilidad en procesos ejecutivos que debe ser resuelto en favor de la segunda de ellas por dos razones. (i) Por tratarse de la ley posterior (art. 2, Ley 153 de 1887),⁴ y (ii) por haber sido derogada orgánicamente [en tanto la nueva norma reguló en forma integral el tema de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia de procesos ejecutivos].

2.1.3. La Sala Plena de la Corte Constitucional no comparte la posición defendida por el Ministerio Público, puesto que el conflicto normativo que plantea el Ministerio Público, es tan sólo aparente, no es un conflicto real que requiera solución.

2.1.4. Es cierto que la norma acusada regula la conciliación prejudicial únicamente en los procesos ejecutivos adelantados en contra de un municipio (art. 47, Ley 1551 de 2012). También es cierto que el segundo inciso de la norma del Código de Procedimiento referida por el Ministerio Público, se ocupa de regular la conciliación extrajudicial, advirtiendo que es un momento procesal que ‘no será necesario agotar el requisito de procedibilidad’ (art. 613, Ley 1564 de 2012). Por tanto, parecería que el orden legal vigente impusiera la conciliación prejudicial como requisito en los procesos ejecutivos en contra de municipios, a la vez que señala que tal conciliación no es requisito para adelantar dichos procesos.

No obstante, es tan sólo una contradicción aparente, puesto que el artículo 1° del Código General del Proceso advierte, expresamente, que en el presente caso se debe preferir el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al artículo 613 de dicho Código. En efecto, aquella primera norma del estatuto procesal general fija el objeto del mismo en los siguientes términos,

Código General del Procedimiento (Ley 1564 de 2012)

Artículo 1°.- *Objeto.* Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

De acuerdo con esta regla legal el Código se regula ‘*la actividad procesal*’ en cuatro ámbitos del derecho, principalmente, los asuntos civiles, los comerciales, los de familia y los asuntos agrarios.

⁴ Ley 153 de 1887 “*Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887*”, artículo 2°.- La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

Adicionalmente, se indica, que el código también se aplica (i) ‘a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad’ y (ii) ‘a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales’, pero de manera subsidiaria. Es decir, si y sólo si el asunto no está regulado ‘expresamente en otras leyes’. En consecuencia, por mandato expreso del Código General del Proceso, la posibilidad de que una de sus normas (en este caso, el artículo 613) entre en conflicto con otra norma de carácter legal y procesal, no existe (en esta ocasión, con el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, sobre modernización de los municipios). El mismo Código así lo señala, al advertir que en ámbitos como el contencioso administrativo, se deben aplicar las normas especialmente diseñadas para esos asuntos.

2.1.5. Se sugiere que el artículo 613 debe ser aplicado de manera preferencial en esta oportunidad, por cuanto la norma tiene por objeto regular la ‘audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos’. Es decir, se señala que en la medida que esta disposición legal se ocupa de asuntos contencioso administrativos, expresamente, la regla general de subsidiariedad del Código General del Proceso no se aplicaría, y, en esta oportunidad el artículo 613 de dicho Estatuto debería aplicarse preferentemente.

La Sala tampoco comparte esta posición, por cuanto la norma que, aparentemente, generaría un conflicto normativo, no es el primer inciso del artículo 613, que sí se dirige a los asuntos contencioso administrativos, sino la regla legal contenida en el segundo inciso del artículo. Se trata de una regla de carácter general, que se aplica en todas las jurisdicciones, no está pensada o diseñada de forma específica para los procesos ejecutivos contencioso administrativos (‘no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública’ inciso segundo, artículo 613, Código General del Proceso).

2.1.6. Finalmente, debe la Sala indicar que, en cualquier caso, el aparente conflicto normativo no debería ser resuelto mediante la regla según la cual se debe preferir la Ley posterior.

Como se dijo, el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”, introduce en el ordenamiento una regla de solución de conflictos normativos, en función del momento de expedición de la ley. La norma que contemple la política legislativa más reciente en torno a una misma cuestión, se debe preferir por encima de aquella

norma que contenga una política legislativa anterior. Ley posterior se prefiere a la ley anterior, significa entonces, que se deben preferir las nuevas soluciones jurídicas que en democracia se haya decidido construir, para resolver una determinada situación.

En el presente caso, resolver el aparente conflicto normativo entre el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 es artificioso, puesto que ambas normas fueron expedidas por el mismo Congreso de la República, prácticamente al mismo tiempo. La Ley 1551 de 2012 fue expedida el 6 de julio, y publicada ese mismo día en el Diario Oficial N° 48.483. La Ley 1564 fue expedida sólo 6 días después, el 12 de julio, y publicada ese mismo día en el Diario Oficial N° 48.489. De hecho, el trámite de la Comisión de Conciliación, que se surtió en ambos procesos legislativos, se llevó a cabo con relación a la Ley 1551 de 2012, antes que con respecto a la Ley 1564 del mismo año. El de aquella (1551) se hizo el 12 de junio de 2012 (Gaceta del Congreso, N°357) mientras que el de ésta se hizo el 5 de junio de 2012, 7 días antes. Es decir, en términos jurídicos, se ha de aceptar que si bien una de las leyes se expidió seis días antes, se trata de normas legales que fueron proferidas por el mismo legislador, al tiempo, para regular dos asuntos diversos. Resolver conflictos normativos entre estas dos leyes, teniendo en cuenta como criterio central la diferencia de tan sólo seis días, es una argumentación, que pretende seguir al pie de la letra la regla establecida en la ley de 1887, pero olvida el sentido básico de la misma: dar prelación a las nuevas soluciones legislativas para resolver un asunto, sobre las soluciones legislativas anteriores.⁵

2.1.7. Concluye la Sala Plena de la Corte Constitucional que el conflicto entre el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso es tan sólo aparente. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, demandado parcialmente, está vigente y es aplicable; no hay razón para considerarlo derogado, toda vez que como se anotó se refiere a la conciliación prejudicial, en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, y siendo una norma que regula expresamente la actividad procesal en un asunto, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso, la derogó.

2.1.6. Al haberse definido ya que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 está vigente, procede seguir con el análisis de su exequibilidad.

⁵ La importancia de la regla del artículo 2° de la Ley 153 de 1887 es, entre otras, que permitió dar prelación a las soluciones legislativas del orden constitucional y legal creado desde 1886, sobre las soluciones hasta ahora vigentes, bajo los proyectos federalistas liberales del siglo XIX.

2.2. Existencia de cosa juzgada constitucional.

2.2.1. Respecto de la constitucionalidad de los tres primeros incisos y del primer inciso del párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, este tribunal ya se pronunció en la Sentencia C-533 de 2013, proferida dentro del trámite del Expediente D-9493, en los siguientes términos:

Declarar **EXEQUIBLE** los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, “*por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo.

2.2.2. En la demanda de la que se da cuenta en el Expediente D-9493 se señalaba como vulnerados los artículos 13, 53 y 229, lo que dio lugar a que este tribunal planteara tres problemas jurídicos, a saber:

(i) ¿viola el legislador el derecho de acceso a la justicia al establecer el trámite de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, teniendo en cuenta de que se trata de derechos ciertos, expresos y exigibles que pueden ser garantizados de una vez?

(ii) ¿viola el legislador el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos (conciliación prejudicial), incluso contrariando la regla general establecida en el nuevo Código General del Proceso (art. 613, CGP)?

(iii) ¿viola el legislador los derechos laborales de los trabajadores que tienen pendiente el pago de deudas por los municipios, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a ‘*la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales*’ (art. 53, CP) y el derecho a la igualdad, al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores?

2.2.3. La respuesta a dichos problemas, en síntesis, es la siguiente:

En conclusión, (i) el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable [busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no

prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, *prima facie*, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principios o derechos constitucionales].

(ii) El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal (conciliación prejudicial) que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos considerados en general, puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo.

(iii) El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a ‘*la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales*’ (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores. Es decir, la conciliación previa no es exigible como requisito de procedibilidad cuando se trata de acreencias laborales susceptibles de ser reclamadas a los municipios.

2.2.4. En el caso *sub examine*, en el Expediente D-9659 se da cuenta de una demanda contra expresiones contenidas en los dos primeros incisos, en el primer inciso del párrafo 1 y en el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, y se señala que estas expresiones vulneran los artículos 53 y 229 de la Constitución.

2.2.5. Basta cotejar la demanda que ahora se analiza con la que ya estudió este tribunal en la Sentencia C-533 de 2013, para advertir que su objeto y sus cargos son sustancialmente los mismos. En efecto, en ambas se demanda expresiones contenidas en los dos primeros incisos y en el primer inciso del párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, y también en ambas se presentan como cargos la vulneración de los artículos 53 y 229 de la Constitución. Por lo tanto, respecto de estos contenidos normativos existe cosa juzgada constitucional y procede declarar estarse a lo resuelto en la Sentencia C-533 de 2013.

2.2.6. La única diferencia relevante entre ambas demandas está en su objeto, pues la primera incluye también al inciso tercero del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y la segunda, que ahora se examina, incluye una expresión contenida en el inciso primero del párrafo transitorio del mismo artículo.

2.2.7. En vista de las anteriores circunstancias, respecto de las expresiones demandadas del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por vulnerar los

artículos 53 y 229 de la Constitución, se declarará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-533 de 2013, salvo en cuanto atañe a la expresión demandada del inciso primero parágrafo transitorio de este artículo, cuya análisis debe hacerse en esta sentencia. En cuanto a la demanda de que se da cuenta en el Expediente D-9633, dado que se trata de un cargo no analizado en la referida sentencia, corresponde proseguir con su análisis.

2.3. Aptitud de la demanda.

2.3.1. Dado que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y los ciudadanos Cristian Camilo Peña Castillo y Manuel Alejandro Morales Quiroga cuestionan la aptitud de la demanda de la que se da cuenta en el Expediente D-9633, por considerar que su concepto de la violación no satisface los mínimos argumentativos claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, es procedente ocuparse de estudiar la aptitud de la demanda.

2.3.2. El Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

2.3.3. Entre otras, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay *claridad* cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay *certeza* cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay *especificidad* cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay

pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay *suficiencia* cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

2.3.4. En la Sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos:

Aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

2.3.5. Merece la pena destacar que solo después del auto admisorio los ciudadanos y el Ministerio Público tienen la oportunidad de intervenir en el proceso y de manifestar sus opiniones y su concepto a la Corte. Estas opiniones y concepto deben ser considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, ya que contienen elementos de juicio relevantes⁶. Dado que uno de los temas que se puede trabajar en dichas opiniones y concepto es el de la aptitud de la demanda, y en vista de que la decisión definitiva sobre la misma corresponde a la Sala Plena de la Corte, esta cuestión puede y, cuando hay solicitud sobre el particular, debe ser analizada por este tribunal incluso con posterioridad al auto admisorio de la demanda.

2.3.6. La demanda señala que la conciliación prejudicial, en tanto requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos contra municipios, prevista en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, no guarda relación de conexidad con el objeto de esta Ley 1551 de 2012, que es modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios y que, por lo tanto, desconoce el artículo 158 de la Constitución, según el cual todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y no se puede admitir disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Si bien esta afirmación va acompañada de otras calificaciones y asertos, de ello no se sigue que carezca de claridad, en la medida en que sí hay un hilo conductor que permite comprender la demanda y su justificación.

⁶ Cfr. Sentencia C-1123 de 2008.

2.3.7. Es innegable que la norma demandada regula la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios, pues así lo dice de manera explícita en su primer inciso y lo desarrolla en los siguientes. No se trata, pues, de una proposición jurídica que el actor deduzca de manera subjetiva e injustificada. A partir de la circunstancia cierta de que la norma demandada hace parte del Capítulo XI, el actor argumenta que existe un conflicto constitucional, pues esta materia no guarda relación con la materia dominante de la ley, ya que, tratándose como se trata de una regla de procedimiento prejudicial, debería hacer parte de un código de procedimiento. A la luz del principio *pro actione*, al menos *prima facie* este argumento es verosímil.

2.3.8. Si bien la demanda tiene algunos argumentos de conveniencia, crítica a la “*improvisación legislativa*”, de posible afectación de normas que no se señalan como vulneradas e incluso recomendaciones de tipo político, que podrían llevar a pensar que carece de pertinencia, su argumento principal, que es el de que la norma demandada no guarda relación con la materia dominante de la ley, sí tiene naturaleza estrictamente constitucional.

2.3.9. En vista de las anteriores circunstancias y, conforme al principio *pro actione*, es posible advertir que la demanda sí es capaz de despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada y que, por tanto, al satisfacer los mínimos argumentativos requeridos, como se acaba de advertir en este y en los párrafos anteriores, tiene aptitud sustancial.

3. Problemas jurídicos a resolver: Corresponde a este tribunal establecer: (i) si el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, que prevé la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios, guarda una relación de conexidad con la materia dominante de la Ley 1551 de 2012 y, por lo tanto, si vulnera o no el artículo 158 de la Constitución; y (ii) si la expresión demandada del primer inciso del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al prever que los procesos ejecutivos contra municipios, en curso en cualquier jurisdicción al momento de entrar en vigencia la ley, deberán suspenderse con el objeto de convocar a una audiencia de conciliación para promover un acuerdo de pago que de fin al proceso, vulnera los derechos laborales de los trabajadores y el derecho a acceder a la justicia, reconocidos por los artículos 53 y 229 de la Constitución.

4. Cargo 1: Vulneración de la unidad de materia (art. 158 de la C.P.).

4.1. Concepto de inconstitucionalidad: el actor parte de la base de considerar que los procesos judiciales y, dada su relación con ellos, los requisitos de procedibilidad prejudiciales, deben estar regulados en códigos de procedimiento. A partir de esta base, considera que regular estas materias en otro tipo de leyes es un ejercicio anti técnico, que califica de

improvisado e inconveniente. En este contexto, afirma que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 regula una materia ajena al propósito de modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios, y que su introducción en la ley fue un ejercicio artificioso, contrario al artículo 158 de la Constitución.

4.2. La unidad de materia, sus mandatos, sus finalidades y las formas de relación de conexidad.

4.2.1. El Título VI de la Constitución, relativo a la Rama Legislativa, trae en su Capítulo 3, sobre las leyes, una serie de preceptos que regulan su proceso de formación. Entre estos preceptos, en el artículo 158⁷, se destaca el relacionado con la unidad de materia⁸, del cual derivan tres mandatos para el legislador, a saber: (i) *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*; (ii) si una iniciativa no se aviene con el mandato anterior, el presidente de la respectiva comisión la rechazará, siendo esta decisión apelable ante la misma comisión; y (iii) cuando se reforme de manera parcial una ley, se debe publicar en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. El primero de estos mandatos se reitera y complementa en el artículo 169 de la Constitución, que dispone: *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

4.2.2. Del primero de los mandatos antedichos surge la necesidad de que haya correspondencia lógica entre el título y el contenido de una ley, y de que las normas que la integran tengan entre sí una conexidad interna. A partir de estas necesidades, al interpretar los artículos 158 y 169 de la Constitución⁹, este tribunal ha destacado dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa, a saber: (i) debe definir de manera precisa, desde el mismo título del proyecto, cuáles son las materias de las que se va a ocupar; (ii) debe mantener una relación de conexidad interna entre las normas que conforman la ley, de manera tal que haya entre ellas una coherencia temática y una correspondencia lógica con su materia general. A partir de estas condiciones específicas, que se emplean a modo de parámetro del juicio, la unidad de materia se desconocería cuando se incluye en la ley normas que (i) o *“no encajan dentro el título que delimita la materia objeto*

⁷ Esta norma se replica, aunque de manera sintetizada, en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992.

⁸ Si bien este tribunal ha dicho, entre otras sentencias en la C-133 de 2012, que la unidad de materia *“constituye un vicio de carácter material y no formal”*, pues el juicio que requiere para verificarse exige examinar el contenido de la norma acusada y no el procedimiento formal de su aprobación, esta posición no es unánime, ya que existe otra corriente en el tribunal que sostiene lo contrario, valga decir, que la unidad de materia es un vicio de carácter formal, verificable en el proceso de formación de la ley. No obstante, en este caso no es necesario entrar en esta controversia, que es relevante para definir la posible caducidad de la acción, porque la demanda se presentó el 24 de abril de 2013, es decir, dentro del año siguiente a la publicación de la Ley 1551 de 2012 (art. 242.3 CP), que fue promulgada el 6 de julio de 2012.

⁹ Cfr. Sentencia C-390 de 1996.

de la legislación”, o (ii) “no guardan relación interna con el contenido global del articulado”¹⁰. Así, pues, la unidad de materia “No es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado”¹¹.

4.2.3. La unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo¹². Frente a la coherencia, la unidad de materia propende porque el proceso legislativo siga un hilo conductor que le de sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas e inconexas. Se busca mantener un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado y serio¹³. Frente a la transparencia, la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guardan relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate¹⁴.

4.2.4. En el contexto del proceso legislativo, que se caracteriza por el debate, las propuestas, las modificaciones y los ajustes a los textos normativos, no se puede asumir a la unidad de materia como una exigencia inflexible o rígida, al punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso¹⁵. Tampoco se puede confundir la unidad de materia, que plantea una exigencia de orden y de coherencia, con la simplicidad temática del proyecto¹⁶. Al interpretar el artículo 158 de la Constitución, este tribunal ha puesto de presente que la expresión “*materia*” debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de tal suerte que “*permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley*”¹⁷. Así, pues, una misma ley puede tener varios contenidos temáticos, “*siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley*”¹⁸.

¹⁰ Cfr. Sentencias C-390 de 1996, C-570 de 2003, C-188 de 2006, C-812 de 2009 y C-133 de 2012.

¹¹ Sentencia C-077 de 2012.

¹² Cfr. Sentencias C-501 de 2001 y C-714 de 2008.

¹³ Cfr. Sentencias C-886 de 2002, C-230 de 2008, C-077 y C-133 de 2012.

¹⁴ Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

¹⁵ Cfr. Sentencias C-796 de 2004, C-188 y C-832 de 2006, C-400 de 2010 y C-277 de 2011.

¹⁶ Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-992 de 2001, C-188 de 2006, C-400 de 2010 y C-077 de 2012.

¹⁷ Sentencia C-523 de 1995.

¹⁸ Sentencia C-188 de 2006 y C-432 de 2010.

4.2.5. Para establecer si una ley vulnera o no la unidad de materia es necesario verificar si hay una relación de conexidad entre la parte y el todo, valga decir, un vínculo objetivo entre cada parte y el tema general o materia dominante de la ley¹⁹. Esta relación de conexidad puede manifestarse de diversas formas, como la causal, la temática, la sistemática o la teleológica²⁰. Por lo tanto, este tribunal ha concluido que solo “*aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley*”²¹.

4.2.6. Las diversas formas de relación de conexidad se describen y precisan por este tribunal²² así:

(i) La conexidad *causal* se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, “*hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley*”;

(ii) La conexidad *temática* alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o asunto que corresponde a un de sus disposiciones en particular, sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos;

(iii) La conexidad *sistemática* se entiende como “*la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley*”, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna.

(iv) La conexidad *teleológica* tiene que ver con la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, “*la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo*

¹⁹ Cfr. Sentencia C-812 de 2009.

²⁰ Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000, C-714 de 2001, C-104 de 2004, C-188 de 2006, C-230 de 2008, C-486 de 2009, C-400 de 2010, C-077 y C-133 de 2012.

²¹ Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-778 de 2001, C-812 de 2009, C-432 de 2010 y C-077 de 2012.

²² Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-992 de 2001, C-400 de 2010 y C-133 de 2012.

designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.

4.3. Metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia.

4.3.1. A partir de los anteriores criterios, este tribunal ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, que tiene dos etapas sucesivas de análisis. En la primera es menester determinar el *“alcance material o contenido temático”* de la ley que contiene la disposición demandada. En la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta última esté justificada.

4.3.2. Para determinar el alcance material o contenido temático de una ley, hay tres herramientas útiles, que es necesario emplear. Estas herramientas son: (i) los antecedentes de la ley, valga decir, la exposición de motivos del proyecto de ley, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos; (ii) el título o epígrafe de la ley, que precisa y defina la materia a tratar; y (iii) el contexto o contenido básico de la ley que se examina.

4.3.3. Luego de fijar el alcance material o contenido temático de la ley, a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso, se puede emprender el juicio de control de constitucionalidad de la norma demandada, a fin de verificar si existe la referida relación de conexidad y, por tanto, *“definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política”*²³.

4.4. Los antecedentes de la Ley 1551 de 2012.

4.4.1. El proyecto de ley 212 de 2011, Cámara, y 171 de 2011, Senado, que a la postre se convertirá en la Ley 1551 de 2012, fue presentado por el Ministro del Interior y de Justicia ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 13 de abril de 2011. El texto original del proyecto, *“por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, según aparece publicado en la Gaceta del Congreso 191 de 2011, consta de once capítulos y cincuenta y cuatro artículos. Los capítulos son: (i) Definición, funciones y principios, (ii) Requisitos para la creación de municipios, (iii) Concejos municipales, (iv)

²³ Cfr. Sentencias C-188 de 2006 y C-133 de 2012.

Concejales, (v) Alcaldes, (vi) Asociación de municipios, (vii) Personero municipal, (viii) Participación comunitaria, (ix) Comunas y corregimientos, (x) Áreas metropolitanas y (xi) Distritos. En lo relevante para el caso *sub examine*, la exposición de motivos dice:

En este contexto, el actual proyecto busca dotar a los Municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional.

La presente iniciativa desarrolla legalmente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad). Permitiéndonos crear bases apropiadas en los territorios que confluyan en la meta de alcanzar los fines óptimos de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional lo cual redundarán en la prosperidad de la Nación.

(...)

Por todo lo anterior, honorables congresistas, confiaremos en que esta iniciativa de actualización y modernización del régimen municipal responda a las inquietudes de las autoridades locales, pero sobre todo, a la ciudadanía que reclama gobiernos locales más efectivos, con procesos participativos de gestión y rendición de cuentas y más visibles ante su entorno.

El texto presentado a su evaluación y examen constituye el producto de un trabajo que contó y consultó el querer e inquietudes de agremiaciones como la Federación Nacional de Municipios y las Confederaciones de Ediles y Concejales, con quienes se socializó ampliamente el articulado aquí plasmado.

Igualmente, confiamos en que podremos tener con la aprobación de este proyecto gobiernos municipales viables en lo fiscal, pero fuertes en su capacidad de responder políticamente, enfocados en su quehacer cotidiano a los temas de gestión que más afectan a la ciudadanía, sobre la base de la diversificación de las competencias locales, la integración y la autonomía responsable.

La ciudadanía lo reclama. Nuestra democracia necesita: Gobiernos locales eficientes, no sólo en términos fiscales, sino en condiciones de gobernabilidad, transparencia, eficiencia y participación efectiva de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, y debemos darle esos

instrumentos a municipios que con el transcurrir de los años han evolucionado de manera distinta, según su capacidad fiscal, política y administrativa, para dar respuestas a las necesidades que la comunidad les reclama, con instrumentos de tipo administrativo, diferenciando sus condiciones y capacidades en la búsqueda de una democracia más efectiva y real desde lo local.

4.4.2. El proyecto original sufre algunas modificaciones en el primer debate, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes²⁴, pero no se introduce la norma que ahora se demanda.

4.4.3. En el segundo debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes²⁵, se producen más cambios al proyecto, que mantiene sus once capítulos, merced a la supresión de uno de los capítulos originales y a la adición de un nuevo capítulo. El capítulo que se suprime es el VI, relativo a la Asociación de Municipios, y la razón es la de que esta materia ya está prevista en la Ley 1454 de 2011. El capítulo que se adiciona, “*por técnica legislativa*” es el XI: “*Otras disposiciones*”, conformado por los artículos 57 y 58, que autorizan al Gobierno Nacional a compilar en un solo texto el Decreto Ley 1333 de 1986, las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y las “*demás normas legales vigentes en materia municipal*”, y prevén la vigencia de esta ley desde su publicación y la derogatoria de las disposiciones contrarias, respectivamente.

4.4.4. En el primer debate, en la Comisión Primera del Senado de la República²⁶, se agrega un nuevo artículo al referido Capítulo XI, que va entre los dos artículos antedichos, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Nuevo. *No procedibilidad de medidas cautelares.* La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías de los Municipios en los procesos contenciosos contra las entidades territoriales.

En desarrollo de los procesos ejecutivos debidamente ejecutoriados los jueces podrán disponer las medidas cautelares pertinentes, que no afecten las cuentas de giros de la Nación por concepto de SGP o SGR.

Esta modificación al proyecto de ley no tiene una justificación especial, diferente a los argumentos generales que se presentan en el capítulo de antecedentes, al punto de que no se alude a ella en los argumentos específicos que se incluyen en el capítulo de modificaciones al texto aprobado en plenaria.

²⁴ Gaceta del Congreso 337 de 2011.

²⁵ Gaceta del Congreso 723 de 2011.

²⁶ Gaceta del Congreso 73 de 2012.

4.4.5. En el segundo debate, en la plenaria del Senado de la República²⁷, se destaca, como uno de los cambios propuestos, la necesidad de regular la procedencia de las medidas cautelares respecto de recursos de los municipios, la urgencia de implementar una defensa adecuada de los municipios y, en este contexto, se propone un artículo nuevo el 47, que a la postre resulta ser el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

4.4.6. Dadas las discrepancias entre el texto aprobado por cada una de las cámaras, se procedió a conformar una comisión de conciliación, para que elaborara un informe y lo sometiera a consideración y aprobación de las respectivas plenarias. Este informe²⁸, en lo relevante para el caso *sub judice*, adopta el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República.

4.5. El título de la Ley 1551 de 2012.

El título de la ley, “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, dada su generalidad y amplitud, brinda cobijo bajo su materia a un amplio tipo de normas, siempre y cuando persigan dos propósitos: modernizar la organización del municipio o modernizar el funcionamiento del municipio. Ambos propósitos, que se reiteran en el artículo 1 de la ley, sobre su objeto, dejan en claro que la ley busca adecuar las normas relacionadas con el régimen municipal, para brindar a los municipios herramientas adecuadas para cumplir con sus competencias y funciones.

4.6. El contexto y contenido básico de la Ley 1551 de 2012.

4.6.1. Según se pone de presente en la exposición de motivos del proyecto de ley²⁹, ante las novedades acaecidas en la Constitución y en diferentes leyes, el régimen legal de los municipios, previsto en la Ley 136 de 1994 y demás normas concordantes, amerita un rediseño que, sobre la base de respetar la diversidad, permita dar normas modernas, ágiles y acordes con la realidad, para que los municipios puedan ejercer de manera adecuada su autonomía, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de su territorio y mejorar las condiciones socio culturales de sus habitantes.

4.6.2. Una de las novedades que se menciona de manera expresa al definir el contexto del proyecto, y que puede ser relevante para el caso *sub judice*, es la relacionada con las reformas al Sistema General de Participaciones y con la garantía de la sostenibilidad y viabilidad fiscal.

²⁷ Gaceta del Congreso 308 de 2012.

²⁸ Gaceta del Congreso 359 de 2012.

²⁹ Supra 4.4.1.

4.6.3. Para modernizar la organización del municipio, que es el primer propósito de la ley, se precisa las reglas para crear municipios; se desarrolla una serie de normas sobre competencias del municipio y de algunos de sus órganos, como el concejo, los concejales, el alcalde y el personero; se regula lo relativo con su división en comunas y corregimientos o su manejo bajo áreas metropolitanas; y se prevé la posibilidad de implementar convenios para hacer posible la participación comunitaria.

4.6.4. Para modernizar el funcionamiento del municipio, que también se beneficia de los cambios en la organización, se busca dar reglas claras para su gestión, en especial en materia del manejo de sus recursos económicos, de tal suerte que el municipio sea productivo y competitivo, valga decir, un municipio que sea viable en lo fiscal, pero al mismo tiempo capaz de cumplir con eficacia su misión y de dar respuestas prontas y adecuadas a los reclamos de la comunidad. De ahí que en el capítulo final, sobre otras disposiciones, que se incluyera en el trámite del proyecto³⁰, aparezcan normas sobre la no procedibilidad de medidas cautelares, sobre asesoría en defensa judicial, sobre conciliación prejudicial y sobre cesión de bienes inmuebles.

4.6.5. Al examinar *in concreto* el contenido del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, en la Sentencia C-533 de 2013, este tribunal puso de presente la relación que existe entre esta norma y el funcionamiento del municipio, en especial con su autosostenibilidad económica y fiscal, en cuyo marco encuadra la conciliación prejudicial, así:

5. Contenido de la norma demandada y alcance de la acción de inconstitucionalidad analizada

5.1. El artículo acusado (art. 47) forma parte de una ley que se ocupa de establecer normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 1551 de 2012). Expresamente, la Ley indica que su objeto es “*modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal*” teniendo como marco de referencia, “*la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley*”. El objetivo de la Ley es que la normatividad se convierte en un real “*instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones*”.

5.2. Uno de los ámbitos de modificación que hizo la Ley 1551 de 2012 en la normatividad municipal, fue resaltar expresamente algunos criterios que deben regir la administración que si bien podían entenderse incorporados tácitamente, se hicieron explícitos y expresos para reforzar así su obligatoriedad y aplicabilidad. En efecto, el

³⁰ Supra 4.4.4. y 4.4.5.

artículo 5° de la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictaron en su momento normas con el mismo propósito, esto es, *‘modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’*, establece que la organización y el funcionamiento de los municipios se deberán desarrollar (i) con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y (ii) con *‘sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad’*, los cuales se han de aplicar *‘de acuerdo con los siguientes criterios’*.

El artículo 4° de la Ley 1551 de 2012 tiene por objeto añadir tres criterios adicionales para la aplicación de los principios de la administración pública señalados en el artículo 5° de la Ley 136 de 1994. A los siete contemplados previamente, los criterios de “(1) *coordinación*; (2) *conurrencia*, (3) *subsidiariedad*, (4) *complementariedad*, (5) *eficiencia*, (6) *responsabilidad y transparencia*, y (7) *participación*”, la Ley del 2012 añadió tres criterios adicionales de aplicación de los principios de la administración pública. Tales criterios adicionales son, a saber (8) *sostenibilidad*, en términos ecológicos,³¹ (9) *asociatividad*, y (10) *economía y buen gobierno*. Este último criterio es entendido así: *“el municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento”* (art. 4° Ley 1551 de 2012).

5.3. En desarrollo del criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal, el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 contempla una serie de medidas orientadas a establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios. El principal contenido de la norma objeto de la presente controversia constitucional, es la posibilidad de exigir el requisito de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos en contra de los municipios. De acuerdo con las intervenciones del Gobierno en defensa de la norma, se trata de una disposición que busca permitir a las administraciones municipales tomar decisiones de gestión y planeación financiera, sobre cómo conciliar los planes de pagos de las obligaciones que pueden ser objeto de cobro judicial ejecutivo. Se ofrecen herramientas a la

³¹ Ley 1551 de 2012, artículo 4° “[...] *Sostenibilidad*. El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.”

administración territorial para asegurar la sostenibilidad de la entidad territorial, ayudándole concretamente a planear estratégicamente el pago de sus deudas, y tener así mecanismos que le permitan cumplir con sus obligaciones, sin afectar las finanzas del municipio.

5.4. La Sala debe hacer la precisión de que la acción de inconstitucionalidad de la referencia dirige su acción de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 47 que establece la regla general mencionada y advierte que el trámite de tal conciliación deberá ser el establecido legalmente para los asuntos contencioso administrativos. Pero también se demanda el inciso segundo (que establece la libertad del acreedor de concurrir al proceso sin abogado, la no necesidad de aprobación judicial del acuerdo al que se llegue y la advertencia de que el incumplimiento de la conciliación *‘sólo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente’*), el inciso tercero (que establece la acumulación para trámite conjunto de todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio, respetando el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999),³² y el primer inciso del primer párrafo (que establece que cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales, en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero sólo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo). La acción de la referencia no incluye dentro de la demanda el tercer inciso del artículo 47 (acerca de las reclamaciones que pueden ser excluidas de la programación de pagos en la audiencia de conciliación), el inciso cuarto (acerca de pagos que pueden ser objetados por la Procuraduría o por la Contraloría respectiva y, como consecuencia, excluidos del acuerdo conciliatorio), el segundo inciso del primer párrafo (que ordena la acumulación de los procesos ejecutivos adelantados por un mismo acreedor en contra de un municipio), así como tampoco el párrafo segundo (que altera el comité de conciliación para los municipios de 4^a, 5^a y 6^a categorías) ni el párrafo transitorio del artículo (el párrafo transitorio tiene cuatro incisos; primero, advierte que los procesos ejecutivos actualmente en curso deberán ser suspendidos hasta tanto no se adelanten las conciliaciones; segundo, autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes a rebajar interese pendientes o sanciones a que haya lugar, con relación a deudas de los municipios; tercero, establece descuentos especiales para los interese de las deudas de carácter tributario o parafiscal; cuarto, indica que no procede el cobro contra el

³² El artículo 34 de la Ley 550 de 1999 *“Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”*, debe entenderse en concordancia con los artículos 2494, 2495 y 2497 del Código Civil.

municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que se originaron en conductas contrarias a la Ley que hayan generado detrimento al patrimonio público).

4.7. El caso concreto.

4.7.1. A fin de establecer si el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, que prevé la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios, guarda una relación de conexidad con la materia dominante de esta ley³³, conforme a la metodología diseñada por este tribunal, fue menester emplear tres herramientas: los antecedentes de la ley³⁴, su título o epígrafe³⁵ y su contexto o contenido básico³⁶.

4.7.2. Los antecedentes de la ley revelan que se trata de un proyecto que tiene dos propósitos amplios, que pueden tenerse como la materia dominante de la misma, a saber: modernizar la organización del municipio y modernizar el funcionamiento del municipio. Así lo confirma el título de la ley. Estos propósitos permiten comprender su contenido y su estructura, como se expuso atrás.

4.7.3. Al analizar el contenido de la norma demandada en una sentencia anterior, la C-533 de 2012³⁷, este tribunal puso de presente que la conciliación prejudicial tenía una clara relación de conexidad con la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio, que se inscribe dentro del criterio de economía y buen gobierno, y que tiene que ver con el propósito de modernizar el funcionamiento del municipio. Este aserto se confirma al apreciar el contexto de la norma³⁸; al advertir que en sus antecedentes, incluso desde el proyecto de ley original, se pretende asegurar la viabilidad fiscal del municipio y, en su desarrollo, se incorporó en el Senado de la República normas para defender sus recursos, como la que ahora se demanda³⁹; y al constatar que su amplio y genérico título no excluye en modo alguno este tipo de medidas.

³³ Supra 3.

³⁴ Supra 4.4.

³⁵ Supra 4.5.

³⁶ Supra 4.6.

³⁷ Supra 4.6.5.

³⁸ Supra 4.6.1. a 4.6.4.

³⁹ Supra 4.4.4. y 4.4.5.

4.7.4. En vista de las anteriores circunstancias, entre las materias dominantes de la ley, en especial la de modernizar el funcionamiento de los municipios, y el artículo demandado existe una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. La relación causal se vislumbra al advertir que la conciliación prejudicial es una herramienta adecuada para preservar la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio y, por tanto, para satisfacer el criterio de economía y buen gobierno y, a la postre, para modernizar el funcionamiento del municipio. La relación temática se constata al apreciar que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 tiene clara relación con su objeto (art. 1), con uno de los principios rectores de la administración municipal (art. 4, lit. i) y con la necesidad de una defensa adecuada de los intereses de los municipios y con la necesidad de acceder a una asesoría idónea en su defensa (art. 46). La relación sistemática, dados los puntos de contacto interno señalados, se aprecia en el papel que cumple la norma demandada en el diseño de la ley, para realizar uno de sus principios y para hacer posible satisfacer las necesidades anotadas. La relación teleológica se observa a partir de los vínculos anotados entre la norma demandada y los fines y principios que incorpora la ley. Por lo tanto, este cargo no está llamado a prosperar.

5. Cargo 2: Vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y del derecho a acceder a la justicia (art. 53 y 229 de la C.P.).

5.1. Concepto de inconstitucionalidad: el inciso primero del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 vulnera los artículos 53 y 229 de la Constitución, en la medida en que no es posible conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles en materia laboral, como lo son los que prestan mérito ejecutivo, y en que la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos contra municipios frustra u obstaculiza la ejecución de obligaciones claras, expresas y exigibles.

5.2. Contenido y alcance de la norma demandada.

5.2.1. El inciso primero del párrafo transitorio prevé que en los procesos ejecutivos contra municipios que estén en curso al momento de entrar en vigencia la Ley 1551 de 2012, esto es, al 6 de julio de 2012, en cualquier jurisdicción y en cualquier etapa en la que se encuentren, deben suspenderse mientras se convoca a una audiencia de conciliación a la que se debe citar a todos los actores, con el fin de promover un acuerdo de pago. Esta norma tiene dos mandatos separables: de una parte ordena la suspensión de los procesos y, de otra, dispone que debe convocarse a una audiencia de conciliación, es decir, a la conciliación judicial, entre los acreedores y el deudor, con miras a llegar a un acuerdo de pago.

5.2.2. Esta norma tiene una relación inescindible con las que la preceden, sobre las cuales ya se pronunció este tribunal en la Sentencia C-533 de

2012, pues tanto la suspensión de los procesos como la audiencia de conciliación judicial son consecuencias de que la conciliación sea una condición de procedibilidad de la acción. Por lo tanto, lo que se diga de esta condición de procedibilidad tiene un efecto directo sobre dicha suspensión y dicha conciliación judicial.

5.3. El caso concreto.

5.3.1. Si bien en la Sentencia C-533 de 2013 este tribunal no se pronuncia sobre la exequibilidad del inciso primero del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, su decisión sí tiene efecto, merced a la mencionada relación entre esta norma y las ya examinadas, en el caso *sub judice*, como pasa a verse.

5.3.2. El condicionamiento del *decisum* de la Sentencia C-533 de 2012, según el cual las expresiones demandadas del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 son exequibles “*bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo*”, implica que no procede la conciliación en materia de procesos ejecutivos laborales. En efecto, la *ratio* que soporta esta decisión⁴⁰, es la de que:

[...] la conciliación no opera en los procesos ejecutivos, porque en razón de su naturaleza la conciliación busca crear una situación de certeza en cuanto a los derechos laborales que el trabajador reclama al empleador, lo cual, por sustracción de materia no se requiere cuando ya se posee un título ejecutivo del cual emana una obligación a cargo de éste que para el trabajador configura un derecho cierto e indiscutible que no se puede renunciar ni negociar, como lo prevé el art. 53 de la Constitución Política⁴¹.

5.3.3. Así, pues, si la conciliación no opera en los procesos ejecutivos promovidos con base en acreencias laborales, incluso cuando se adelanten contra municipios, *a fortiori*, por sustracción de materia, no puede operar la suspensión de los procesos ejecutivos de este tipo que estén en curso, ni tampoco puede citarse a audiencia de conciliación judicial en ellos. Por lo tanto, el condicionamiento debe extenderse a la norma *sub examine* y, esto significa, la prosperidad del cargo relacionado con la vulneración del artículo 53 de la Constitución.

⁴⁰ Aparece en la Sección 8, bajo el título: “El legislador viola los derechos laborales y el derecho a la igualdad de los trabajadores que tienen deudas con municipios, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo”.

⁴¹ Cfr. Sentencias C-160 de 1999, C-893 de 2001 y C-533 de 2013.

5.3.4. De otra parte, el *decisum* de la referida sentencia también afecta la suerte del cargo relacionado con la vulneración del debido proceso. Y es que en ella también se estudia este cargo, que no prospera, como lo indica con claridad la circunstancia de que las expresiones demandadas hayan sido declaradas exequibles. La *ratio* de esta decisión, que constituye un precedente relevante para este caso, es en síntesis la siguiente:

6.2.5. En resumen, el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable, en tanto busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principios o derechos constitucionales.

5.3.5. Por lo tanto, si la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se sigan ante municipios no vulnera el derecho a acceder a la justicia, que es la *ratio* en la que se funda la declaración de exequibilidad de la Sentencia C-533 de 2013, la norma que dispone la suspensión de los procesos ejecutivos en curso, a efecto de convocar a una audiencia de conciliación judicial, tampoco lo vulnera.

5.3.6. Como ya se hizo en la Sentencia C-533 de 2013, para preservar “*la mayor cantidad de derecho legislado posible, en aplicación de los principios de democracia y participación*”, este tribunal declarará la exequibilidad de la expresión demandada del inciso primero del párrafo transitorio, por los cargos analizados en esta sentencia, bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor.

5. Razón de la decisión.

5.1. Síntesis.

5.1.1. Dentro de las cuestiones previas, este tribunal reiteró que la norma demandada está vigente, reconoció la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de algunas expresiones demandadas y definió la aptitud de las demandas *sub examine*. Al haberse constatado la existencia de cosa juzgada constitucional sobre algunas expresiones demandadas, decidió ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-533 de 2013, en la cual se había declarado la exequibilidad condicionada de tales expresiones. En consecuencia, el examen de constitucionalidad se hizo sobre la totalidad del contenido del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo de vulnerar el artículo 158 de la Constitución, y sobre la expresión demandada del inciso primero del párrafo transitorio del mismo artículo, por el cargo de vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución.

5.1.2. En el análisis del cargo relativo a la vulneración del artículo 158 de la Constitución, se puso de presente, a modo de parámetros de juzgamiento, los mandatos, las finalidades y las formas de relación de conexidad propias de la unidad de materia y la metodología para examinar su posible vulneración; conforme a esta metodología se estudiaron los antecedentes de la Ley 1551 de 2012, su título y su contexto y contenido básico; con base en estos elementos de juicio se descendió al caso concreto, para señalar la materia dominante de la ley, para precisar el sentido de la norma demandada y para verificar que entre ambas existe una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. Por lo tanto, se concluyó que este cargo no estaba llamado a prosperar.

5.1.3. En el análisis del cargo relativo a la vulneración de los artículos 53 y 229 de la Constitución, se fijó el contenido y alcance de la norma demandada y, a partir de la Sentencia C-533 de 2013, que contiene un precedente relevante, se descendió al caso concreto para advertir que el condicionamiento contenido en su *decisum* también debe hacerse respecto de la norma *sub judice*, pues su *ratio decidendi* conduce a esta conclusión respecto del cargo relativo al referido artículo 53, y para acoger esta misma *ratio* respecto del cargo relativo al antedicho artículo 229.

5.2. Fundamento jurídico de la decisión.

Establecer que la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, guarda una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica con la materia dominante de la Ley 1551 de 2012, que es modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta misma regla, incluso cuando se aplica a los procesos en curso y conlleva su suspensión y la citación a una audiencia judicial de conciliación, con la excepción de los procesos que promuevan los trabajadores para reclamar acreencias laborales, no vulnera ni los derechos de los trabajadores ni el derecho a acceder a la administración de justicia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-533 de 2013, en la cual se declaró EXEQUIBLES los tres primeros incisos y el primer inciso del párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, *“bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo”*.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo de vulnerar el artículo 158 de la Constitución, relativo a la unidad de materia.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos de vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución, la expresión: *“Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso”*, contenida en el primer inciso del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERPO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MORALES
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHA
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA M
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARIA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-830/13**

INFRACCION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio de naturaleza material conforme a jurisprudencia constitucional (Aclaración de voto)

Referencia: Expedientes D-9633 y D-9659
(acumulados)

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012, “*por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”.

Actores: Jaime Campos Jácome y Silvio Elías Murillo Moreno

Magistrado Ponente:
Mauricio González Cuervo

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, formulo aclaración de voto a la sentencia C-830 de 2013 en lo atinente al análisis que se plantea en la sentencia en torno al carácter del vicio por infracción del principio de unidad de materia.

En una nota al margen de la sentencia⁴² se sostiene que existen posiciones encontradas en la jurisprudencia constitucional en torno al carácter material o formal del vicio consistente en la infracción al principio de unidad de materia: de acuerdo con una vertiente jurisprudencial, este constituye un vicio de carácter material, en tanto exige examinar el contenido de la norma acusada; otra postura sostiene, en cambio, que se trata de un vicio de carácter formal, en tanto se verifica en el proceso de formación de la ley.

Aclaro mi voto para precisar que, contrario a lo que se sugiere en la sentencia, la jurisprudencia constitucional ha calificado la infracción del principio de unidad de materia como un vicio de naturaleza *material* cuya verificación, por tanto, no está sometida a la regla de caducidad prevista en el artículo 242 numeral 3° de la

⁴² Nota al pie No. 8, página 17.

Constitución.

En efecto, a partir de la sentencia C-025 de 1993,⁴³ donde este Tribunal se ocupó por vez primera de examinar un cargo por infracción al principio de unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha sido constante en señalar que este vicio tiene un carácter material y no formal. En tal sentido, se afirma en esta providencia que:

“La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable.”

El carácter material y no formal de la infracción a la regla prevista en el artículo 158 Superior ha sido reiterado de manera constante en posteriores decisiones. Así, en la sentencia C-531 de 1995,⁴⁴ la Corte examinó este punto en detalle y concluyó que:

“Podría pensarse que se trata de un vicio formal pues parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurriría porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta, o hubiese sido expedido por una autoridad a quien no correspondía hacerlo, sino únicamente porque habría sido incluido en un proyecto de ley con una temática totalmente diversa a la suya. Por consiguiente, ese contenido normativo podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal.

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática

⁴³ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta sentencia se resolvió la demanda de constitucionalidad formulada contra varios artículos de las leyes 5ª y 6ª de 1992, algunos de los cuales fueron acusados por infringir el principio de unidad de materia. En esta ocasión la Corte desestimó el cargo, por considerar que las normas acusadas regulaban aspectos concretos de la función electoral asignada al Congreso, razón por la cual correspondían al ámbito de regulación propio de la ley orgánica que establecía el reglamento de esta corporación.

⁴⁴ MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. Jorge Arango Mejía, AV. Hernando Herrera Vergara. En esta sentencia se declaró inexecutable el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, por infringir la exigencia constitucional de unidad de materia. El Magistrado Jorge Arango Mejía salvó su voto, por considerar que la infracción al artículo 158 CP constituye un vicio formal, que se sana por el paso de un año después de la sanción de la ley.

general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

4- La violación de la regla de unidad de materia puede además estar asociada a otros vicios que tampoco son de forma sino de competencia. Así, el Congreso puede incorporar en un determinado proyecto materias cuya iniciativa es privativa del Ejecutivo. Por ende, si la Corte admite que en esos casos la acción puede caducar, por considerar equivocadamente que se trata de un vicio de forma, la Corte estaría permitiendo que se mantuviera en el ordenamiento una norma que el Congreso no tenía competencia para expedir, por cuanto sólo podía dictarla si el proyecto había sido presentado por el Gobierno Nacional. Ahora bien, en anteriores decisiones, esta Corporación ha señalado que los vicios de competencia no son vicios de forma, por cuanto la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma (...)".

En similares términos, la consideración del carácter material del vicio por infracción al principio de unidad de materia es sostenida, entre otras, en las sentencias C-211 de 2007,⁴⁵ C-214 de 2007,⁴⁶ C-230 de 2008,⁴⁷ C-486 de 2009,⁴⁸ C-277 de 2011⁴⁹ y C-133 de 2012.⁵⁰

⁴⁵ MP. Álvaro Tafur Galvis, SPV. Humberto Sierra Porto. En esta sentencia se examinan varias normas de la Ley 1033 de 2006, "por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política", algunas de las cuales fueron acusadas de infringir el principio de unidad de materia. El salvamento parcial de voto del Magistrado Sierra Porto no versa sobre el carácter material de la aludida infracción constitucional, sino sobre la declaratoria de exequibilidad del artículo 4º de esta ley, que condiciona el acceso a cargos de personal civil no uniformado en el Ministerio de Defensa y sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, así como en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, a que el candidato se someta a un estudio de seguridad de carácter reservado y obtenga un resultado favorable.

⁴⁶ MP. Álvaro Tafur Galvis, AV. Humberto Sierra Porto. En esta sentencia se declara inexecutable la expresión "la Ley 178 de 1959", contenida en el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, "por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones", por considerar que infringe el principio de unidad de materia. La aclaración de voto del magistrado Sierra versó sobre el alcance del control constitucional de las cláusulas derogatorias.

⁴⁷ MP. Rodrigo Escobar Gil. En ella se declara exequible el artículo 64 (parcial) de la Ley 962 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos", acusado, entre otros cargos, de infracción al principio de unidad de materia.

⁴⁸ MP. María Victoria Calle Correa. En esta sentencia se declara inexecutable la expresión "todas" contenida en el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007 - "por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Ambiental" - y se declara exequible el resto de la disposición, por los cargos analizados, en el entendido de que la obligatoriedad de crear un departamento de gestión ambiental

Así las cosas, respetando las opiniones disidentes que de manera episódica han sido expresadas por algunos Magistrados de este Tribunal, no cabe señalar, sin embargo, que existan posiciones encontradas en la jurisprudencia constitucional en torno al carácter material, y no formal, del vicio derivado de la infracción del principio de unidad de materia. La Corte no ha variado su posición mayoritaria al respecto, pues considera, con razón, que los argumentos expuestos en la sentencia C-531 de 1995, antes citada, conservan plena vigencia.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

establecida en la norma examinada no se aplica a las micro y pequeñas empresas a nivel industrial. Uno de los cargos formulados en contra de esta disposición versaba sobre la infracción del principio de unidad de materia.

⁴⁹ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Humberto Sierra Porto, AV. Luis Ernesto Vargas. En esta sentencia se resolvió demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (Parcial) de la Ley 1340 de 2009, acusado de infringir los principios de unidad de materia y de consecutividad e identidad flexible. La Corte se declara inhibida para pronunciarse respecto del primer cargo, por ineptitud de la demanda, aunque dentro de los considerandos se aclara que el examen de este vicio no está sometido al término de caducidad previsto para las acciones por vicios de forma. Entretanto, declara executable la norma en relación con el segundo cargo planteado. La aclaración de voto formulada por el magistrado Sierra Porto versa sobre los argumentos expuestos para fundamentar la decisión inhibitoria respecto del primer cargo planteado. A su vez, el magistrado Vargas Silva aclara su voto, entre otras razones, por considerar que la sentencia debió precisar el carácter material del vicio por infracción del principio de unidad de materia.

⁵⁰ MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Mauricio González Cuervo. En ella se declaran inexecutable los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, por infracción del principio de unidad de materia. El magistrado González Cuervo salva su voto para apartarse del criterio jurisprudencial dominante y proponer, en cambio, que la infracción del principio de unidad de materia debe ser considerado como un vicio de competencia, que a su juicio constituye una de las modalidades de vicios de forma sometidos a la regla de caducidad establecida en el artículo 242 numeral 3° de la Constitución.

Anexo 21

Sentencia C-1113/03**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Configuración**TRAMITE LEGISLATIVO**-Principio de publicidad, consecutividad e identidad**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD**-Alcance**PRINCIPIO DE IDENTIDAD**-Alcance**PROYECTO DE LEY**-Modificaciones o adiciones**CUENTA UNICA NOTARIAL**-Introducción del artículo vulneró los principios de consecutividad e identidad**NORMA ACUSADA**-Trámite legislativo vulneró los principios de consecutividad e identidad**COMISION DE CONCILIACIÓN**-Inconstitucionalidad por vicios de trámite no puede ser convalidada por el mecanismo de la conciliación**NORMA ACUSADA**-Inexequibilidad por vicios de forma

Referencia: expediente D-4555

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 112 de la Ley 788 de 2002, *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante: Héctor Jesús Santaella Quintero.

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Héctor Jesús Santaella Quintero y Darío Fernández Lacera solicitan ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable del artículo 112 (total y parcial respectivamente), de la Ley 788 de 2002, *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”*.

Por medio de auto fechado el 10 de abril de los corrientes, este despacho decidió inadmitir la demanda radicada bajo el número D-4556, presentada por Darío Fernández Lacera contra el artículo 112 (parcial) de la Ley 788 de 2002, *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”*. Concedió al actor un término de tres (3) días para que corrigiese la demanda en el sentido señalado en la parte motiva de esa providencia. Del mismo modo advirtió que de no cumplir con ello, la demanda sería rechazada. Ya que esta demanda no fue corregida, por auto de mayo dos (02) de 2003, este despacho la rechazó y advirtió que contra esa decisión procedía recurso de súplica. Teniendo en cuenta que el término para que quedara ejecutoriado el auto aludido transcurrió en silencio, el Despacho procedió a la desacumulación de los expedientes D-4555 y D-4556 entre sí, así como el archivo correspondiente de este último. Para dar continuación al trámite del expediente D-4555, sobre cuya admisión este despacho se pronunció en el auto de abril 10 de los corrientes, se ordenó dar cumplimiento a los numerales cuarto a octavo del auto de abril 10 del presente año tal como fue ordenado en el auto de mayo dos (02) de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45046 del 27 de diciembre de 2002,

“LEY 788 DE 2002

(diciembre 27)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

Artículo 112. Cuenta Unica Notarial. Establécese la Cuenta Unica Notarial como cuenta matriz de recaudo de los derechos que por todo concepto deban recibir o recaudar los notarios del país en desarrollo de las funciones que les son asignadas por las leyes y reglamentos que regulan el servicio notarial y de registro de instrumentos públicos. La Cuenta Unica Notarial será una cuenta bancaria que deben abrir los notarios a nombre de la notaría respectiva, en la cual depositarán todos los ingresos que obtenga la notaría con destino al notario, a los fondos o cuentas parafiscales del notariado, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a los demás organismos públicos que deban recibir ingresos provenientes de los recaudos efectuados por los Notarios.

A través de esta cuenta los notarios deberán hacer los pagos o transferencias a cada uno de los titulares de los ingresos recaudados sin causar el impuesto del tres por mil (3x1.000) a las transacciones financieras. La cuenta se constituye exclusivamente para recaudar los ingresos de la Notaría y distribuirlos entre sus titulares y en ningún caso podrá usarse para hacer pagos o transferencias a terceros.”

III. LA DEMANDA

El actor manifiesta que la norma acusada viola los artículos 14, 38, 58, 131, 157, 158, 169 y 333 de la Carta. Considera el demandante que el artículo 112 de la ley 788 de 2002 no fue sometido al trámite parlamentario propio de la formación de las leyes, ni tiene relación con la reforma tributaria. Además, su contenido vulnera libertades básicas de nuestra estructura constitucional. Respecto a la violación del artículo 157 constitucional, el ciudadano argumenta que el artículo demandado no figura en el proyecto inicialmente presentado al Congreso, ni en la publicación previa al debate en la comisión respectiva, ni en los primeros y segundos debates. Estos vicios procedimentales no son saneables y por tanto el artículo debe ser retirado del ordenamiento por violar la esencia del debate público, la transparencia y la publicidad. Concluye el ciudadano que la falta de publicación y de aprobación en debida forma vician la norma.

En cuanto a la violación del principio de unidad de materia, el actor estima que el núcleo temático de la ley 788 es la fijación de medidas para recomponer las finanzas del Estado, teniendo a los impuestos como fuente principal de financiación del gasto público. De acuerdo con ello, la norma demandada no responde a estos objetivos, pues reglamenta aspectos distintos al objetivo mencionado. Se introduce entonces, según el actor, en el tema el régimen jurídico del servicio notarial y el control por parte de la

autoridad a los ingresos de los notarios. Además, en su opinión, la norma determina el manejo de las tarifas notariales y la retribución de los notarios. Anota que el cambio es tal que los notarios deberán consignar los dineros de su propiedad - por ser remuneración de su trabajo- en una cuenta bancaria y esperar a que los agentes públicos satisfagan sus acreencias, pues la ley es clara al proscribir cualquier transferencia a terceros desde dicha cuenta.

Sobre la violación a los derechos de propiedad privada, libertad económica y libertad de contratación, el demandante recuerda que según el estatuto notarial, la remuneración de los notarios la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, lo cual crea a favor del notario un derecho patrimonial sobre las sumas percibidas por la prestación del servicio fedatario. En tal derecho las autoridades deberán interferir lo menos posible pues se trata de recursos privados del notario, y no de fondos públicos. Considera entonces el ciudadano que obligar a un particular a abrir una cuenta, depositar allí sus recursos y limitar la disposición de los mismos menoscaba la libertad económica.

IV. INTERVENCIONES

1.- Intervención del Ministerio del Interior y de justicia

La ciudadana Ana Lucia Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior, solicita que la Corte declare la constitucionalidad de la norma acusada. Considera la interviniente que esta norma cumplió con todos los requisitos de trámite: iniciativa gubernamental, publicaciones y trámite conjunto de comisiones ante mensaje de urgencia, instancia en la cual la disposición demandada no fue aprobada. En cuanto al trámite en las Plenarias del Senado y la Cámara, la ciudadana encuentra que el artículo acusado fue incorporado y aprobado por la plenaria de la Cámara. Estas inclusiones son permitidas por la Constitución siempre y cuando se conserve la identidad del proyecto (arts. 158, 160 y 131 C.P.). En cuanto a la labor de la comisión de conciliación, encuentra la representante del Ministerio que se ocupó de unificar el texto ante las discrepancias, tal como está previsto por la Constitución. Finalmente, la sanción presidencial se presentó en debida forma.

Agrega la interviniente que el artículo 112 guarda relación con la temática general de la ley. Según la jurisprudencia, puede afirmarse que incluir normas en materia tributaria que señalen el depósito intermedio a que deben someterse los ingresos obtenidos por las notarías (que posteriormente deben destinarse, entre otros, a cubrir determinados rubros parafiscales y a ser aportados a la DIAN) tiene estrecha relación con la materia reglada en la ley.

Considera la ciudadana que la norma acusada no viola el derecho a la propiedad privada, ni el postulado de la singularidad de la ley que reglamente el servicio público que prestan los notarios, ni tampoco la libertad económica. Así, anota que la cuenta única notarial sirve para depositar temporalmente los ingresos de la notaría, que luego serán destinados al notario, a fondos o cuentas parafiscales y a la DIAN. Esta cuenta es distinta a la que el notario escoja para depositar sus ingresos, por eso la cuenta notarial tendrá el nombre de la notaría. En cuanto a la singularidad de la ley, es claro que la norma acusada no pretende reglamentar el servicio, ni definir el régimen laboral o transformar el monto de los aportes que reciben las notarías. Por tanto, la representante del Ministerio considera que no es de recibo ninguno de los cargos del actor y solicita que la norma sea declarada exequible.

2.- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Astrid Salcedo, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequible la norma acusada. Para la ciudadana el artículo 112 no vulnera la Carta, pues la actuación de la comisión de conciliación estuvo circunscrita a lo permitido por la normatividad, respetó los principios de identidad y consecutividad teniendo en cuenta la alteración del procedimiento legislativo derivado del mensaje de urgencia. La inclusión de disposiciones nuevas por las plenarias está permitida, y justamente, la mayor diferencia entre los textos aprobados por una y otra cámara es la inclusión de un nuevo artículo en una de ellas, siempre y cuando guarde identidad de materia. En conclusión, la norma cumplió con el procedimiento legislativo determinado para su expedición.

En cuanto al principio de igualdad, la interviniente estima que no es aceptable el cargo, pues los notarios tienen un estatus especial y por tanto sus responsabilidades y los controles que el Estado ejerce sobre ellos también son específicos. En su opinión la norma tampoco atenta contra el principio de buena fe, pues el diseño de mecanismos o instrumentos que tienden a garantizar la eficacia de los fines tributarios del Estado no están en contra de este principio. Además, los notarios se diferencian de otros particulares por la función que cumplen y por eso se justifican los estrictos controles a su accionar en lo que se refiere al manejo de los recursos originados en la prestación de un servicio público.

3.- Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro

El ciudadano José Félix Lafaurie, Superintendente de Notariado y registro, justifica la constitucionalidad de la norma acusada con base en los siguientes argumentos. La ley 788 intenta reorganizar las finanzas del Estado, lo cual implica el establecimiento de mecanismos que garanticen el buen recaudo y eviten la evasión. Es en este contexto en el que surge la cuenta única notarial. Sobre la violación a los derechos de propiedad

privada, libertad económica y libertad de contratación, considera el Superintendente que la argumentación del actor parte de una concepción equivocada de la figura del notario. Así, el notario es un particular que presta un servicio público y por ello su libertad está circunscrita al bien común. Parte de éste es la transparencia en el recaudo de los dineros, función que requiere un principio de orden y seguridad. Anota el Superintendente que el objetivo de la norma es facilitar la vigilancia y el control sobre los dineros recaudados por los notarios a fin de prevenir mora en la transferencia de los tributos, o el no pago de los mismos, así como la falta de contribuciones para atender salarios y seguridad social de los empleados a cargo del notario. Finalmente, agrega que deben distinguirse los dineros que recibe cualquier particular como resultado de una actividad privada y los que recibe por el ejercicio de una función pública, pues esta última se realiza de acuerdo con la ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3298, recibido el 23 de julio de 2003, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad condicionada del artículo 112 de la ley 788, bajo el entendido de que la exención del gravamen de movimientos financieros sólo se aplicará a los pagos o transferencias con destino a los organismos públicos. En lo que se refiere al cargo por vicios de trámite, el Ministerio Público solicita que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada.

Inicialmente la Vista Fiscal anota que ha rendido varios conceptos sobre la norma acusada y reiterará los argumentos expuestos en los mismos, teniendo en cuenta también los nuevos argumentos presentados por esta demanda. Para el Ministerio Público el trámite legislativo se ajustó a la Constitución pues la norma demandada fue incluida en segundo debate en la Cámara de Representantes y por ello fue objeto de análisis por parte de la comisión de mediación que la incluyó en el texto final. Así, a pesar de la exigencia de que todo proyecto cumpla cuatro debates, ello no implica que el proyecto deba ser el mismo durante todo el proceso. Tal concepción eliminaría el carácter discursivo del trámite legislativo. Por tanto, la introducción de modificaciones es adecuada si respeta la regla de unidad de materia, tal como lo ha anotado la jurisprudencia constitucional.

El Ministerio Público estima que la disposición acusada no vulnera la regla de unidad de materia por cuanto existe conexidad teleológica entre la ley que expide normas en materia tributaria y la creación de la cuenta única notarial como mecanismo de control fiscal de los recursos captados por las notarías. Aclara además que no todos los aspectos relativos a las notarías deben estar contenidos en una norma especial, pues el tema de los tributos de que son objeto los ingresos notariales puede ser regulado por una norma destinada a reformar o adicionar el estatuto tributario. Además, según su

criterio, fue respetado el principio de unidad de materia, pues la norma se relaciona con el tema dominante de la ley y con su título.

Para la Vista Fiscal la norma demandada no vulnera el principio de la libertad económica y de la libre iniciativa privada pues el servicio notarial es público y debe ser regulado por el Estado. Ello implica que éste puede regular y controlar dicha función en aras de la satisfacción del interés general. En este caso, la norma trata de controlar los dineros percibidos por la prestación de un servicio público, a fin de eliminar las irregularidades en el manejo y destino de esos dineros, reconocidas incluso por la Superintendencia de Notariado y Registro.

El despacho del Procurador solicita que la Corte declare la constitucionalidad condicionada del artículo 112 de la ley 788 en relación con la exención del gravamen a movimientos financieros, pues el inciso final de la mencionada disposición establece que los pagos o transferencias a cada uno de los titulares de los ingresos recaudados no causan el impuesto del tres por mil a las transacciones financieras. Aunque el legislador puede establecer exenciones debe hacerlo en términos generales y abstractos, con requisitos determinados. En el caso bajo examen, la exención es constitucionalmente admisible cuando se trata de recursos con destino a los fondos o cuentas parafiscales del notariado, a la DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y otros organismos públicos pues son recursos públicos. Pero en cuanto a transferencias y pagos a los titulares de los ingresos recaudados, teniendo en cuenta que el notario es también titular de dichos ingresos, no existe justificación para eximirlo del pago del impuesto, pues los ingresos que reciben los notarios son la contraprestación por sus servicios, los cuales deben ser objeto de causación tributaria de acuerdo con la finalidad del gravamen a movimientos financieros. Concluye el Procurador que esta exención vulnera el principio de igualdad de las cargas públicas, pues personas en condiciones similares sí deben pagar este tributo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

Asunto previo. Cosa juzgada en relación con algunos de los cargos de esta demanda.

2.- Antes de hacer el análisis de los cargos expuestos en esta demanda, hay que advertir que la Corte analizó en la sentencia C-574 de 2003, los siguientes cargos: igualdad, intimidad, reserva bancaria, autonomía de la

voluntad, buena fe y unidad de materia, y resolvió que el artículo 112 de la Ley 788 de 2002, es exequible, por los cargos estudiados, salvo la expresión “al notario”, incluida en el primer inciso, que se declaró inexecutable. La parte resolutoria de esta sentencia restringió la declaración de exequibilidad a los cargos allí estudiados, así:

“Declarar, por los cargos estudiados, exequible el artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, salvo la expresión “al notario” que se declara inexecutable.”

Es decir, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada en lo concerniente a los cargos estudiados en la sentencia C-574 de 2003: artículos 13, 15, 83, 131 y 158 de la Constitución.

De la misma forma, en la sentencia C-630 de 2003, la Corte se ocupó de estudiar la violación de la libertad económica y la iniciativa privada, y el supuesto tratamiento privilegiado a favor de los notarios, pues se les exonera del pago del impuesto del 3x1000 sobre los giros y transacciones. Así mismo, se refirió a la solicitud del señor Procurador en el sentido de condicionar la exequibilidad de la disposición, idéntica a la aquí presentada, tal como el jefe del Ministerio Público lo advirtió en su escrito.

En esa ocasión este Tribunal consideró que el cargo por violación del artículo 333 de la Constitución no debía prosperar. En cuanto a la presunta violación del artículo 13 de la Carta porque consagra un privilegio a favor de los notarios al exonerarlos del pago del tributo del 3x1000, la Corte consideró que el cargo tampoco debía prosperar. Finalmente, en aquella oportunidad este Tribunal estimó que no era necesario condicionar la exequibilidad de la norma como lo solicitaba el Procurador. Así, la sentencia C-630 de 2003 resolvió lo siguiente:

“Primero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-574 de 2003, que declaró exequible, por los cargos allí estudiados, el artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, salvo la expresión “al notario” que declaró inexecutable.

Segundo: Declarar exequible el mismo artículo, salvo la expresión “al notario”, por no violar el artículo 333 de la Constitución, ni el artículo 13 de la Carta sobre el presunto privilegio a favor de los notarios en materia de exención del tributo del 3x1000.”

3.- De conformidad con lo anterior el fenómeno de la cosa juzgada constitucional ha operado en varios de los cargos que se han presentado en esta ocasión, a saber: la supuesta violación al principio de unidad de

materia, la libertad económica y la iniciativa privada. De la misma forma esta Corte ya se ha pronunciado sobre la solicitud de la Procuraduría referida al condicionamiento de la exención del gravamen a movimientos financieros. Por tanto, esta Corte deberá estarse a lo resuelto en cada una de las providencias citadas y sólo se ocupará de los cargos sobre los que aún no hay pronunciamiento alguno, teniendo en cuenta que las declaraciones de constitucionalidad hechas están limitadas a los cargos presentados en cada ocasión. Igualmente, la expresión “*al notario*” ya no hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de la sentencia C-574 de 2003.

Problema Jurídico

4.- En consecuencia la Corte debe examinar i) el cargo planteado por el actor según el cual el artículo 112 de la ley 788 de 2002 es inexecutable porque contraría las normas que regulan el procedimiento legislativo pues no hizo parte ni del proyecto inicial presentado por el Gobierno al Congreso de la República, ni del pliego de modificaciones presentado en relación con el mismo, ni de los debates en las Comisiones constitucionales de cada Cámara, ni en las plenarias de dichas Corporaciones en segundo debate. Y ii) el cargo planteado por la supuesta vulneración del derecho a la propiedad que se generaría por las restricciones derivadas de la instauración de una cuenta única notarial.

Para los ciudadanos intervinientes y el Procurador General de la Nación no existió vicio alguno en el trámite del referido artículo. En cuanto a la vulneración del derecho de propiedad, concuerdan en que no hay violación alguna de los derechos de los notarios.

5.- Así las cosas, la Corte deberá determinar si la inclusión del artículo 112 en la ley 788 de 2002 cumplió con todas las etapas propias del trámite legislativo. En caso de no encontrar que el trámite dado a la norma acusada vulnera la Constitución, la Corte deberá decidir entonces si la norma viola o no el derecho a la propiedad de los notarios.

La acción fue presentada en tiempo

6.- De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 788 de 2002 fue publicada en el Diario Oficial N° 45.046 del 27 de diciembre de 2002 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 18 de marzo de 2003, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción por el supuesto desconocimiento de las normas que regulan el trámite legislativo.

Los principios que orientan el desarrollo del trámite legislativo según la Constitución

7.- Conforme al artículo 157 de la Carta, citado por el actor como violado, para que un proyecto se convierta en ley de la República es indispensable que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva; haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión permanente de cada cámara, o, en los casos establecidos en el Reglamento del Congreso, en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras; haya sido aprobado en segundo debate en cada Cámara, y haya obtenido la sanción del Gobierno.

8.- Cabe hacer énfasis al respecto en que esta Corporación ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad¹. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. Con todo, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley². Ejemplo de ellas son las sesiones conjuntas de las comisiones de una y otra cámara para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992³.

En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).

Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República.

¹ Ver al respecto la Sentencia C-198 de 2002.

² Cfr. Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002.

³ Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

Ello no implica la existencia de un control rígido respecto a la exigencia de que durante todos los debates parlamentarios el proyecto de ley guarde estricta identidad. El concepto de identidad⁴ implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática⁵. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación⁶. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones⁷.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Corporación hará el estudio constitucional del artículo demandado y determinará si se ajusta o no a la Carta.

Trámite dado en el Congreso de la República al artículo sobre la cuenta única notarial en el proyecto que finalizó con la expedición de la Ley 788 de 2002

9.- En la Gaceta 398 de 2002, en la cual fue publicado el proyecto de ley No. 80 de 2002-Cámara-, ningún artículo relativo a una cuenta única notarial figuraba en su texto. Tampoco figuraba ningún artículo en este sentido en el pliego de modificaciones al referido proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público que fue publicado en la Gaceta 467 del mismo año. En las cinco ponencias presentadas para primer debate en sesiones conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República (Gacetas 536, 537, 538, 539 y 551 de 2002) tampoco se aludió a este punto. De conformidad con ello y con la certificación expedida por el Secretario de la Comisión tercera constitucional permanente de la Cámara de Representantes (fl. 4 cuaderno de pruebas de la Cámara) resulta probado que durante las discusiones en sesiones conjuntas de las comisiones económicas para primer debate del

⁴ Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

⁵ Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

⁶ Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

⁷ Cfr. Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

proyecto de ley no fue considerado ningún artículo relativo a la cuenta única notarial.

En las ponencias para segundo debate en la Cámara y el Senado (publicadas respectivamente en las Gacetas 614 y 615 del 18 de diciembre de 2002) tampoco fue incluido ningún artículo en este sentido.

Según la certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes (fl. 731 y 1063 del cuaderno de pruebas 2 de la Cámara) este artículo fue propuesto por algunos representantes, con el aval de los Ministros de Justicia, Hacienda y Crédito Público el 19 de diciembre de 2002 a la Plenaria de la Cámara de Representantes, fecha en que fue aprobado por dicha Corporación el mencionado proyecto de ley, como consta el acta 93 de la sesión extraordinaria del 19 de diciembre de 2002 publicada en la Gaceta 83 de 2003 (pgs. 85 a 93). Por su parte el Senado de la República, cuya sesión plenaria se desarrolló simultáneamente a la de la Cámara de Representantes⁸, dio aprobación al proyecto de ley 93 de 2002 Senado, 80 de 2002 Cámara sin incluir el artículo acusado, según consta en el acta número 42 de la sesión extraordinaria del día jueves 19 de diciembre de 2002 publicada en la Gaceta 46 del 6 de febrero de 2003 (pags 59 a 95). Ante las discrepancias entre los textos aprobados en una y otra cámara, y dentro de ellas la presencia del artículo acusado sobre la cuenta única notarial en el texto aprobado por la Cámara de Representantes, fue designada una comisión de conciliación cuyo informe fue aprobado tanto por la Plenaria de la Cámara como del Senado de la república (folios 7 y 106 cuaderno 1 de pruebas).

La introducción del artículo sobre la cuenta única notarial en el debate en plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002 y la vulneración de los principios de consecutividad e identidad

10. Determinada la etapa del proceso legislativo - debate de la plenaria de la Cámara de Representantes- en la que fue incluido el artículo 112 acusado en el que se establece la cuenta única notarial debe la Corte determinar si ello era posible a la luz de la Constitución.

Al respecto la Corporación constata que si bien el tema de la cuenta única notarial, en cuanto se refiere a la materia tributaria, cumple con el principio de unidad de materia como lo estableció la Corte en la Sentencia C-574 de 2003 donde resaltó la conexidad entre el tema de la ley 788 de 2002 -*“por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”*- y la fijación de un procedimiento a cargo de los notarios en relación con la forma como deben depositarse los ingresos que por todo concepto reciba la notaría, dicha unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es

⁸ Circunstancia que como ha explicado la Corte no vulnera la Constitución para el caso en que se han efectuado sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales durante el primer debate del respectivo proyecto. Ver al respecto la Sentencia C-025/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos en las comisiones constitucionales.

Por ser en efecto la cuenta única notarial un tema específico, autónomo y separable de los otros temas del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002, dicho tema ha debido ser objeto de debate por dichas comisiones constitucionales, así como por las plenarias de cada Cámara.

Al respecto ha dicho de manera reiterada la Corte lo siguiente:

*“Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el **principio de la identidad**, se conservó el **principio de la consecutividad** del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1°.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2°.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3°.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4°.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.*

Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.

*Es el imperio del **principio de la consecutividad** que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política.*

Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras.”⁹

11. En ese orden de ideas la Corte encuentra que en el trámite legislativo del artículo 112 de la ley 788 de 2002 no fue respetado el *principio de consecutividad*, - por cuanto el tema de la cuenta única notarial no tuvo sino un debate durante todo el trámite legislativo el cual llevó a cabo en la Plenaria de la Cámara de Representantes -, como tampoco fue respetado el *principio de identidad* - por cuanto si bien un proyecto de ley puede ser objeto de modificaciones y adiciones en el transcurso de las diversas etapas del trámite legislativo, dichas modificaciones deben referirse a temas discutidos desde el primer debate en las comisiones constitucionales,

⁹ Cfr. Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

lo que no ocurrió en el presente caso.

12. Cabe precisar de otra parte que el hecho de haberse aprobado por parte de las plenarias tanto de la Cámara de Representantes, como del Senado de la República el informe de conciliación en el que se introdujo el texto acusado, para resolver en esta punto la discrepancia presentada entre los textos aprobados en segundo debate por la plenaria de una y otra Corporación, ello no convalida, el vicio de trámite en que se incurrió en este caso.

Al respecto ha dicho claramente la Corte lo siguiente:

“De esta forma, la Corte, siguiendo los mismos criterios anteriormente acogidos por la jurisprudencia constitucional, reitera que las comisiones de conciliación solo pueden adelantar su actuación respecto de textos válidamente aprobados por ambas cámaras legislativas, aunque diferentes en su redacción, y que por lo tanto la inconstitucionalidad por vicios de trámite no puede ser convalidada por el mecanismo de la conciliación. De admitirse esta convalidación posterior del trámite, se pondrían en entredicho caros intereses superiores vinculados a las exigencias de publicidad de los textos de los proyectos y las proposiciones, a realización de los debates parlamentarios, a la verificación de una votación con la mayoría exigida en cada caso y, en general, al cumplimiento de los demás requisitos de trámite que garantizan la participación de las minorías y el respeto del principio mayoritario en la adopción de las decisiones, propios del sistema democrático y representativo que adopta nuestra Constitución. Por las razones anteriores la Corte descarta la posibilidad de considerar saneadas las inexecutableidades parciales que ha encontrado, con base en la actuación adelantada por la comisión de conciliación.”¹⁰

13. Así las cosas, por no haberse respetado los principios de consecutividad e identidad que orientan el trámite legislativo, el artículo 112 de la ley 788 de 2002 resulta inexecutable sin que sea necesario en consecuencia entrar a examinar el cargo de fondo planteado por el actor contra el mismo artículo por la supuesta vulneración del derecho a la propiedad.

La declaratoria de inexecutableidad a efectuar como consecuencia de los vicios encontrados por la Corte en el trámite del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la ley 788 de 2002.

14. La Corte precisa que si bien en la sentencia C-574 de 2003 se declaró la executableidad del artículo 112 de la ley 788 de 2002 - salvo de la expresión “*al notario*”-, por los cargos de fondo estudiados en esa oportunidad y posteriormente la Sentencia C-630 de 2003 declaró igualmente executable dicho artículo por los cargos de fondo analizados en

¹⁰ Cfr. Sentencia C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

dicha sentencia, la declaratoria de inexequibilidad que debe hacerse en este caso en relación con la totalidad del mismo artículo alude a los vicios de forma encontrados por la Corte en el trámite del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la ley 788 de 2002.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 112 de la ley 788 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1113/03

PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Principios de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD-Excepción constitucional y legal (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Requisitos para convertirse en ley (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Objeto (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-No significa que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los debates reglamentarios (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Modificaciones o adiciones en segundo debate (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Flexibilización (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación con los principios de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Integración/**COMISION ACCIDENTAL**-Finalidad/**COMISION ACCIDENTAL**-Funciones (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Límite material de su actuación surge de la propia Constitución Política (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por diversidad de núcleos temáticos (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Autorizadas para superar las diferencias que se presentan en los proyectos de ley (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Implicaciones/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD**-Lazo con el principio de consecutividad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-No se define por artículos sino por temas (Salvamento de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, los suscritos Magistrados procedemos a sustentar el salvamento de voto que fue manifestado por nosotros en la Sala Plena del día 25 de noviembre de 2003, respecto de la sentencia C-1113 de 2003.

2.- En dicha providencia, se resolvió, en primer lugar, estarse a lo resuelto en las sentencias C-574 y C-630 de 2003 que declararon la exequibilidad del artículo 112 de la ley 788 de 2002 por los cargos estudiados en cada oportunidad, teniendo en cuenta que la primera de las providencias citadas declaró la inexecutable de la expresión “*al notario*”. En segundo lugar la Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 112 de la ley 788 de 2002. De este último punto discrepamos.

Los fundamentos para tal decisión fueron que si bien el tema de la cuenta única notarial cumple con el principio de unidad de materia en relación con todo el proyecto de ley que trata sobre asuntos tributarios, *es un tema específico, autónomo y nuevo, separable de los otros temas del proyecto de ley*, que vino a ser introducido solo en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Por lo tanto, el Congreso violó los principios de consecutividad - que hace relación a que todos los temas de un proyecto de ley deben surtir los cuatro debates- pues en este caso el tema de la cuenta única notarial no tuvo sino un debate. Además fue vulnerado el principio de identidad ya que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas del trámite, pero sólo en la medida que estas adiciones y modificaciones se refieran a temas discutidos desde el primer debate, lo que no ocurrió en el presente caso.

3.- Teniendo en cuenta los argumentos de la mayoría y las temáticas a que se refieren, en este salvamento estudiaremos los conceptos de identidad y consecutividad. Así, los argumentos principales y la metodología de este salvamento serán similares a los expuestos en el salvamento parcial de voto a la sentencia C-1056 de 2003. En primer lugar haremos un breve estudio del procedimiento legislativo y los principios que los guían, tales como la identidad, consecutividad, la unidad de materia, las competencias de las plenarias y de las comisiones accidentales de conciliación, para luego hacer el análisis del artículo 112 acusado y mostrar que no es inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación.

4.- Según lo visto anteriormente, la principal razón para declarar la inconstitucionalidad del artículo 112 fue la supuesta violación de los principios de identidad y consecutividad ya que tal disposición no fue votada desde el primer debate. Consideramos que el entendimiento armónico de estos principios conduce a declarar la exequibilidad de la norma pues como veremos a continuación, una interpretación estricta de estos postulados afectaría gravemente el proceso legislativo.

5.- El proceso de formación de las leyes está regido por los principios de identidad y consecutividad. El principio de *identidad* ha sido relativizado¹¹ al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias¹², siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación¹³. Esta regla implica darle preponderancia al principio de *consecutividad*, pues es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución. Así, el principio de identidad busca que no sean incluidos temas que no tengan relación con los discutidos desde el inicio del proceso legislativo, mientras que el principio de consecutividad intenta asegurar el desarrollo de todos los debates para aprobar un proyecto de ley.

Con todo, los principios de identidad y consecutividad están sujetos a las excepciones contempladas en la Constitución y en la ley¹⁴. De manera que las sesiones conjuntas de las comisiones homólogas de una y otra cámara, por ejemplo, para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, constituyen singularidades en el trámite legislativo¹⁵.

Es necesario recordar ahora las normas e interpretaciones sobre el trámite legislativo, pues de acuerdo con lo dicho anteriormente, éste no puede convertirse en una camisa de fuerza que impida el trabajo del Congreso y tampoco puede ser un compendio de fórmulas sacramentales que llegue a sacrificar valores constitucionales por el solo respeto a la formalidad. Con todo, su importancia es innegable, pues fue diseñado para garantizar transparencia, organización y debate real al interior del Congreso.

La Carta establece que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por alguien que tenía iniciativa para tal efecto (CP art. 154), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). Además, deben respetarse los respectivos quórum y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159).

¹¹ Ver sentencia C-801 de 2003

¹² Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

¹³ Sentencia C-702 de 1999.

¹⁴ Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002 .

¹⁵ Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. Conforme a la Carta¹⁶, debe presentarse, para toda norma y por regla general, un primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras para que el proyecto se convierta en ley de la República. Con todo, como se verá más adelante, las competencias que la Constitución le ha otorgado a las plenarias permiten que éstas puedan incluir normas nuevas.

Por tanto, el principio de *identidad* cambió con la expedición de la actual Carta, tal como la Corte lo ha reconocido¹⁷. Tal principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, *sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo, además de existir la debida unidad de materia*¹⁸, *el tema específico que se debate, sea el mismo durante todo el trámite legislativo.*

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, siempre y cuando la materia concreta o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. No es necesario entonces repetir todo el trámite, salvo cuando se presenten serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo¹⁹. Mal podría entonces la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si no corresponde al mismo tema específico que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución²⁰.

Aunque las plenarias pueden introducir modificaciones y adiciones, tal facultad encuentra un límite en el principio de unidad de materia²¹. El interrogante que surge ahora es cuál es el alcance de ese principio.

El principio de unidad de materia²² garantiza que las leyes sean el “*resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento*”²³. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso.²⁴ Por tanto, teniendo en cuenta que éste es el límite de las plenarias, la Corte ya ha aceptado que

¹⁶ Artículo 157.

¹⁷ C-702 de 1999.

¹⁸ C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

¹⁹ Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

²⁰ Sentencia C-702 de 1999.

²¹ Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

²² Sentencia C-551 de 2003.

²³ Sentencia C-501 de 2001.

²⁴ Sentencia C-025 de 1993. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-737 de 2001.

“[...] si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente”²⁵.

Este principio guarda estrecha relación con los principios de consecutividad y de identidad - aunque este último exija un mayor grado de concreción o especificidad -. Además, también se predica de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos vistos de manera aislada²⁶.

De ahí que el artículo 161 de la Carta Política²⁷ contemple la posibilidad de integrar comisiones accidentales entre los miembros de una y otra cámara, con el fin de armonizar las discrepancias surgidas en su interior. Ello responde a la flexibilización del principio de identidad temática²⁸ pues el constituyente previó que este cambio generaría la necesidad de armonizar las discrepancias de los textos aprobados por las cámaras.

El funcionamiento y la integración de las comisiones de conciliación (artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992) establece que su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto; preferencialmente deben integrarse por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias; deben preparar el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus presidentes; en el informe que rindan a las plenarias deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido a fin de adoptarse por las corporaciones la decisión final y, si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia *“siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”*.

²⁵ Sentencia C-1488 de 2000.

²⁶ Sentencia C-376 de 1995.

²⁷ El artículo 161 de la Constitución Política dispone: *“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”*.

²⁸ Ver sentencia C-737 de 2000.

La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste, entonces, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como *“las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”*²⁹. Además, las comisiones accidentales de conciliación deben ejercer su función partiendo de textos válidamente aprobados por las cámaras, pues la función de la comisión no consiste en convalidar vicios de trámite (sentencia C-760 de 2001). Y en cuanto hace al límite material de la actuación de las comisiones de mediación o conciliación, la jurisprudencia también ha expresado que éste surge de la propia Constitución cuando en su artículo 158 exige que todo proyecto deberá referirse a una misma unidad temática y serán *“inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*.³⁰

Sobre este aspecto, no puede olvidarse que esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia con el fin de determinar si un artículo desconoce o no la regla de identidad temática, o si un proyecto respetó en su trámite dicho principio. Así, esta Corporación ha dicho que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático³¹.

Cabe reiterar que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.³²

De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y

²⁹ Inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992

³⁰ Sentencia C-198 de 2001

³¹ Sentencia C-025 de 1993.

³² Sentencia C-501 de 2001.

finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.

De acuerdo con lo visto anteriormente, consideramos que *el principio de identidad implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo*. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, *el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse*. La consecutividad exige entonces que se cumplan los debates para cada tema y sólo se prescinde de ello en los casos excepcionales establecidos en la Constitución. En resumen, *la consecutividad no se define por artículos sino por temas específicos* teniendo en cuenta que el rigor exigido por la consecutividad es mayor que el impuesto por la unidad de materia. De otro lado, es claro que no puede darse prevalencia a las comisiones sobre las plenarias y por eso éstas son autorizadas para incluir modificaciones o artículos nuevos (art. 169 inc 2). Pero si un tema es negado en las comisiones mal podría la plenaria revivir este asunto pues violaría el principio de consecutividad. Visto lo anterior, nos referiremos a la norma declarada inconstitucional por la mayoría.

6.- Para nosotros, el artículo 112 declarado inexecutable cumplió con los principios de identidad y consecutividad. La norma fue presentada a la plenaria de la Cámara de Representantes, es decir, no fue incluida desde el principio del trámite de la ley, y en la Plenaria del Senado nunca fue presentada, razón por la cual debió ser objeto de conciliación. De conformidad con ello, cabe anotar que la ausencia de un artículo desde los inicios del trámite legislativo no hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria, si el tema específico ya había sido discutido. En este caso, *el tema* al que se refiere la norma ya había sido objeto de discusión en el marco del debate de la ley. Consideramos que el tema genérico de la ley es, como su título lo indica, la reforma tributaria, y el subtema a que se refiere el artículo 112 - cuenta única notarial- es el control de la evasión de impuestos. Contrario a lo afirmado por la posición mayoritaria, no se trata de un tema autónomo y nuevo susceptible de ser separado de otros temas del proyecto de ley. Claramente, una de las finalidades de esta ley era evitar la evasión de impuestos a través del diseño de mecanismos que lo impidieran. Prueba de ello es que desde la exposición de motivos tal objetivo fue expresado. Así, en la Gaceta del Congreso No. 398 de 2003, que contiene el proyecto y la exposición del gobierno, fue señalado que la reforma tributaria hace parte del paquete de reformas encaminadas a modernizar, hacer más eficiente y más respetuoso de los principios básicos de cualquier modelo impositivo el sistema tributario colombiano.

Además, el proyecto contiene el establecimiento de penas para castigar de manera ejemplar la evasión y la defraudación fiscal. La ley busca entonces dotar a la administración tributaria de herramientas legales eficientes para

luchar contra la evasión y facilitarle mecanismos conducentes a mejorar la recuperación de cartera.

La norma presenta no sólo unidad de materia, por cuanto se trata de una disposición de carácter tributario, sino que además tiene en común con muchas otras normas de esta ley un asunto específico dentro del tema genérico. El asunto al que aludimos es el interés en prevenir y sancionar la evasión de impuestos. Así, varias normas de esta ley confluyeron en este punto de innegable importancia dentro del tema tributario. El artículo 112 referente a la cuenta única notarial, no es pues una norma que desarrolla un tema aislado, por el contrario, el asunto específico a que se refiere, fue objeto de discusión por parte del Congreso de la República, pues las normas antievasión fueron diversas.³³

Visto lo anterior, es evidente que esta norma cumple no sólo con la identidad de materia exigida en el debate legislativo; también se refiere a un asunto específico que había sido determinado como punto de discusión desde el inicio del trámite legislativo, razón por la cual no hubo violación alguna en el procedimiento seguido para expedir esta norma.

En efecto, el tema estaba incluido en el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional y durante todo el trámite se dieron discusiones en torno al tema. Este artículo fue introducido entonces como artículo nuevo en la plenaria de la Cámara de Representantes y la plenaria del Senado no lo consideró. Por tal razón fue sometido a estudio de la comisión de conciliación pues la plenaria del Senado no lo había tratado.

Consideramos que no hubo violación a la Carta pues fue respetado el principio de consecutividad, ya que a pesar de no haber sido presentado desde el inicio del trámite, el tema específico a que hace alusión el artículo 112 había sido debatido como parte del tema genérico a que se refiere la ley: la reforma tributaria y, específicamente, el control a la evasión de impuestos. Además, la presentación de este artículo como nuevo no altera en nada las cosas, pues la esencia del principio de consecutividad es asegurar el debate democrático y que no sean incluidos - en etapas tardías del proceso legislativo- *temas* que nunca fueron debatidos con suficiencia.

En cuanto al trabajo de las comisiones de conciliación, esta Corte ya ha aceptado que la aprobación en una de las cámaras y la no consideración en

³³ Algunas normas antievasión incluidas son las siguientes: artículo 1 Sanción a administradores y representantes legales, artículo 3 intereses moratorios en el pago de las obligaciones tributarias, artículo 25 sanción por no acreditar el pago oportuno de los aportes parafiscales, artículo 28, reforma al artículo 260-8: obligación de presentar declaración informativa, artículo 37 responsables del impuesto sobre las ventas, artículo 47 agentes de retención del gravamen a movimientos financieros, artículo 46 sujetos pasivos del gravamen a movimientos financieros, artículo 62 control del impuesto al consumo de cervezas, artículo 64 requisitos de la factura de venta, artículo 69 reforma al artículo 319 de Código Penal, Contrabando, artículo 70 contrabando de hidrocarburos, artículo 71 favorecimiento de contrabando, artículo 71 favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, artículo 73 favorecimiento de contrabando por servidores públicos, artículo 74 favorecimiento por servidores públicos de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, artículo 80 actualización de patrimonio.

la plenaria de la otra es una discrepancia que compete resolver a este estamento³⁴. Por tanto, una vez aceptado que no hubo vicio de inconstitucionalidad en el trámite, la comisión de conciliación estaba habilitada para pronunciarse respecto del artículo 112.

En consecuencia, no existen, para los suscritos Magistrados, razones que permitan excluir del ordenamiento el artículo 112 de la ley estudiada, pues no se configuraron vicios de trámite.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

³⁴ Ver sentencia C-801 de 2003.

Anexo 22

Sentencia C-084/19**REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL-Inexequibilidad de contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico**

La Corte abordó el problema de si una norma que crea una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral, introducida en segundo debate del trámite legislativo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, en aquellos supuestos en los cuales la correspondiente proposición formulada en primer debate, no ha sido objeto de discusión y votación. Al resolver el cargo, la Sala encontró que la regla sobre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, como lo exige el artículo 157 de la C.P., no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. De esta forma, la Corte concluyó que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caduca en el término de un año, contado desde la publicación del acto

De conformidad con el artículo 242.3 de la C.P., las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, el cual empieza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-
Jurisprudencia constitucional**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Subreglas constitucionales**

La jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Modalidades formal y material

La elusión se dice formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarios incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

PROYECTO DE LEY-Aplicación del principio de consecutividad no implica que deba hacerse de manera rígida y literal

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Facultad del Congreso para introducir modificaciones, adiciones o supresiones a proyectos de ley está limitada por el principio de identidad flexible o relativa

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Relación

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-Criterios para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo

(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.

DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente D-12537

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha

contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Juan Pablo Cárdenas Mejía

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, Juan Pablo Cárdenas Mejía (Expediente D-12537) y María Angélica Nieto Amaya y otros (Expediente D-12547) demandaron la inconstitucionalidad del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Mediante Auto del 8 de febrero de 2018, el Despacho admitió el cargo por violación al principio de consecutividad en el trámite legislativo, formulada en la demanda contenida en el Expediente D-12537, e inadmitió los demás cargos planteados, tanto en esta como en la demanda contenida en el Expediente D-12547. Dado que los actores no subsanaron dentro del término concedido, a través del Auto de 27 de febrero de 2018, se dispuso el rechazo de los cargos inadmitidos.

En la misma providencia anterior, el Despacho ordenó la fijación en lista de la norma acusada, corrió traslado al Procurador General de la Nación y comunicó el inicio del proceso al Presidente del Congreso, así como a los Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo. De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a participar a las facultades de Derecho de las universidades del Norte, Libre y Nacional de Colombia, del Cauca y de Antioquia. Con los mismos fines, convocó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Cali, y a los Centros de Conciliación y Arbitraje de las Cámaras de Comercio de Barranquilla, Bogotá y Medellín.

Mediante Auto del 2 de marzo de 2018, el Despacho ordenó suspender los términos dentro de la presente actuación, en aplicación del artículo 1° del Decreto Ley 889 de 2017 y, posteriormente, mediante Auto del 4 de julio de 2018, la Sala Plena dispuso su levantamiento. De esta forma, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede este Tribunal a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada:

“LEY 1819 DE 2016

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 364. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO. *Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.*

Serán sujetos activos de la contribución especial el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo.

La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%). En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El pagador o tesorero de la entidad pública o particular deberá retener la contribución al momento de efectuar el pago del monto ordenado en el laudo y lo consignará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del pago, a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura al momento de elaborar el proyecto de presupuesto anual consultará previamente a las Salas de Gobierno de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a fin de asignar las partidas recaudadas por esta contribución de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones que ellas representan”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición impugnada contraviene los principios de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de ley (Arts. 157 y 160 de la C.P.). Luego de ilustrar el alcance de tales normas en la jurisprudencia de la Corte, afirma que es obligatorio que las iniciativas legislativas surtan todos los debates previstos en Constitución, lo cual no impide la introducción de modificaciones, las cuales, sin embargo, no pueden consistir en textos sobre temas autónomos, nuevos o separables al del texto del proyecto. Enseguida, señala que el precepto demandado adolece de vicios de procedimiento en su formación, porque fue introducido como artículo nuevo en los informes de ponencia para los debates de las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el proyecto de ley ni en las ponencias para primer debate, así como tampoco en las sesiones conjuntas de las comisiones.

El demandante argumenta que el proyecto de ley versaba sobre el IVA y los impuestos a la renta, al consumo, a la gasolina y al carbono, el régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro, el gravamen a los movimientos financieros, la contribución parafiscal al combustible, los incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómicas en las -ZOMAC, el procedimiento tributario, la administración tributaria, la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, los tributos territoriales, las exenciones del tesoro nacional y la creación de una Comisión Accidental de Compilación y Organización del Régimen Tributario. De esta forma, argumenta que el artículo acusado no guarda relación con las materias de que trataba el proyecto de ley, que en lo sustancial era una regulación sobre impuestos y solo hacía referencia a una contribución para la gasolina.

De otra parte, añade que en el texto aprobado para primer debate en las comisiones constitucionales de Senado y Cámara se modificaron los artículos 18 a 22 de la Contribución Especial Arbitral creada por la Ley 1743 de 2013. Sin embargo, indica que esta corresponde a una materia distinta a la contribución sobre laudos que se impugna, pues el sujeto pasivo, la base gravable y el hecho generador son distintos en cada caso. Además, precisa que

el tributo creado en la Ley de 2013 está dirigido a gravar los centros de arbitraje, los árbitros y los secretarios sobre los ingresos que perciben por su actividad. En cambio, indica que la contribución que se censura grava el hecho de obtener a favor una condena a través de un laudo arbitral.

Por último, el actor subraya que las actas de comisiones conjuntas reunidas el 5 y 6 de diciembre de 2016 dan cuenta de las proposiciones dejadas como constancias de los congresistas Hernando José Padauí Álvarez y Germán Hoyos, en el sentido de crear una contribución para laudos. No obstante, a su juicio, tales constancias no cumplen con los principios de consecutividad e identidad flexible, *“pues lo que se requiere es que el tema haya sido debatido por la Comisión, lo que no ocurrió en este caso”*. Al respecto, cita la Sentencia C-726 de 2015, en la cual, resalta, la Corte estimó que no era suficiente *“para cumplir el principio de consecutividad que en las Comisiones se haya dejado una constancia sobre una proposición que no fue objeto de debate y aprobación. Por consiguiente, la constancia a la que se ha hecho referencia no demuestra que se haya cumplido el principio de consecutividad”*.

Por lo expuesto, solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada.

IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

Allegaron intervenciones dentro del presente proceso el Ministerio del Interior, las cámaras de comercio de Medellín, Cali y Bogotá, la Universidad del Rosario, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y, en escritos separados, los ciudadanos Juan Guillermo Mendoza Gómez y otros y Mónica Inés Hernández Gómez.

4.1. Con excepción del Ministerio del Interior, todos los intervinientes apoyan la tesis de la impugnación. Indican que la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico fue introducida de manera sorpresiva en las ponencias para los debates en plenaria de Cámara y Senado, sin que se encontrara en el proyecto de ley, en la exposición de motivos ni en las ponencias para primer debate y, así mismo, sin que se hubiera discutido en las sesiones conjuntas de las Comisiones. De igual forma, sostienen que no guarda relación con ninguno de los temas contenidos en el proyecto de ley sometido a ambas cámaras y que es distinta a la contribución especial arbitral. Afirman también que lo único que al respecto se encuentra es la proposición presentada por dos congresistas, en la cual se planteaba la creación de la contribución especial en reemplazo del arancel judicial, pero que finalmente *“quedó en una mera constancia de los congresistas y no estuvo sujeto a discusión de los demás parlamentarios”*.

Esta perspectiva señala que, en todo caso, las citadas manifestaciones no bastan para que se entiendan surtidos los principios de consecutividad e identidad flexible y tampoco muestran que hubo una discusión adecuada sobre la

conveniencia y los impactos de la creación del citado tributo, conforme al principio democrático y de representación popular, cuando se someten asuntos tributarios a deliberación del Congreso. De igual manera, plantea que no son claras las razones por las cuales fueron modificados los términos iniciales de la proposición, la cual hacía referencia a una contribución especial para sentencias judiciales y laudos arbitrales. En todo caso, sostiene que el artículo demandado no guarda estrecha relación temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, con el contenido del título del proyecto de ley ni con los temas sobre los que este trataba.

En particular, se indica que en la citada iniciativa no se estableció como objetivo la creación de tributos para la financiación del Sector Judicial y de la Rama Judicial y, menos aún, para gravar a la parte resarcida en juicio arbitral, a quien simplemente se le reconocen sus derechos.

4.2. En oposición al anterior punto de vista, el Ministerio del Interior afirma que desde el primer debate del Proyecto de Ley se contempló en el artículo 105, que los gastos que no cumplan con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario, para su deducción en el impuesto sobre la renta y complementarios, generarán diferencias permanentes, entre los cuales se encuentran las condenas provenientes de procesos arbitrales diferentes a las laborales, con sujeción a lo previsto en el numeral 3 del Art. 107-1 del mismo Estatuto. Posteriormente, señala, en la ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes se incorporó la creación de la contribución especial acusada y luego, la Comisión Tercera Constitucional Permanente y la Plenaria del Senado de la República aprobaron, dentro del capítulo de disposiciones varias, una contribución especial a cargo de los Centros de Arbitraje. De este modo, indica, *“es evidente que la citada norma (sic) desde el primer debate fue puesta a consideración la posibilidad de una contribución especial para los laudos arbitrales de contenido económico”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

El Ministerio Público hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre los principios de consecutividad, identidad flexible e instrumentalidad de las formas, así como del trámite legislativo que siguió el Proyecto que se convirtió en la Ley ahora demandada.

A continuación, indica que ni en el proyecto de ley ni en el informe para primer y tercer debate se incluyó ningún tema relacionado con la contribución especial acusada. Sin embargo, afirma que durante las deliberaciones en las sesiones conjuntas, el asunto de dicho tributo fue incluido como parte del debate y, en razón de las múltiples proposiciones presentadas y la complejidad

del tema, las comisiones adoptaron como mecanismo de racionalización la lectura de esta y de otras proposiciones, y su inclusión como constancia para que fuera considerada –si era pertinente–, en la ponencia para segundo debate, como efectivamente sucedió.

El Procurador General plantea que la constancia dejada por dos congresistas en la sesión conjunta entre comisiones respecto de la contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias, en lugar de constituir un medio para eludir el debate o generar algún vicio al trámite que se adelantaba, atendía a la realidad procedimental del debate en relación con el Proyecto de Ley. De este modo, indica que el considerable número de proposiciones (más de 500, según el Acta 05 de 2016), el término faltante para la culminación del trámite, la responsabilidad en relación con la incidencia que la aprobación de las propuestas tendría en la ciudadanía y la manera en que se aprobó la introducción de constancias y proposiciones (contando con la participación de los integrantes de las Comisiones y con reglas aplicable para todos, según su mejor decisión), permite concluir que el mecanismo adoptado precisamente tendía a garantizar las condiciones para el debate y racionalizar el procedimiento legislativo.

Así, señala que el asunto relativo a la creación de la contribución demandada se incluyó en el debate, fue leído y dejado a consideración de los congresistas, de modo que materialmente en sus efectos, *“la constancia podría ser asimilable a su no aprobación”*. No obstante, continua, la Célula Legislativa pretendía evitar que la estimación de las propuestas fuera cerrada en esa sesión y se detuvo a analizar la mejor forma de asegurar la observancia del principio de consecutividad y la posibilidad la votación de la proposición de quienes así lo quisieran.

De esta forma, manifiesta estar en desacuerdo con la demanda, pues considera que los objetivos del Proyecto de Ley permitían incorporar la contribución especial creada en la norma acusada. Estima que guarda univocidad temática con la esencia material del proyecto, en la medida en que se trata de una reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló *“elevar el recaudo a su nivel potencial”*, es decir, *“generar los mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada”*.

El Procurador General concluye que el artículo incorporado en la ponencia para segundo debate, relativo a la contribución especial para pagos ordenados por medio de laudos arbitrales de contenido económico, se refería a un asunto dejado a consideración en el primer y tercer debate (sesiones conjuntas) en relación con el cual, ante la realidad del procedimiento legislativo, los congresistas adoptaron un mecanismo que les permitiera continuar sometiéndolo al análisis, y que además guarda estrecha relación con el contenido del proyecto de ley inicialmente presentado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia de la Corte

1. De conformidad con el artículo 242.3 de la C.P., las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, el cual empieza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico. En el presente caso, el demandante plantea un cargo por vicios de forma contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 50.101 de 29 de diciembre de 2016. La acción se estima presentada en término, pues la demanda fue radicada el 14 de diciembre de 2017, por lo cual no había transcurrido el año a que hace mención la citada disposición constitucional.

En consecuencia, considerado lo anterior y en virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la C.P., la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, en la medida en que el precepto impugnado hace parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1819 de 2016.

6.2. Problema jurídico y estructura de la decisión

2. En el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, mediante la cual se adoptó una “*reforma tributaria estructural*”, el Legislador creó la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. El demandante afirma que esa disposición se introdujo como artículo nuevo en los informes de ponencia para las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el Proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate. De la misma manera, estima que no guarda relación con los asuntos discutidos y votados en las sesiones conjuntas de las comisiones. Como consecuencia, sostiene que la norma contraviene los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de Ley (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

La mayoría de los intervinientes apoya la tesis de la impugnación y considera que no se surtió primer debate sobre el artículo acusado y este tampoco tiene una relación temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, con los temas del Proyecto de Ley, que en lo sustancial era una regulación sobre impuestos. Así mismo, coincide en lo esencial con el actor en que al proponerse la iniciativa destinada al establecimiento de la contribución especial arbitral, cercana al tributo acusado, no se estableció que el objetivo era la creación de cargas públicas para la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial y, menos aún, para gravar a la parte resarcida en un juicio arbitral. En contraste, el Ministerio del Interior y el Procurador General de la Nación defienden la constitucionalidad de la disposición impugnada.

El Ministerio del Interior considera que el precepto censurado respetó las reglas constitucionales invocadas por el actor, debido a que la materia a la que se refiere fue objeto de discusión desde el primer debate, a partir de disposiciones como la de la contribución especial arbitral, a cargo de los centros de arbitraje. Por su parte, el Ministerio Público estima que la norma impugnada guarda univocidad temática con la esencia material del proyecto, en la medida en que se trata de una reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló “*eleva el recaudo a su nivel potencial*”, es decir, “*generar los mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada*”.

3. De acuerdo con lo anterior, la Sala debe determinar si una norma que crea una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral, introducida en segundo debate del trámite legislativo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, cuando la respectiva proposición formulada en primer debate, no ha sido objeto de discusión y votación. Con el propósito de ilustrar los aspectos centrales de la justificación del fallo, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible y (ii) analizará la compatibilidad con estos del procedimiento que se siguió para el establecimiento del artículo demandado.

i. Los principios de consecutividad e identidad flexible

4. Los principios de consecutividad e identidad flexible se inscriben en el marco del papel de los órganos políticos y su carácter representativo y deliberativo en una democracia constitucional. Así mismo, cobran una importancia notable, debido al poder de creación normativa de nivel general que el propio sistema jurídico confiere a los citados órganos. En tanto estándares de naturaleza procedimental, concurren junto con otras reglas en la formación de la voluntad de las cámaras legislativas, en orden a garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos, que aseguran una legislación acorde con el principio de representatividad y el respeto a las minorías¹.

¹ En la Sentencia C-816 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, la Corte señaló: “[e]n las democracias constitucionales en general, y específicamente en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tienen un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías. Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que las democracias constitucionales, y específicamente la Carta de 1991, optan por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional”.

5. Así, el artículo 157 de la Constitución establece la regla básica del trámite de los proyectos de ley. Prevé que ningún proyecto será ley sin (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, sin perjuicio de los casos en los cuales el primer debate pueda surtirse en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras, conforme se prevea en el Reglamento del Congreso, (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno. Esta exigencia es conocida como el *principio de consecutividad* en el procedimiento de formación de la Ley.

Estrechamente vinculado a la norma anterior, el artículo 160 de la Carta consagra la posibilidad de que durante el segundo debate cada Cámara introduzca a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En consecuencia, al mismo tiempo que cada iniciativa debe ser aprobada en la respectiva comisión y en la plenaria de cada Cámara, también se concede la potestad de introducir en segundo debate modificaciones, adiciones o supresiones a los textos aprobados en el primer debate, ya sea que este se haya surtido a través de sesión conjunta de las comisiones o en la comisión constitucional permanente de la cámara correspondiente². Esta posibilidad de incorporar cambios a un proyecto de ley en una instancia posterior al primer debate, leída a la luz del artículo 157 de la C.P., ha dado lugar al denominado principio de *identidad flexible*, en los términos en que se explicará en breve.

6. El principio de consecutividad implica una obligación con varias modalidades. Comporta para las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas el deber de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración. Se trata de una competencia y un deber constitucional no susceptible de ser trasladado a otro órgano del Estado ni al que tampoco pueden renunciar. Por lo tanto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y votado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En el mismo sentido, las proposiciones que se planteen en el curso del debate deben ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida

² Sobre los casos en los cuales la exigencia de los cuatro debates se reduce a tres, la Corte ha precisado: “[s]e exceptúan de dicha exigencia tan sólo los casos de sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, tienen lugar únicamente en dos eventos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), y (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que este siendo conocido por el Congreso (C.P. art. 163). // Según lo expresado por la jurisprudencia, aun cuando en los dos supuestos anteriores se prevé una excepción - de interpretación restrictiva- a la regla general, de manera que los cuatro debates quedan reducidos a tres, también en este último caso todos y cada uno de ellos deben surtirse en forma completa e integral, con el fin de que el contenido normativo que ha sido sometido al trámite legislativo especial pueda entenderse válidamente aprobado. Sentencia C-1147 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (Art. 111 de la Ley 5ª de 1992)³.

7. La jurisprudencia de este Tribunal ha puntualizado que el principio de consecutividad se aplica a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas, *“ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación”*⁴. Además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior ni si quiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente⁵.

8. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen⁶. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar,

³ Sentencia C-1113 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. La Corte también ha precisado que resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en las comisiones no se le proporcione el trámite correspondiente, sino que solamente se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara. En tal caso, se ha considerado que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional para entregarla a las plenarias, con lo cual impide que se surta debidamente el primer debate del proyecto de ley, en desconocimiento del artículo 157, inciso 2º de la C.P. Ver Sentencia C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Sentencias C-1040 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; y C-1143 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ Sentencias C-1041 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Sentencias C-648 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-015 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-726 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Los contenidos normativos generales, destinados a convertirse en leyes, por lo tanto, solo pueden llegar a ser válidamente sancionados como tales si han sido sometidos al mínimo de deliberación previsto en el artículo 157 de la C.P. La consecutividad, como se ha indicado, tiene un importante valor en términos de representación democrática y de legitimidad de las opciones políticas adoptadas. *“Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República”*. Sentencia C-1113 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Sala Plena subrayó: *“[e]n un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”*.

se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

9. La elusión se dice formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa⁷.

10. Ahora bien, si el alcance del principio de consecutividad se entiende a partir de una interpretación textual del artículo 157 de la C.P., todas y cada una de las disposiciones de un proyecto de ley deben haber sido discutidas a nivel de comisiones y plenarias de las cámaras. En otros términos, el articulado del proyecto de ley finalmente sancionado tendría que haber sido debatido de forma sucesiva en tales células legislativas y, por ende, los textos aprobados en primer debate deberían ser rígidamente los mismos votados en el último y convertidos en Ley de la República. Esta interpretación, sin embargo, no solo resultaría extraña a un escenario político deliberativo sino que sería contraria a la referida posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, posibilidad expresamente prevista en el artículo 160 de la C.P.

11. En estas condiciones, la aparente tensión anterior ha sido resuelta mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible⁸. La Corte ha considerado, en sustancia, la necesidad de una mirada a la consecutividad, desde la perspectiva que admite la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo, lo cual se resuelve en la obligación, no de que las específicas normas sean sometidas a los cuatro debates (tratándose de leyes), sino de que la misma *materia, tema o asunto* sea sujeta a los diferentes debates previstos en la Constitución. Esto se explica bien con la noción de identidad flexible empleada en la jurisprudencia constitucional, pues desde este punto de vista, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el

⁷ Sentencia C-370 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁸ La Corte ha señalado respecto de la interpretación de los artículos 157 y 160 de la C.P.: “... *podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política... generaría, prima facie, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarias respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes*”. Sentencia C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

primero, dada su pertenencia común a una(s) misma materia(s) objeto de regulación.

12. Así, la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo⁹, implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto¹⁰. Se prohíbe la introducción de temas nuevos¹¹, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite¹² o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones¹³. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad flexible se predicán de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada¹⁴.

En el mismo sentido, la Corte ha destacado que el principio de identidad flexible implica identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ha advertido que el manejo de los temas de las leyes a ese nivel de especificidad imposibilitaría introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta, ha aclarado la Sala, es que las distintas etapas del proceso legislativo se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar la materia¹⁵.

⁹ Sentencias C-942 de 2018. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰ Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Sentencias C-487 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-614 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-669 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-809 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹² Sentencia C-537 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ Sentencias C-226 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-724 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-706 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-754 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-1113 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Sala Plena sostuvo: “[e]l concepto de identidad implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo”. Ver, así mismo, las sentencias C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ Sentencias C-044 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁵ Sentencias C-469 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-1488 de 2000. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. “En consecuencia, como fue indicado en las sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004, el principio de identidad relativa limita el margen de modificación de los proyectos de ley con el propósito de asegurar que tales reformas no concluyan en una “enmienda total” que impida el reconocimiento de la iniciativa en el trámite precedente. Así pues, este mandato proscribire aquellas transformaciones que constituyan un “texto alternativo” a la propuesta que pretenden modificar, razón por la cual, debido a las dimensiones de la enmienda planteada, según ha sido dispuesto por el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate”. Sentencias C-539 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis, citada en la Sentencia C-469 de

13. La relación material entre las modificaciones, adiciones y supresiones a un proyecto de ley, impuesta por el principio de identidad flexible, debe ser diferenciada del principio de unidad de materia, pese a la cercanía conceptual que pueda propiciarse en el uso de ambas nociones. El principio de unidad de materia persigue que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión. En cambio, el mandato de identidad relativa busca que los cambios introducidos en las plenarias de las cámaras guarden relación con los diversos temas o asuntos tratados y aprobados en primer debate. De esta forma, los dos mandatos buscan garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Sin embargo, mientras que la unidad de materia impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido general de la iniciativa, incluso si se ha insistido en ellos a través de los diversos debates, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que se discutieron y votaron en primer debate¹⁶.

14. Frente al problema de los supuestos en los cuales las modificaciones o adiciones a los proyectos de ley en segundo debate presentan una relación material con el contenido general de la iniciativa aprobada en primer debate, la jurisprudencia constitucional ha señalado que debe identificarse una conexidad clara y específica¹⁷, estrecha¹⁸, necesaria y evidente¹⁹. Así mismo, ha planteado un conjunto de pautas orientadas a determinar los casos de incorporación de temas nuevos de un proyecto de ley. En este sentido, ha señalado: *(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente*²⁰; *(ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;*²¹ *(iii) la novedad de un*

2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-1056 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-312 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1488 de 2000. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C- 801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, y C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ Sentencias C-1147 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷ Sentencia C-307 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁸ Sentencia C-1147 de 2003. M.P. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁹ Sentencia C-753 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Ver también Sentencia C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

²¹ Sentencia C-1092 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

*asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;*²² (iv) *no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema*²³.

15. Ahora bien, un problema relevante, frente al cual en el presente proceso se ha generado el principal desacuerdo, tiene que ver con los supuestos en los cuales una norma introducida en segundo debate, guarda *alguna* relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.

16. A la luz de la jurisprudencia constitucional, la respuesta a lo anterior ha consistido en que se desconocen los referidos principios si, no obstante la norma novedosa tiene proximidad temática con los asuntos discutidos y votados en primer debate, implica en lo fundamental una materia *autónoma e independiente* de aquellos²⁴. El precepto incorporado en plenarias no es totalmente extraño a los temas del proyecto de ley conocidos en primer debate. Sin embargo, por sus características, en realidad plantea un objeto material de regulación sustancialmente distinto, de tal manera que “*su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente*”²⁵.

En consecuencia, la Corte ha considerado que pese a que los temas alrededor de los cuales han girado las iniciativas en primer debate han sido debidamente discutidos y votados, respecto de la norma novedosa se produce una elusión material del debate, porque sobre la materia que ella implica las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias no han cumplido el deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobarla o negarla²⁶. Este criterio puede apreciarse en varios pronunciamientos, particularmente en materia tributaria.

16.1. En la Sentencia C-1113 de 2003²⁷, la Sala Plena estudió una demanda contra el artículo 112 de la Ley 788 de 2002, mediante la cual se expidieron

²² Sentencia C-920 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

²³ Sentencias C-722 de 2015. M.P. (e) Myriam Ávila Roldán; C-198 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁴ Sentencia C-453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ Sentencia C-370 de 2004. MM.PP. Jaime Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Álvaro Tafur Galvis.

normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial. La disposición impugnada establecía la *Cuenta Única Notarial*, con el fin de realizar el recaudo de los derechos que por todo concepto recibieran o recaudaran los notarios del país, en desarrollo de las funciones asignadas por las leyes y reglamentos que regulan el servicio notarial y de registro de instrumentos públicos. Según el demandante, la norma no figuraba “*en el proyecto inicialmente presentado al Congreso, ni en la publicación previa al debate en la comisión respectiva, ni en los primeros y segundos debates*”.

La Corte encontró que el precepto no había sido discutido durante los primeros tres debates, sino solamente en el cuarto, en plenaria de la Cámara de Representantes, y luego había resultado aprobado en el informe de conciliación por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Advirtió que la norma estaba relacionada con la materia tributaria de la Ley, por cuanto regulaba un procedimiento a cargo de los notarios en relación con la forma como deben depositarse los ingresos que por todo concepto reciban, que surge, en razón de la función de responsable del recaudo de impuestos y aportes. Sin embargo, sostuvo la Sala que la Cuenta Única Notarial era un tema *específico, autónomo y separable* de los otros temas del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002, por lo cual debió ser objeto de debate tanto por las comisiones constitucionales permanente como por las plenarios de ambas cámaras. Como así no ocurrió, la Sala determinó que se habían vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible y declaró inexecutable la norma demandada.

16.2. En la Sentencia C-312 de 2004²⁸, la Corte analizó la constitucionalidad de varios apartados del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se introdujeron algunas modificaciones al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El artículo parcialmente atacado regulaba las facultades del Gobierno nacional para señalar las condiciones generales y uniformes de las pólizas del seguro obligatorio de accidentes de tránsito -SOAT-, las tarifas máximas que pueden cobrarse y el valor de la contribución parafiscal al Fondo de Solidaridad y Garantía. Según la demanda, específicamente respecto de esta contribución, se habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible.

El actor sostenía que en el texto originalmente presentado por el Gobierno no se hacía referencia a dicha contribución, tampoco fue incluida en la ponencia para primer debate ni objeto de discusión y votación en las comisiones. Así mismo, indicaba que los parágrafos relativos al tributo habían sido parte de una proposición aditiva presentada en la plenaria del Senado, donde fueron aprobados, pero señalaba que no habían sido objeto de debate ni de votación en la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, según el demandante, la disposición cuestionada establecía un gravamen de carácter parafiscal, con destino a la financiación de uno de los subsistemas de seguridad social, “*cuya*

²⁸ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

única relación con el seguro comentado [SOAT], es que la prima del mismo se utilizó como base para la determinación del tributo”.

Al analizar el cargo, la Corte advirtió que el texto inicial del artículo controvertido, en general se ocupaba de ordenar al Gobierno la fijación de las condiciones generales de las pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y las tarifas máximas que podían cobrarse por ese concepto. En este sentido, indicó que el texto final del artículo acusado, en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, era una materia que *“por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente. Tanto es así, que esta puede subsistir, sin la inclusión de tal contribución y la manera de calcularla. Es decir, estas últimas no pertenecen ni a la esencia ni a la naturaleza del contrato de seguro. El establecimiento de esa contribución podría ser objeto de una norma separada y autónoma”.*

De la misma manera, la Sala consideró que la exoneración de la contribución a cualquier institución o fondo de las primas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito a la que se refería el parágrafo 1º, era una excepción a la inclusión en las tarifas del valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y a la manera de calcularla, por lo cual, resultaba afectada por el mismo vicio. Subrayó que tal excepción introducida en el parágrafo no podría tener existencia si lo que se agregó a su texto por el Senado de la República no se hubiere incluido en la norma aludida. De esta manera, concluyó que los contenidos normativos introducidos sin haberse discutido ni votado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por la Plenaria de esa Corporación y la Comisión Tercera del Senado, habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible y, como consecuencia, dispuso declararlos inexecutable.

16.3. En el mismo año, en la Sentencia C-370 de 2004²⁹, la Corte resolvió una demanda, entre otros, contra el artículo 3 de la Ley 818 de 2003, mediante la cual se dictaron diversas normas tributarias, particularmente en materia del IVA y del impuesto a la renta. El demandante consideraba que dichas disposiciones no habían sido *“planteadas de forma directa o indirecta, en los proyectos de Ley publicados por el Congreso, ni para los primeros debates ni para las plenarias: «simplemente aparecieron en el texto final del texto de la Ley aprobada por el Legislativo»”.*

La Sala Plena encontró que la regla censurada había sido objeto de una proposición supresiva en el debate surtido ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual aprobó efectivamente su eliminación, y que posteriormente, resultó introducida en la Plenaria de la misma Cámara. A continuación, advirtió que se refería a una exención sobre la renta líquida

²⁹ MM.PP. Jaime Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en ciertos productos. Por esta razón, consideró que se trataba de un tema autónomo de “*contenido jurídico propio*”, por lo que al haber sido aprobada su eliminación por la Comisión de la Cámara, su contenido temático no había sido debatido ni aprobado en dicha célula legislativa y, por consiguiente, había tenido lugar una elusión material del debate. Como resultado, procedió a declarar su inexequibilidad.

16.4. Con posterioridad, en la Sentencia C-726 de 2015³⁰, la Corte analizó una demanda contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, mediante la cual se introdujeron varias modificaciones al Estatuto Tributario, en especial destinadas a crear mecanismos de lucha contra la evasión fiscal. Las disposiciones impugnadas establecían la contribución parafiscal a combustible y sus elementos estructurales. A juicio del actor, tales preceptos habían sido aprobados con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible debido a que no formaron parte del texto radicado por el Gobierno, ni estaban incluidos en la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas, sino que fueron incorporadas como artículos nuevos en segundo debate. La Corte consideró que le asistía razón al actor.

Indicó que las normas censuradas habían sido introducidas en la Plenaria del Senado, pero que no se habían discutido en primer debate de las comisiones conjuntas constitucionales permanentes de Cámara y de Senado. De otra parte, planteó que la Ley buscaba modificar rentas existentes y crear nuevos tributos para controlar la evasión fiscal y para la generación de ingresos suficientes para el sostenimiento de gastos públicos. Por el contrario, indicó que el tema principal del tributo acusado era financiar el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), para atenuar las fluctuaciones en los precios de los mismos.

En el mismo sentido, señaló que el impuesto nacional a la gasolina, sobre cuya modificación de sus elementos estructurales se había deliberado y votado en primer debate, constituía un tributo autónomo y distinto de la exacción demandada, de modo que “*las modificaciones al impuesto nacional a la gasolina de ninguna manera justificaban la creación de un tributo nuevo y completamente diferente como es la contribución parafiscal impugnada*”. Por último, también consideró que si bien la exposición de motivos del proyecto de ley daba cuenta de la disminución en las rentas derivadas del petróleo debido a la baja de los precios internacionales, tal argumento justificaba la consecución de ingresos presupuestales adicionales, pero no la contribución acusada, pues en ningún momento se había hecho referencia a la necesidad de su creación.

Así, en el presente caso, si bien es cierto, desde el punto de vista del sector económico regulado y de las condiciones y el contexto que motivaron la reforma, la detracción controvertida podía mantener cierta relación con las

³⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

materias discutidas y votadas en primer debate, la Sala consideró que se trataba de un tema nuevo o, en otros términos, separable de aquellos. La Sentencia realizó un análisis orientado a mostrar que la norma, pese a la eventual proximidad con los temas del proyecto en el ámbito fiscal señalada por algunos intervinientes, en realidad planteaba un objeto material de regulación sustancialmente distinto. Como consecuencia, concluyó que se habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible y declaró inexecutable las normas demandadas.

17. En este orden de ideas, particularmente en materia tributaria, la jurisprudencia constitucional ha mostrado que no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación³¹. Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible.

El anterior criterio se ha afianzado, como se ha señalado, en especial en materia tributaria. En este ámbito del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma pacífica y retirada la importancia del principio democrático, en virtud del cual, la creación de las contribuciones públicas y sus elementos estructurales solo puede estar en cabeza de los órganos de representación popular. Esta concepción tiene fundamento en una de las primeras garantías políticas, que luego adquiere fuerza normativa en la Carta Magna de 1215, según la cual, no pueden existir tributos sin representación³².

De esta forma, en el marco del debate parlamentario, la máxima de la representación política supone un conjunto de reglas procedimentales. Las reglas procedimentales son condiciones esenciales en la formación libre de la voluntad de las cámaras legislativas y constituyen una garantía del debate y de procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos. De ahí que en el ámbito tributario, en el cual se maximizan las exigencias del principio democrático, los principios de consecutividad e identidad flexible permitan la introducción, en segundo de debate, adiciones y supresiones a los proyectos

³¹ Debe clarificarse que el requisito del debate en el trámite legislativo no es equivalente a la existencia de intervenciones en pro o en contra del contenido de una propuesta, ni tampoco exige la participación de un número determinado de congresistas en la discusión formalmente abierta. La Corte ha sido reiterativa en que en esto no radica la existencia del debate. Lo que la deliberación comporta es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Correlativamente, es incompatible con el debate que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Ver a este respecto la Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

³² Sentencias C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón; C-583 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-569 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-084 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-227 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-873 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-891 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de Ley, solo si tales modificaciones no comportan una materia de regulación separable, autónoma o independiente.

18. Recapitulando lo indicado en esta sección, la armonización de los principios de consecutividad e identidad flexible, en materia tributaria, (i) implican que los temas, asuntos o materias de un proyecto de ley sean aprobados en los cuatro debates previstos en el artículo 157 de al C.P. o, en casos extraordinarios, en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada Cámara y las sesiones plenarias de ambas células legislativas. (ii) En consecuencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate. (iii) Correlativamente, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa. (iv) En estos casos, la regla nueva exige una específica deliberación y votación sobre su contenido, de modo que si no se lleva a cabo, se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible.

ii. La introducción del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016 desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible

19. A juicio de la Corte, la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, sancionada como artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, fue incorporada en segundo debate del trámite legislativo con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. La Sala encuentra que les asiste razón al demandante y a la gran mayoría de intervinientes. El artículo discutido no fue objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con los temas discutidos y votados en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. A continuación, la Sala explicará los fundamentos de esta conclusión, para lo cual, en primer lugar, mostrará que la norma no fue considerada por las citadas células legislativas y, en segundo lugar, explicará por qué el tributo acusado constituye un tema independiente de los estudiados y votados en primer debate.

20. El 19 de octubre de 2016, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda, radicó con mensaje de urgencia en la Cámara de Representantes el proyecto de ley, “*por medio del cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”. La iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 894 de 2016 y en sus diversas partes se ocupaba del IVA y los impuestos a la renta, al consumo, a la gasolina y al carbono, del régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro, del gravamen a los movimientos financieros, de la contribución parafiscal al combustible, de los incentivos tributarios para cerrar las brechas de

desigualdad socioeconómicas en las -ZOMAC, del procedimiento tributario, la administración tributaria, la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, de los tributos territoriales, de las exenciones del tesoro nacional y de la creación de una Comisión Accidental de Compilación, así como de la Organización del Régimen Tributario.

De este modo, en los temas generales que estructuraron el Proyecto de Ley no había mención alguna al tributo o contribución para laudos arbitrales de contenido económico. Tampoco en las específicas disposiciones normativas propuestas ni en la exposición de motivos se abordó una regulación asociada específicamente a dicha materia.

21. Con miras a llevar a cabo las primeras deliberaciones, se elaboraron los correspondientes informes de ponencia, con modificaciones y ajustes al proyecto inicial, los cuales fueron publicados en las gacetas del Congreso 1088 de 2016, 1091 de 2016, 1061 de 2016 Cámara y 1090 de 2016 (f. 139), 1092 de 2016 y 1093 de 2016 Senado. En estos informes no se propuso discutir nada relativo a la contribución especial cuestionada. A la postre, en razón del mensaje de urgencia, las comisiones terceras de Senado y Cámara sesionaron conjuntamente y el 6 de diciembre de 2016 aprobaron un primer articulado, publicado en las gacetas del Congreso de la República 1155 de 2016 Cámara y 1157 de 2016 Senado.

En los textos aprobados a comienzos de diciembre de 2016 tampoco se observa norma alguna sobre la contribución especial para laudos arbitrales. De otra parte, en desarrollo de las sesiones conjuntas de las comisiones y de la votación, dos congresistas formularon sendas proposiciones que finalmente fueron dejadas como constancias, de acuerdo con el Acta 05 del 6 de diciembre de 2016, publicada en la Gaceta del Congreso No. 263 de 2017 (p. 46):

Hace uso de la palabra el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Presidente, le pido el favor, si me dejan a mí para que no vuelva a pasar lo mismo, me deja coordinar el debate. Entonces si me deja Presidente, le pongo un poco de instrucción al tema.

Primero. ¿Existe, doctora Elizabeth, Secretaria de la Comisión y Secretario, proposiciones que hayan sido avaladas por el Gobierno?

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Elizabeth Martínez Barrera:

Sí, señor Ponente.

Hace uso de la palabra el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:

¿Cuáles Secretaria tienen aval del Gobierno?

Me dicen que ninguna está avalada por el Gobierno. Entonces continúo.

Proposiciones:

Empiezo con la primera, mía, como constancia, pero quiero dejarlo y quiero comentarlo.

La justicia requiere una forma de financiación que genere una base presupuestal. Nosotros queremos proponer que se cree una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias, verificando y pudiendo reemplazarlo con lo que llamamos el arancel judicial, que fui uno de los Coordinadores y Ponentes. Quiero dejarlo como constancia y lo leí, salió la primera.

El Senador Hoyos, quiere hablar sobre lo mismo.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, Hernando José Padauí Álvarez:

Tiene la palabra el Senador Germán Hoyos.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Germán Darío Hoyos:

Gracias señor Presidente.

Sobre ese mismo tema Presidente, en el Senado de la República también habíamos radicado una proposición en ese mismo sentido, en la cual se crea una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico. Esto era lo que antes se llamaba el arancel judicial y como hay una coincidencia muy especial y creo que es por la cercanía que tenemos acá con el Coordinador de Ponentes de Cámara, quiero decirle que los Senadores también habíamos radicado una en ese mismo sentido y también la dejamos como constancia para que en la ponencia, para segundo debate la evaluemos. Está firmada por los Senadores.

Muchas gracias, señor Presidente.

22. Posteriormente, el Proyecto de Ley pasó a la plenaria de la Cámara de Representantes para recibir segundo debate. En este contexto, sobre la base de la proposición anterior, en el respectivo informe de ponencia, publicado en la Gaceta del Congreso 1158 del 19 de diciembre de 2016, se propuso la creación de la contribución especial demandada, en los siguientes términos:

III) PROPOSICIONES DEJADAS COMO CONSTANCIA DURANTE EL PRIMER DEBATE *Las siguientes proposiciones fueron dejadas como constancia en el primer debate, a solicitud de los Honorables Congresistas que las radicaron. A continuación se presenta un resumen agrupándolas por los principales temas de la reforma tributaria:*

14. Disposiciones varias:

-Adicionar un artículo nuevo para crear una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico (H.S. Germán Darío Hoyos).

C. REUNIONES DE PONENTES Y COORDINADORES. *Los ponentes y coordinadores nos reunimos con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el de la DIAN los días 12, 13, 14, 15, 16 y 19 de diciembre de 2016, con el fin de preparar la presente ponencia y en específico, para estudiar cada una de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los Honorables Congressistas durante el primer debate. A continuación se presenta una síntesis de los principales temas abordados, de acuerdo con las proposiciones radicadas.*

8. Disposiciones varias:

Se revisa en detalle la proposición sobre la contribución para laudos arbitrales, y se encontró que esta es viable en la medida en que tiene una base para no afectar los pleitos o sentencias de bajo monto. Los ponentes consideran que no se trata de una limitación al acceso a la justicia o una violación al principio de gratuidad de la justicia, pues el gravamen solo se causa cuando prosperan las pretensiones. En ese sentido, la justicia conserva su carácter gratuito y puede ser plenamente accesible. Por otra parte, no se gravan las sentencias de tutela, las laborales y de familia, por lo cual se salvaguardan las decisiones judiciales que se pronuncian sobre asuntos de protección constitucional.

(...)

III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES Y RECAUDO *En el curso de las reuniones celebradas por los ponentes y los coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN para preparar la presente ponencia, se encontró que se requiere complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se somete a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo objeto de modificación.*

(...)

ARTÍCULO NUEVO Se propone incluir un artículo nuevo que establezca todos los elementos de la contribución especial para pagos ordenados por medio de laudos arbitrales de contenido económico para garantizar recursos para la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY 178 DE 2016 CÁMARA Y 163 DE 2016 SENADO “Por medio

de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” El Congreso de Colombia DECRETA

(...)

ARTÍCULO NUEVO. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO. Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. Serán sujetos activos de la contribución especial el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo. La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%)

En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El pagador o tesorero de la entidad pública o particular deberá retener la contribución al momento de efectuar el pago del monto ordenado en el laudo y lo consignará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del pago, a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura al momento de elaborar el proyecto de presupuesto anual consultará previamente a las Salas de Gobierno de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a fin de asignar las partidas recaudadas por esta contribución de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones que ellas representan.

23. Sometido a debate y votación, el tributo sobre laudos de contenido económico fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 20 de diciembre de 2016, conforme puede observarse en la Gaceta del Congreso 1179 de 2016.

24. Por su parte, en el informe ponencia para debate en la Plenaria del Senado de la República, también fue incluido un artículo sobre la contribución especial para laudos arbitrales, según consta en la Gaceta del Congreso 1158 de 2016:

III) PROPOSICIONES DEJADAS COMO CONSTANCIA DURANTE EL PRIMER DEBATE Las siguientes proposiciones fueron dejadas como constancia en el primer debate, a solicitud de los Honorables

Congresistas que las radicarón. A continuación se presenta un resumen agrupándolas por los principales temas de la reforma tributaria:

14. Disposiciones varias:

Adicionar un artículo nuevo para crear una contribución -especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico (H.S. Germán Darío Hoyos).

Modificar el artículo 135 de la Ley 6 de 1992 sobre el aporte especial para la administración de justicia; modificar el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 sobre la contribución de los contratos con entidades estatales o públicas; crear una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico; modificar el artículo 7 de la Ley 11 de 1987 sobre impuestos para el Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de la Justicia (H.R. Sara Elena Piedrahita Lyons y otros).

III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES Y RECAUDO *En el curso de las reuniones celebradas por los ponentes y los coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN para preparar la presente ponencia, se encontró que se requiere complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se somete a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo objeto de modificación.*

ARTÍCULO NUEVO *Se propone incluir un artículo nuevo que establezca todos los elementos de la contribución especial para pagos ordenados por medio de laudos arbitrales de contenido económico para garantizar recursos para la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.*

TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY 178 DE 2016 CÁMARA Y 163 DE 2016 SENADO

ARTÍCULO NUEVO. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO. *Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. Serán sujetos activos de la contribución especial el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa*

cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo. La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%).

En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El pagador o tesorero de la entidad pública o particular deberá retener la contribución al momento de efectuar el pago del monto ordenado en el laudo y lo consignará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del pago, a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura al momento de elaborar el proyecto de presupuesto anual consultará previamente a las Salas de Gobierno de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a fin de asignar las partidas recaudadas por esta contribución de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones que ellas representan.

25. El tributo sobre los laudos arbitrales de carácter económico fue votado y aprobado por la Plenaria del Senado el 27 de diciembre de 2016, como se observa en el Gaceta del Congreso 1174 de 2016.

26. Por último, dadas las discrepancias entre los textos finalmente acogidos en las plenarias de las cámaras, el proyecto se sometió a conciliación, el cual fue discutido y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 28 de diciembre de 2016, como consta en la Gaceta del Congreso 60 de 2017, y el mismo día, por la Plenaria del Senado de la República, de acuerdo con la Gaceta del Congreso 41 de 2017.

27. En este orden de ideas, la Corte constata que, como lo señala el actor, el artículo acusado fue introducido en los informes de ponencia para los debates de las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el proyecto de Ley ni en las sesiones conjuntas de las comisiones.

El Procurador General de la Nación señala que sobre la contribución especial acusada se dejaron unas constancias en primer debate, lo cual se traduce en que las comisiones constitucionales permanentes se ocuparon de la regulación demandada. Conforme a los apartes transcritos, la Sala Plena evidencia que, en efecto, la necesidad de creación de la contribución especial para laudos de contenido económico fue mencionada en las deliberaciones de las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara, a través de dos proposiciones que asumieron la forma de constancias. No existe evidencia, sin embargo, de que estas proposiciones hayan sido sometidas a debate y votación, como lo prescribe el artículo 157 de la Constitución.

28. El principio de consecutividad implica que las comisiones y las plenarios de las cámaras legislativas tienen el deber de debatir y expresar su voluntad política sobre todos los temas puestos a su consideración. De esta forma, los artículos contenidos en la ponencia presentada, así como las proposiciones que surjan han de ser sometidos a deliberación y votación, salvo que el autor de la iniciativa decida retirarla antes de ser estudiada. Por esta razón, la Sala Plena ha sostenido que una proposición dejada simplemente como constancia en primer debate, no satisface el principio de consecutividad, pues las materias respecto de las cuales se exige continuidad deben haber sido debatidas y votadas en ambas instancias legislativas (Art. 157 de la C.P.)³³.

29. En el presente asunto, el artículo incorporado en la Plenaria de Senado y Cámara, sobre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico corresponde a las constancias dejadas en desarrollo de las sesiones conjuntas de las comisiones. No obstante, las respectivas proposiciones no fueron objeto de deliberación ni tampoco de votación sino que quedaron reducidas a dos constancias. Pese a la importancia que estas tienen en la

³³Así, por ejemplo, en la Sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte resolvió una demanda, entre otros, contra el artículo 48 de la Ley 789 de 2002, sobre la definición de unidad de empresa, en el contexto de la legislación para el apoyo al empleo, la ampliación de la protección social y algunas reformas al Código Sustantivo del Trabajo. El demandante sostenía que el citado artículo no había sido considerado ni aprobado en primer debate, surtido en sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara. Por esta razón, afirmaba que se habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible. La Sala Plena encontró que la norma impugnada, en efecto, no había hecho parte de la ponencia presentada para primer debate ni aprobada en las comisiones constitucionales correspondientes de ambas cámaras. Observó que en desarrollo del primer debate había sido dejada como constancia y, luego, incluida en las ponencias para segundo debate, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, células legislativas en las cuales resultó aprobada. En estas condiciones, la Corte consideró que se había violado el principio de consecutividad, por no haberse surtido el primer debate. Sostuvo que el debate en el trámite de los proyectos de ley “no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta”. En consecuencia, afirmó que no se había cumplido con el mandato constitucional del artículo 157 de la C.P. y declaró inexecutable la norma censurada, por vicios de procedimiento en su formación. En el mismo año, en la Sentencia C-839 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Sala conoció una demanda contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003, mediante el cual se establecía que quien devengara una mesada pensional de hasta 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes solo pagaría el 50% de las cuotas moderadoras y los copagos a que estuvieran obligados. Esto, en el marco de la reforma al Sistema General de Pensiones y de la emisión de normas sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales. Entre otros cargos, el actor argumentaba que el artículo acusado no guardaba ninguna relación de conexidad con lo aprobado en primer debate, de manera que debió ser considerado por las comisiones constitucionales, requisito que sin embargo no se había cumplido. La Corte evidenció que en sesiones conjuntas de las comisiones de Cámara y Senado la norma demandada había sido propuesta, pero no debatida ni aprobada. Constató, además, que junto con otros artículos, había sido dejada como constancia al momento de la discusión del articulado general y que la discusión y votación fue delegada por las comisiones a las plenarios de ambas cámaras legislativas. Posteriormente la disposición no fue debatida ni aprobada en la Plenaria del Senado, pero sí en la de la Cámara de Representantes y la correspondiente discrepancia fue sometida a comisión accidental de conciliación, texto único que, con la norma acusada, fue aprobado por ambas corporaciones. La Sala sostuvo que el precepto impugnado había violado el principio de consecutividad porque las comisiones séptimas constitucionales conjuntas renunciaron a su competencia de aprobar, negar o rechazar el artículo nuevo propuesto dentro del primer debate y optaron por delegar su discusión a las plenarios de cada cámara. Indicó que debieron decidir sobre su aprobación o negación, de forma tal que apareciera nítidamente como parte del articulado de la ponencia para segundo debate, en el primer caso o, simplemente, se desechara su inclusión en el texto puesto a consideración de las plenarios, en el segundo. Sin embargo, “ninguna de estas alternativas, respetuosas del principio de consecutividad, fueron utilizadas por los miembros de las comisiones séptimas conjuntas” y, en cambio, “renunciaron a sus competencias de origen constitucional (Art. 157-2 C.P.) e impidieron que respecto a la norma acusada fueran surtidos los cuatro debates reglamentarios, actuación que, en últimas, vició el trámite legislativo...”. De esta forma, la Corte declaró inexecutable la norma acusada.

dinámica del trámite legislativo, es evidente que no reemplazan ni pueden suplir de ninguna manera el debate parlamentario y el lugar que este ocupa en los procedimientos democráticos (Art. 157 de la C.P.).

30. Uno de los congresistas que dejó la constancia sobre la necesidad de la contribución para los laudos de contenido económico manifestó que el propósito de formular la proposición en estos términos era proponer su “*evaluación*” en segundo debate. Sin embargo, como se indicó en las consideraciones, cuando se dejan de discutir y votar asuntos propuestos a fin de que sean debatidos en una instancia legislativa posterior, las comisiones constitucionales permanentes difieren indebidamente su competencia a la plenaria de las cámaras, con lo cual eluden la materia y renuncian a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate y votar los proyectos de ley. Las comisiones de Senado y Cámara, en consecuencia, al recurrir al mecanismo de la constancia con el objetivo de volver a discutir el tema en segundo debate, incumplieron su obligación inmediata de someter a deliberación y votación en las propias sesiones conjuntas la materia sobre la cual, consideraban, era necesario legislar, pues así lo imponía el artículo 157 de la Constitución.

31. El Procurador General argumenta, así mismo, que en razón de las múltiples proposiciones presentadas y la complejidad del tema, las comisiones adoptaron como mecanismo de racionalización del procedimiento legislativo la lectura de las proposiciones y su inclusión como constancia para que fuera considerada –si era pertinente–, en la ponencia para segundo debate, como efectivamente sucedió. Por esta razón, plantea que la constancia dejada por dos congresistas en la sesión conjunta entre comisiones respecto de la contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias, en lugar de constituir un medio para eludir el debate o generar algún vicio al trámite que se adelantaba, atendía a la realidad procedimental del debate en relación con el Proyecto de Ley. La Corte no comparte el planteamiento del Ministerio Público.

32. Si bien es cierto fueron planteadas alrededor de quinientas proposiciones, el mecanismo de racionalización del trámite no consistió en dejarlas en su totalidad en forma de constancia. Como lo pone de manifiesto el informe de ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes, algunas de las proposiciones fueron acogidas por los coordinadores y ponentes en el texto de la ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 1088 el 5 de diciembre de 2016. Otras proposiciones en cambio, fueron discutidas y votadas durante el debate. Y, finalmente, hubo un grupo de proposiciones que fueron dejadas como constancia a solicitud de los congresistas que las radicaron³⁴.

Lo anterior significa que en desarrollo del primer debate se hicieron proposiciones que, conforme al artículo 157 de la Constitución., fueron sometidas a discusión y a votación. Lo propio pudo haberse realizado con la

³⁴ Gaceta del Congreso 1158 de 2016, p. 4.

proposición relativa a la contribución para los laudos arbitrales de contenido económico, si se consideraba que eran conveniente introducir una regulación al respecto dentro del Proyecto de Ley que se estudiaba. El argumento que se examina resulta improcedente, además, porque al hilo de las subreglas explicadas, razones de apremio, tiempo o complejidad no justifican una excepción al deber que tienen las comisiones constitucionales permanentes de deliberar y votar los proyectos de ley. Por el contrario, si en estas circunstancias se intenta emplear las constancias para supuestamente mantener la consecutividad de la propuesta, en realidad la(s) comisión(es) eluden la materia y renuncian a la función encomendada por el Constituyente.

De esta manera, es claro que el artículo demandado, que introdujo la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, no fue sometido a deliberación y votación en primer debate.

33. Ahora bien, la Corte observa además que la carga fiscal demandada no guarda un vínculo sustantivo con las materias debatidas y votadas en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. Para empezar, el Proyecto original presentado por el Gobierno Nacional se ocupaba del IVA y los impuestos a la renta, al consumo, a la gasolina y al carbono, del régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro, del gravamen a los movimientos financieros, de la contribución parafiscal al combustible, de los incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómicas en las ZOMAC, del procedimiento tributario, de la administración tributaria, la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, de los tributos territoriales, de las exenciones del tesoro nacional y de la creación de una Comisión Accidental de Compilación, así como de la Organización del Régimen Tributario.

En criterio de la Sala, ninguno de los temas anteriores se encuentra sustantivamente vinculado con la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, introducido en segundo debate. No se observa que esta última norma constituya el desarrollo de uno de dichos temas o que se encuentre de alguna otra forma ligada al modo en que tales asuntos pueden ser regulados. Si se analiza con detenimiento, uno de los objetivos de la reforma tributaria de 2016 no consistió en los gravámenes a los usuarios de mecanismos alternativos de solución de conflictos en general y mucho menos, de la justicia arbitral en particular, o en reestablecer algo cercano o en alguna medida semejante al arancel judicial.

34. Además, si bien la legislación de la que hace parte la norma demandada se concibió y expidió como una reforma tributaria, esto en sí mismo no hace que la contribución especial controvertida, dado su carácter de carga fiscal, mantenga una relación de identidad con los ejes temáticos de dicha normatividad. Precisamente, el Procurador General de la Nación afirma que existe *“univocidad temática con la esencia material del proyecto”*, en tanto *“se trata de un reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló «elevar el recaudo a su nivel potencial», es decir, «generar los*

mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada». No se puede, sin embargo, confundir la unidad de materia con la identidad relativa. La identidad flexible es más estricta que la unidad de materia, según se mostró en el fundamento jurídico 13, pese a que los dos principios buscan garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente.

El principio de unidad de materia persigue que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén relacionados con el tema general y abstracto que les provee cohesión. En cambio, el mandato de identidad relativa busca que los cambios introducidos por las plenarias de las cámaras guarden una relación sustantiva con los núcleos temáticos o asuntos debatidos y aprobados en primer debate. Implica un vínculo sustantivo entre los asuntos discutidos y votados en primer debate y los cambios incorporados por las plenarias de las cámaras legislativas. Una relación material de este tipo entre el Proyecto de Ley original, del que se ocuparon las comisiones en primer debate, y la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, no se observa, por las razones indicadas. Pero, en especial, tampoco se aprecia un vínculo sustantivo entre el tributo demandado y las materias discutidas en esa instancia legislativa, producto de la ponencia para primer debate discutida por las comisiones conjuntas, como lo sugiere el Ministerio del Interior.

35. La citada Entidad considera que la materia a la que se refiere la contribución especial para laudos de contenido económico sí fue objeto de discusión desde el primer debate, a partir de normas como la que reformó la contribución especial a cargo de los centros de arbitraje. Sobre este planteamiento, debe observarse lo siguiente. En las ponencias para primer debate en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, publicadas en las gacetas del Congreso 1088 de 2016, Cámara, y 1090 de 2016 Senado, se propusieron dos normas que no figuraban en el Proyecto de Ley radicado por el Gobierno Nacional. Por un lado, una modificación a la contribución especial arbitral creada por la Ley 1743 de 2013. Por el otro, un cambio al aporte especial para la administración de justicia, establecido mediante el artículo 135 de la Ley 6 de 1992. Ambas normas fueron discutidas y aprobadas en comisiones conjuntas, cursaron todo el trámite legislativo y fueron sancionadas en los artículos 364 y 363 de la Ley 1819 de 2016.

36. La contribución especial arbitral, conforme se incorporó en el informe de ponencia y finalmente se aprobó, se causa a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. Se encuentra a cargo de los Centros de Arbitraje, los árbitros y los secretarios y se genera cada vez que sean pagados los gastos fijados en cada proceso y, en el caso de los árbitros y secretarios, cuando se profiera el laudo que ponga fin al proceso. Se gravan los ingresos recibidos por los Centros de Arbitraje, por concepto de gastos de funcionamiento del tribunal arbitral respectivo, y los honorarios efectivamente recibidos por árbitros y secretarios. Por su parte, el

aporte especial para la administración de justicia es un tributo especial, sobre los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos que reciban, destinados a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.

La contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, demandada dentro del presente proceso, a su vez, es una exacción a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene en un laudo el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El destino de estos recaudos es la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial y son sujetos activos el Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces. Se gravan a través de esta carga los ingresos derivados de los pagos ordenados a quienes han resultado favorecidos por un laudo arbitral, en decisiones de estricto contenido económico.

37. Pues bien, si se lleva a cabo un análisis, no sobre la base del principio de unidad de materia sino de identidad flexible, es posible advertir una relación entre la norma sobre la contribución para laudos arbitrales de contenido económico, de un lado, y la contribución especial arbitral y el aporte a la administración de justicia, del otro. En efecto, al margen de que se trata de dos tipos de cargas fiscales con distinta estructura, se puede identificar al menos un punto de encuentro representativo, pues en los tres casos los dineros recaudados están destinados a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. En este sentido, en principio, desde un punto de vista material, tales cargas parecieran converger en el propósito común del Legislador, de buscar recursos para alimentar ese específico gasto de funcionamiento del Estado.

La Corte encuentra, sin embargo, que la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, en lo fundamental planteaba en realidad una materia autónoma y distinta de regulación, de modo que no puede entenderse debatido y votado en primer debate por el hecho de haberse deliberado y aprobado la contribución especial arbitral y el aporte especial para la administración de justicia. En criterio de la Sala, dados los sujetos pasivos definidos, la contribución acusada tenía como tema esencial la imposición de cargas fiscales en el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, incluso si la norma discutida se refería a un mecanismo alternativo y si la obligación de pagarla surgía con la expedición del laudo. En otras palabras, mediante la norma impugnada, se adoptó una decisión legislativa nueva en el plano fiscal, que impacta el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, y que conforme a la Constitución, es una función pública que puede ser ejercida por el Estado o, transitoriamente, por particulares.

De esta manera, en el marco del trámite legislativo, cuando se introdujo la norma en segundo debate, esta trajo consigo un tema adicional a la búsqueda de ingresos para el sostenimiento del Sector Justicia y de la Rama Judicial. La proposición de crear el tributo impugnado introdujo en la discusión del

proyecto de ley un problema no considerado antes, relativo a si debía, o no, gravarse el acceso al servicio general de administración de justicia. En este sentido, al amparo del principio democrático, el debate en juego se extendió a una política fiscal distinta, no contenida ni siquiera en el Proyecto de Ley, asociada a las cargas públicas en el ámbito de la administración de justicia.

Así, la citada materia era, evidentemente, un tema autónomo e independiente de los discutidos en primer debate y, en particular, del tema que subyace a la contribución especial arbitral y el aporte especial a la administración de justicia, de modo que sobre aquél se eludió materialmente el primer debate. Como se indicó en los fundamentos de esta Sentencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar un vínculo sustantivo con las materias objeto de deliberación y votación en primer debate. En consecuencia, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa.

38. La Corte, por último, no visualiza relación alguna entre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico y la norma que, afirma el Ministerio del Interior, se contempló desde el primer debate del Proyecto de Ley, relativa a que los gastos que no cumplan con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario, para su deducción en el impuesto sobre la renta y complementarios, generarán diferencias permanentes, entre los cuales se encuentran las condenas provenientes de procesos arbitrales diferentes a las laborales, con sujeción a lo previsto en el numeral 3 del Art. 107-1 del mismo Estatuto.

Como resulta evidente, no obstante el artículo 105 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 61 de la Ley 1819 de 2016, hace mención a las condenas derivadas de procesos arbitrales, como elemento relevante para el cálculo final del impuesto sobre la renta y complementarios, precisamente se trata de una norma emitida en el marco de las deducciones que reconoce el Legislador en la fijación de la base gravable del tributo a la renta. Por el contrario, la norma acusada establece una exacción completamente distinta, con las características indicadas en el fundamento anterior que, por lo tanto, de ninguna manera guarda relación alguna de conexidad evidente y estrecha con el precepto a que hace mención el interviniente.

39. En este orden de ideas, la Corte concluye que la norma objetada no fue considerada por las comisiones de Senado y Cámara en primer debate. Así mismo, observa que, si bien guarda relación con los temas discutidos y votados en esa instancia legislativa, constituye una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. Por esta razón, las comisiones de Senado y Cámara eludieron materialmente dar primer debate al tema de la contribución demandada. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte encuentra que la

disposición censurada fue incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.) y, por lo tanto, habrá de ser declarada inexecutable.

iii. Síntesis de la decisión

40. El demandante acusó de inconstitucional el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, que estableció la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. Sostuvo que la norma se introdujo como artículo nuevo en los informes de ponencia para las sesiones plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el Proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate. De la misma manera, estimó que no guardaba relación con los asuntos discutidos y votados en las sesiones conjuntas de las comisiones. Como consecuencia, planteó que la norma contravenía los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de Ley (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

La mayoría de los intervinientes apoyaron la tesis de la impugnación y afirmaron que no se había surtido primer debate sobre el artículo acusado y este tampoco guardaba una relación temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, con los temas del Proyecto de Ley, que en lo sustancial era una regulación sobre impuestos. Así mismo, coincidieron en lo fundamental con el actor en que al proponerse la iniciativa destinada al establecimiento de la contribución especial arbitrarla tampoco se estableció que el objetivo fuera la creación de tributos para la financiación del Sector Judicial y de la Rama Judicial y, menos aún, para gravar a la parte resarcida en juicio arbitral. En contraste, el Ministerio del Interior y el Procurador General de la Nación defendieron la constitucionalidad de la disposición impugnada.

El Ministerio del Interior consideró que el precepto censurado respetó las reglas constitucionales invocadas por el actor, debido a que la materia a la que se refiere fue objeto de discusión desde el primer debate, a partir de normas como la de la contribución especial a cargo de los centros de arbitraje.

Por su parte, el Ministerio Público estimó que la norma guardaba univocidad temática con la esencia material del proyecto, en la medida en que se trataba de un reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló “elevar el recaudo a su nivel potencial”, es decir, “*generar los mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada*”.

La Corte entonces abordó el problema de si una norma que crea una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral, introducida en segundo debate del trámite legislativo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, en aquellos supuestos en los cuales la correspondiente proposición formulada en primer debate, no ha sido objeto de

discusión y votación. Al resolver el cargo, la Sala encontró que la regla sobre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, como lo exige el artículo 157 de la C.P, no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara.

De esta forma, la Corte concluyó que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-084/19**

Referencia: expedientes D-12537 y D-12547

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito expresar las razones por las cuales me aparto de la decisión de declarar *inexecutable* el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, por los cargos de desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible (arts. 157 y 160 C.P.).

A juicio de la mayoría, la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, creada mediante el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, al ser incorporada en el segundo debate del trámite legislativo se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible. Entendió que, aunque en el primer debate dos congresistas formularon proposiciones en las que se planteaba la creación de la contribución especial en reemplazo del arancel judicial, finalmente no fueron discutidas y quedaron como meras constancias. En ese orden, concluyó que el artículo cuestionado no fue objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con los temas discutidos y votados en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara.

Me aparto de la anterior posición porque considero que en la introducción de la disposición que se cuestiona al proyecto de ley 178 de 2016 Cámara y 163 de 2016 Senado y su aprobación en segundo debate, no se infringieron los principios de consecutividad e identidad flexible. Como consta en la Gaceta del Congreso No. 263 de 2017, la iniciativa de crear una contribución especial para reemplazar el arancel judicial estuvo presente desde el primer debate del proyecto de ley, acorde con uno de los objetivos de la reforma tributaria estructural en el sentido de asegurar recursos destinados al sector justicia. Tal iniciativa tomó forma en la plenaria de la Cámara de Representantes en donde fue aprobada en segundo debate e, igualmente, en la plenaria del Senado de la República, en desarrollo de la facultad que les otorga el artículo 160 de la Constitución a las cámaras para introducir al proyecto de ley las

modificaciones, adiciones o supresiones que consideren necesarias, en este caso, la creación de una contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.

Se advierte que en las plenarios de las cámaras se garantiza un debate democrático más amplio en cuanto participan todos los partidos y movimientos políticos que no están presentes en todas las comisiones permanentes. La Constitución, por tal razón, autoriza a las plenarios para introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos.

Una interpretación tan restrictiva del proceso deliberativo hace nugatoria la iniciativa parlamentaria en el curso de los proyectos ley, que solo debe sujetarse a ser propuesta en las comisiones permanentes (en este caso lo fue en las comisiones conjuntas) y tener conexidad material y teleológica con el proyecto de ley dirigido a adoptar una reforma tributaria estructural.

En ese orden de ideas, la disposición acusada ha debido ser declarada exequible frente a los cargos analizados.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Anexo 23

Sentencia C-597/00

PODER DE IMPOSICION DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Establecimiento de contribuciones fiscales y parafiscales

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Aspectos

PRINCIPIO DE REPRESENTACION POPULAR DEL TRIBUTO-Alcance/**PRINCIPIO DE PREDETERMINACION DEL TRIBUTO**-Alcance

ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento de tributos y contribuciones

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Señalamiento del impuesto/**TRIBUTO**-Elementos esenciales

SEGURIDAD JURIDICA Y NO EVASION EN TRIBUTO-Establecimiento de elementos esenciales

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No señalamiento claro y preciso de elementos esenciales/**POTESTAD REGLAMENTARIA**-No establecimiento de elementos esenciales de la obligación tributaria

Se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Definición de elementos esenciales no se difiere al reglamento

TRIBUTO-Competencia para establecer elementos esenciales

POTESTAD REGLAMENTARIA-Definición de suma sobre la cual se liquida un tributo

La Corporación en varias oportunidades ha aceptado que por razones de orden técnico y administrativo se defiera al ejercicio de la potestad reglamentaria, la definición de la suma sobre la cual se liquida un tributo, sin que esto suponga una vulneración a la vigencia del principio de legalidad del mismo, pues la determinación particular de la base gravable sigue estando en manos de los órganos representativos de elección popular.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No implica definición de suma sobre la cual se liquida

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No implica detalle de suma sobre la cual la base gravable se liquida

Resultaría contrario a la técnica del procedimiento tributario exigir que la ley, el acuerdo o el reglamento, más allá de la fijación de la base de cobro del gravamen, entren a detallar en cada caso concreto la suma sobre la cual el mismo habrá de liquidarse, ya que en esta operación deben tenerse en cuenta variables económicas que escapan al rigorismo propio de esos actos jurídicos y a la determinación política del tema, lo cual se encuadra dentro del principio de legalidad tributaria.

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Bienes que no lo causan

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Gravamen a la importación de bienes

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Publicación de base gravable por el Gobierno

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Regla exceptiva para imposición de gravamen/**IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS**-Funciones asignadas al Gobierno para liquidación y pago

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Excepción a la excepción del pago para ciertos bienes de producción nacional

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Gravación implícita

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Tarifa equivalente implícita

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Importación de bienes agropecuarios, pesqueros y forestales

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Excepción de productos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda interna

GOBIERNO NACIONAL EN PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Función de liquidación y pago del gravamen

GOBIERNO NACIONAL EN IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Cálculo de valor de tarifa promedio implícita

GOBIERNO NACIONAL EN TRIBUTO-Función reglada

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Determinación o señalamiento

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Creación y recaudación

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Productores nacionales e importadores de productos

Referencia: expediente D-2632

Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 1o. y 2o. del párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998

Actor: Oscar Jiménez Leal

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo del año dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Oscar Jiménez Leal demandó los incisos 1o. y 2o. del párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998 *"por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales."*

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.460, del 28 de diciembre de 1998, y se subraya lo demandado:

***"LEY 488 DE 1998
(diciembre 24)***

por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales

CAPITULO II

Impuesto sobre las ventas

(...)

Artículo 43. *Bienes que no causan el impuesto. El artículo 424 del Estatuto Tributario quedará así:*

Artículo 424. *Bienes que no causan impuesto. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o*

importación no causa el impuesto a las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Nandina vigente:

(...)

Parágrafo 1o. La importación de los bienes previstos en el presente artículo estará gravada con una tarifa equivalente a la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional, con excepción de aquellos productos cuya oferta sea insuficiente para atender a la demanda interna.

Para efectos de la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas por importaciones de esta clase de bienes, el Gobierno Nacional deberá publicar la base gravable mencionada en el inciso anterior aplicable a la importación de cada bien, teniendo en cuenta la composición en su producción nacional."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Oscar Jiménez Leal considera que la norma atacada vulnera la Constitución Política en sus artículos 150, numerales 10 y 12, y 338, por las razones que a continuación se resumen:

Según lo manifiesta, comoquiera que el poder tributario está radicado en cabeza del Congreso de la República y sólo a través de la ley se pueden fijar los elementos esenciales de la obligación tributaria, en desarrollo del principio que establece que no hay impuesto sin representación (*nullum tributum sine lege*), resulta inconstitucional que dicha facultad se le haya atribuido al gobierno nacional, como en su concepto estima que ocurrió en la norma enjuiciada, respecto de los elementos constitutivos del impuesto sobre las ventas de que trata la disposición enjuiciada.

En su concepto, al existir una “omisión grave que plantea varios y contradictorios problemas de interpretación” en la determinación de los elementos de esa obligación tributaria, el ejecutivo fijó “el hecho imponible, la base gravable y la tarifa aplicable” de tal tributo, mediante la expedición del Decreto Reglamentario 1344 del 22 de julio de 1999.

Así las cosas, el accionante considera que el legislador fue impreciso al señalar en forma general que el hecho gravable del tributo contemplado en la norma acusada es la importación de los bienes excluidos, salvo para aquellos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda interna, toda vez que no especifica a qué clase de oferta se refiere la ley, ni cuándo debe entenderse que la misma es suficiente con el fin de causar el impuesto, o cuándo es insuficiente, para excepcionarlo. En consecuencia, para el demandante la excepción al hecho gravable quedó sometida a la discrecionalidad del ejecutivo y a la interpretación individual de distintas autoridades estatales que plantean una diversidad de criterios sobre el hecho generador del impuesto.

En efecto, a manera de ejemplo, señala que el Departamento Nacional de Planeación considera como insuficiencia de la oferta el caso de la “no producción” y, por lo tanto, “la tarifa equivalente implícita debe aplicarse sobre todos los productos en los que exista producción nacional”, definición que para el actor contraría la voluntad del legislador que “creó, en forma expresa, un beneficio a favor de los importadores de bienes de oferta insuficiente”.

Adicionalmente, añade que según concepto emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Viceministerio de Coordinación de Políticas, el cual cita, la exclusión del impuesto se refiere a “la importación de bienes cuya producción nacional no sea suficiente para atender la demanda interna”, interpretación que para el demandante rebasa el sentido de la norma, en cuanto equipara equivocadamente la oferta con la producción nacional, pues se toma en forma total, es decir “la doméstica más la del resto del mundo, susceptible de ser importada”, con lo cual, en su sentir, nunca habría insuficiencia de oferta para atender la demanda interna, pues el déficit de la producción nacional siempre se sortearía con la producción mundial susceptible de ser importada, haciendo inoperante la norma.

Además, menciona que la tendencia de esa cartera es la de señalar que todas las importaciones de bienes agropecuarios, pesqueros y forestales deben ser gravadas con el IVA para no discriminar la producción nacional, criterio que el accionante estima fue el que prevaleció en la expedición del Decreto 1344 de 1999, pues allí no se tuvo en cuenta el concepto de oferta insuficiente y solamente se inspiró en el afán de incrementar la protección

a la producción nacional, confundiendo la finalidad del IVA que es “meramente fiscalista con las del arancel cuya fijación se hace por razones de política comercial, entre las cuales está la protección a la producción interna”.

Por consiguiente, cuestiona del mencionado Decreto 1344 de 1999 que haya gravado bienes que presentan un déficit estructural y permanente, si se tiene en cuenta la relación entre la producción nacional y el consumo interno, como ocurre con el trigo, maíz, habas de soya, etc. y aquellos que no registran el más mínimo volumen de producción nacional, como la avena.

Por otra parte, el actor manifiesta que la disposición enjuiciada también fue imprecisa respecto de la determinación de la base gravable y la tarifa a aplicar, dejando esta tarea al reglamento administrativo, con violación de la Constitución, toda vez que, en su inciso segundo, ordenó al gobierno nacional publicar la base gravable, delegándole, indebidamente, la fijación de esos conceptos en cada uno de los productos seleccionados, elementos impositivos que, en su concepto, quedaron al igual que el hecho gravable sometidos a la definición de funcionarios administrativos quienes “determinaron la metodología y las fuentes de información que finalmente les sirvieron para señalar las tarifas, despojando de toda garantía democrática a los contribuyentes”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Luis Alberto Sandoval Navas, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso de la referencia con el fin de defender la constitucionalidad de la norma demandada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para empezar, hace una descripción del contenido de esa disposición para luego señalar que la misma hace parte del “Libro V” del Estatuto Tributario, el cual establece todos los elementos sustanciales del impuesto

a las ventas, es decir: el hecho generador (art. 420), los sujetos pasivos (art. 437 y s.s.), la base gravable (arts. 447 a 467) y la tarifa (arts. 468 a 476-1).

A renglón seguido, puntualiza que aquella norma se refirió a la importación de los bienes en ella señalados para su gravamen según la tarifa promedio implícita pagada en la producción nacional de los mismos y, aunque estableció que el gobierno publicaría la base gravable aplicable a la importación de cada bien, en su opinión, se refería a la de la tarifa mencionada en el inciso anterior, como se estableció en el artículo 2o. del Decreto 1344 de 1999, según el cual "El impuesto sobre las ventas en la importación de los bienes de que trata este decreto, corresponderá al valor resultante de aplicar la tarifa promedio implícita del bien importado establecida en el artículo anterior a la base gravable para **importaciones establecida en el artículo 459 del Estatuto Tributario**", el que a su vez establece que "La base gravable para liquidar el impuesto sobre las ventas en al (sic) caso de bienes importados, **será** el valor CIF de las mismas, incrementado con el valor de los gravámenes arancelarios y de los impuestos a las importaciones".(subraya y negrilla original).

Por lo tanto, asevera que todos los elementos sustanciales de la obligación tributaria en mención están señalados por la ley, con lo cual se demuestra que carece de todo fundamento el cargo formulado según el cual se viola el artículo 338 superior, relativo al principio de la legalidad del impuesto y, por el contrario, considera que el citado Decreto se limitó a establecer y a publicar, conforme lo ordenado en la ley, la tarifa mencionada.

De otra parte, manifiesta que el concepto de tarifa promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional, necesario para determinar la tarifa general promedio del impuesto sobre las ventas que grava la importación de los bienes señalados por la norma acusada, obedeció al propósito del legislador de igualar en condiciones al productor frente al importador, según indica se expuso en el debate surtido ante el Congreso, "donde sólo se excluía del impuesto a la venta (no a la importación) a los bienes relacionados en la norma".

En consecuencia, indica que el legislador quiso desgravar la venta de productos esenciales de producción nacional para garantizar su oferta, permitiendo que ésta pudiera cumplirse también con productos importados, pero en condiciones de igualdad con los productores nacionales, para lo

cual, “estos deben cancelar proporcionalmente los mismos impuestos que pagan los productores nacionales en su producción, excluyendo de su pago, la importación de dichos bienes, solo cuando en un momento determinado, el mercado nacional (que es fluctuante), “sea insuficiente para atender la demanda interna” (precisamente para garantizar su oferta).”.

Por consiguiente, concluye que el mecanismo diseñado en la norma enjuiciada depende de las fluctuantes condiciones del mercado por tal razón, el legislador dispuso que la administración fijara la tarifa promedio implícita del impuesto sobre las ventas en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional, pagado por los productores nacionales, “cuestión que, como es lógico, habría sido imposible de ser cumplida directamente por el Legislador, por el estudio que supone de diversas variables. Es decir, por razones técnicas y administrativas”. Sin embargo, sostiene que tal definición constituye un cálculo de las tarifas promedio implícitas del IVA pagado en la producción nacional de bienes, bajo unos precisos parámetros con el fin de garantizar que estos puedan competir en el mercado nacional en igualdad de condiciones con los de producción extranjera.

2. Intervención Ciudadana

El ciudadano Luis Carlos Gómez Jaramillo coadyuvó la demanda. En su escrito manifiesta que comparte íntegramente los argumentos del demandante en cuanto a la violación del artículo 338 de la Constitución, en concordancia con el artículo 150, numerales 10 y 12, de la misma, por la norma acusada, pues asevera que el legislador, so pretexto de delegar en el Gobierno la función de publicar la base gravable, realmente lo facultó para que la determinara, así como para que fijara la tarifa del IVA implícito, en contravía del principio de la legalidad del tributo.

Al respecto, llama la atención acerca de la similitud del presente caso con el estudiado en la Sentencia C-740 de 1999, en la que se declaró la inconstitucionalidad del Régimen Unificado de Imposición (Ley 488 de 1998, art. 28), por encontrar que la norma allí demandada implicaba un nuevo tributo donde se difería a la administración tributaria la atribución de fijar sus elementos constitutivos, tal y como, en su parecer, acontece en el presente asunto.

De otra parte, agrega a los anteriores cargos los de vulneración del numeral 9o. del artículo 95 y del inciso 1o. del artículo 363 superiores, ya que estima que los impuestos sobre las ventas son regresivos, de ahí que los legisladores habitualmente excluyan los bienes de primera necesidad de los mismos; sin embargo, manifiesta que en este caso fue el propio legislador el que introdujo el debate al recortar la lista de bienes "exentos" del IVA y gravar con un IVA implícito las importaciones de estos mismos bienes, mediante la expedición de la norma enjuiciada, supuestamente, para "devolverle la equidad al productor nacional de estos mismos bienes que sufraga en sus procesos insumos y servicios gravados que no puede repercutir", todo lo cual se traduce en el deterioro del principio de progresividad del ordenamiento impositivo, como fundamento del sistema tributario.

Más adelante, indica que la exclusión del impuesto a las ventas sobre algunos bienes y servicios básicos significa una reducción parcial para el consumidor final porque los costos de producción y, por consiguiente, los precios de venta resultan afectados por los impuestos pagados en los procesos de fabricación y distribución, sin que el productor nacional de bienes excluidos pueda reclamar la devolución de los tributos asumidos por el uso de materias primas, insumos y servicios gravados, lo que genera un problema técnico en la aplicación del impuesto sobre las ventas y un atentado contra el principio de eficiencia o de economicidad que propugna por el recaudo de impuesto con el menor costo administrativo y menor carga económica y de trámites para el contribuyente.

En consecuencia, destaca que resulta violatorio del artículo 95 de la Carta Política, que el contribuyente deba sufragar un impuesto adicional sobre la importación de bienes expresamente excluidos, para cubrir las diferencias derivadas de una aplicación antitécnica del tributo, pues el Gobierno no puede eludir su responsabilidad por la inapropiada aplicación del mismo, invocando el restablecimiento del principio de equidad tributaria al señalar que el productor nacional no es sujeto del IVA. Finalmente concluye:

“Este es un típico caso en el cual detrás de propósitos aparentemente nobles, se oculta la voracidad fiscalista del Estado. De una parte, al anunciar que los productos básicos de la canasta familiar no estarán sometidos al impuesto sobre las ventas, pero grava sus materias primas, insumos y servicios básicos encareciendo su costo de producción interna, y de otra parte, porque en señal de

arrepentimiento promueve más impuestos para devolverle al productor nacional una equidad que el mismo le quita. Con medidas como esta se violentan los principios constitucionales [de] equidad, eficiencia y progresividad, en los cuales está fundado el sistema tributario, de acuerdo con el artículo 363 de la C.P., al otorgarle prelación a la equidad vista únicamente desde el lado del productor.”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 2005, recibido el 14 de diciembre de 1999 en la Secretaría de la Corte Constitucional, presenta escrito frente al asunto de la referencia, en favor de la constitucionalidad de los incisos primero y segundo del párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998, en la forma que a continuación se sintetiza:

En primer término, la Vista Fiscal manifiesta que la facultad de establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales, es de orden exclusivamente legal (C.P., art. 150-12) y que, bajo este orden de ideas, la norma demandada cumple con este presupuesto al establecer un impuesto que será aplicable a la importación de los bienes allí mencionados, una exención tributaria para los productos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda interna y una delegación expresa al Ejecutivo para que publique la base gravable o el valor del impuesto que deben pagar las importaciones de esos bienes, teniendo en cuenta la producción nacional.

En consecuencia, en dicha intervención se menciona que no es cierto, como lo afirma el demandante, que en la disposición acusada no se haya fijado de manera clara e inequívoca los elementos esenciales de la obligación tributaria, ni que se le haya conferido esta labor al Ejecutivo, pues al analizar su texto y contexto se encuentra que hay precisión sobre el hecho generador, el cual sería la importación de los bienes señalados en el artículo 424 del Estatuto Tributario, los sujetos pasivos de la misma, que serían los importadores según el artículo 437, lit. d.) de ese mismo Estatuto, y la base gravable, que para el caso correspondería a la que señala el artículo 459 *ibidem*, es decir, “la misma que se tiene en cuenta para liquidar los derechos de aduana, adicionados con el valor de este gravamen”.

En criterio del jefe del Ministerio Público, lo anterior ofrece claridad en cuanto a que la norma acusada no facultó al Ejecutivo para fijar la base gravable del impuesto sobre las ventas aplicable a las importaciones de los bienes relacionados en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, pues ésta se especificó en la misma ley, mediante una regulación en su criterio apropiada ya que “la exención parcial a la que se hace mención en el citado artículo 43, se aplica con referencia directa a los bienes y no a su importación”.

De otro lado, el Procurador considera que cuando el legislador señaló que el gobierno nacional debía publicar la base gravable mencionada, lo que quiso significar es que le correspondía publicar la tarifa general del IVA promedio implícita en el costo de producción de los bienes nacionales, lo que estima se hizo mediante “el Decreto 1433 de 1999” referenciado por el actor, siguiendo las pautas dadas por el legislador. De este modo, no hubo un exceso en la facultades otorgadas al Ejecutivo, ya que a éste no se le encargó de disponer acerca del establecimiento o modificación de los elementos esenciales de la obligación tributaria.

Además, agrega en su escrito que la razón de ser de esa disposición radica en el propósito del legislador de proteger la producción agrícola y la actividad pecuaria, pues, de lo contrario, los bienes reseñados en el artículo 43 importados tendrían una exención total, con desventaja para los de producción nacional con lo cual, a la vez, se pretende estimular el comercio exterior mediante una tarifa inferior al 16% y como la elaboración del estudio técnico para la determinación del costo de producción de bienes de la misma clase en el país constituye una labor difícil de cumplir por medio de ley, por tratarse de una situación cambiante, es que, en su concepto, la norma enjuiciada delegó la tarea al gobierno.

Por lo tanto, concluye que no puede hablarse de inconstitucionalidad de la norma por tratar de dejar un espacio de acción a la administración quien “maneja directamente el tema patrimonial de la obligación tributaria, para así poder oscilar en el campo económico y no volver radical e imposible la aplicación de las leyes fiscales”, consideración que hace aplicable al punto de la demanda relativo a la exención del impuesto a la importación de bienes pues, según lo indica el jefe del Ministerio Público, aunque no

exista duda acerca de que la oferta tendrá que ser insuficiente para que se exceptúe del impuesto a las importaciones de los bienes referidos en el artículo 43 de la Ley 488 de 1999, lo cierto es que “concretar en esta materia valores o, para el caso, producción de bienes, que se supedita a situaciones climáticas, económicas y hasta de orden público, llevaría a extremar una función y a la postre a obtener normas que serían imposibles de aplicar”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen

Por medio del artículo 43 de la Ley 488 de 1998 “ por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”, se modificó el artículo 424 del Estatuto Tributario (E.T.), estableciéndose los bienes que no causan impuesto sobre las ventas. La actual demanda de inconstitucionalidad se dirige contra la totalidad del párrafo 1o. de dicho artículo 43.

De conformidad con los escritos presentados por el actor y por el coadyuvante de la misma, se consideran vulnerados por la disposición acusada los artículos 150, numerales 10 y 12, 338, 95, numeral 9o. y 363, numeral 1o., de la Carta Política.

Los fundamentos de esa afirmación se concretan en señalar que el legislador omitió determinar en forma precisa los elementos esenciales de la obligación tributaria allí contemplada, atinentes al hecho imponible, la base gravable y la tarifa aplicable, atribuyendo esa facultad de definición a la discrecionalidad del ejecutivo, como efectivamente señalan que ocurrió mediante la expedición del Decreto Reglamentario 1344 del 22 de julio de

1999, así como a la interpretación individual frente al hecho gravable, por distintas autoridades estatales, cuyos conceptos trajeron en cita. Igualmente, cuestionan de ese mismo Decreto Reglamentario, que se hayan gravado bienes que presentan un déficit estructural y permanente, si se tiene en cuenta la relación entre la producción nacional y el consumo interno, así como aquellos que no registran el más mínimo volumen de producción nacional.

En forma adicional, estiman que con la disposición acusada se produjo un desconocimiento del principio de eficiencia o de economicidad tributaria, pues el contribuyente termina sufragando un impuesto adicional sobre la importación de bienes expresamente excluidos del impuesto sobre las ventas, para cubrir las diferencias derivadas de una aplicación antitécnica del tributo allí contemplado y se ignora, igualmente, el principio de progresividad, fundamento del sistema tributario, en la medida en que dicho impuesto es regresivo.

Así las cosas, para resolver el presente asunto esta Corporación deberá sustentar su análisis desde la vigencia y alcance del principio de legalidad de los tributos, con el fin de determinar si las omisiones que se le endilgan al legislador en dicha norma son reales, si efectivamente se permitió al ejecutivo reemplazarlo en el ejercicio de la facultad de señalamiento de los elementos esenciales del tributo, y si es cierto que se vulneran los principios de eficiencia y progresividad tributaria con la disposición demandada.

3. Principio de legalidad de los tributos como presupuesto esencial de la facultad impositiva

En desarrollo de la potestad legislativa ordinaria, el Congreso de la República puede establecer contribuciones fiscales y, sólo en forma excepcional, contribuciones de tipo parafiscal, en los casos y bajo las condiciones legalmente establecidos. Dicha facultad se ha denominado poder de imposición, el cual lo comparten las corporaciones políticas y administrativas de ciertas entidades territoriales, como ocurre con las asambleas departamentales y los concejos distritales municipales, en los precisos términos que fije la ley (C.P., arts. 150-12 y 338).

Fue en desarrollo del principio democrático que el Constituyente de 1991 confirió a los cuerpos colegiados y de elección y representación popular

antes mencionados, esa facultad de establecer tributos, la cual se encuentra sometida a los presupuestos propios del principio de legalidad tributaria¹, dentro de los cuales adquieren especial vigencia los de representación popular para el señalamiento de los impuestos y el de predeterminación de los elementos esenciales de los mismos, en los términos analizados por esta Corte en la Sentencia C-987 de 1999², de la siguiente manera:

“5- En anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos³. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts 287 y 338).”.

Ahora bien, según el enunciado principio de legalidad tributaria, en su aspecto relativo al señalamiento del impuesto, se tiene que tanto la ley como las ordenanzas y los acuerdos al imponer una contribución fiscal o parafiscal, deben establecer claramente los elementos esenciales del tributo que crean, esto es “fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos” (C.P., art. 338). Un requisito como éste repercute en la validez jurídica del tipo

¹ Ver, entre otras, las Sentencias C-209 de 1993, C-537 de 1995, C-220 de 1996 y C-583 de 1996.

² M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

³ Ver, por ejemplo, las sentencias C-004 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y C-084 de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero, *Fundamentos 12 y ss.*

impositivo establecido, pues constituye una manera de ofrecer seguridad jurídica para efectos de su aplicación y recaudo, así como un control de límites al posible ejercicio arbitrario del poder de imposición. De igual manera, se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso de la cual es titular todo contribuyente (C.P., art. 29).

De manera que, la certeza sobre los elementos esenciales que conforman la obligación tributaria asegura la efectividad en el cumplimiento de las disposiciones que establecen obligaciones de tipo fiscal y en los resultados que se esperan obtener con las mismas.

Como recientemente lo señalara esta Corporación en la Sentencia C-488 de 2000⁴, “[s]i la norma creadora del tributo no establece con suficiente claridad y precisión los elementos esenciales del mismo no sólo genera inseguridad jurídica sino que fomenta la evasión, pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado. Dicha situación también se prestaría para abusos y arbitrariedades pues en últimas quien vendría a definir tales elementos serían las autoridades administrativas encargadas de exigir su cumplimiento, lo cual no se aviene con el ordenamiento constitucional”.

En consecuencia, se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria⁵, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo.

Recordemos nuevamente lo que en este sentido expresó la Corte en Sentencia C-253 de 1995⁶:

“La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no

⁴ M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Ver la Sentencia C-740 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

⁶ M.P. DR. José Gregorio Hernández Galindo.

puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse.”.

No obstante, la Corporación en varias oportunidades ha aceptado que por razones de orden técnico y administrativo se defiera al ejercicio de la potestad reglamentaria, la definición de la suma sobre la cual se liquida un tributo, sin que esto suponga una vulneración a la vigencia del principio de legalidad del mismo, pues la determinación particular de la base gravable sigue estando en manos de los órganos representativos de elección popular.

En efecto en la Sentencia C-583 de 1996⁷ se dijo:

“(…) si en desarrollo del principio de legalidad del impuesto es menester que la fijación del mismo incluya la determinación de los elementos de la obligación tributaria, entre ellos la base gravable, ello no significa que la ley, las ordenanzas o los acuerdos tengan que señalar las sumas concretas sobre las cuales ha de liquidarse el impuesto. Razones de tipo administrativo y por sobre todo de carácter técnico, conducen a desechar esta interpretación extrema del principio de legalidad del tributo.”.

Igualmente, en la Sentencia C-040 de 1993⁸, al analizar la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura fijara el precio de la panela como base gravable de la cuota de fomento panelero (Ley 40 de 1990, arts. 7 y 13), en ese mismo sentido se pronunció la Corte:

“Hemos expuesto las razones que determinan que la cuota de fomento panelero no es un impuesto sino una contribución parafiscal que cuenta con un régimen especial, distinto al creado para los ingresos tributarios de la nación.

Ahora bien, en cualquier caso lo que manda la Carta, en desarrollo del principio de la legalidad del impuesto, es que los órganos

⁷ M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸ M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

representativos fijen la base sobre la cual se cobrará el gravamen, no así las sumas concretas sobre las que ha de cobrarse. En el caso que nos ocupa, es claro que la base gravable de la cuota, fijada por ley, es el precio del kilogramo de la panela o de la miel.

Por razones evidentes de técnica administrativa y dado que el precio es altamente variable, la ley otorga al Ministro de Agricultura la función de fijar dicho precio semestralmente y sólo para efectos del cumplimiento de la ley.

Se trata simplemente de certificar el precio de la panela para dar a los productores certeza sobre el monto del gravamen y no dejarlo al libre juego del mercado, el cual puede determinar un alto grado de incertidumbre sobre el precio respecto del cual haya de calcularse la respectiva cuota.

Así las cosas -dado que se trata de una función pública de certificación sobre el precio del producto- para su fijación la autoridad administrativa debe consultar todos los datos necesarios, y realizar los análisis pertinentes de tal forma que se certifique con la mayor certeza posible el monto del precio, más no que se fije de manera arbitraria.

En conclusión, la ley acusada fija la base gravable de la cuota de fomento panelero, pues queda claro de su lectura, que aquella es el precio del kilogramo de la panela o miel, a nivel nacional o regional. Lo que hace el Ministro de Agricultura, es simplemente una labor administrativa de certificación que facilita el cálculo y la prueba de dicho precio.”.

Por consiguiente, resultaría contrario a la técnica del procedimiento tributario exigir que la ley, el acuerdo o el reglamento, más allá de la fijación de la base de cobro del gravamen, entren a detallar en cada caso concreto la suma sobre la cual el mismo habrá de liquidarse⁹, ya que en esta operación deben tenerse en cuenta variables económicas que escapan al rigorismo propio de esos actos jurídicos y a la determinación política del tema, lo cual se encuadra dentro del principio de legalidad tributaria que establece el artículo 338 de la Carta Política.

Observemos, en seguida, en qué términos se dio cumplimiento en la norma demandada a los criterios constitucionales hasta aquí establecidos.

⁹ Consultar igualmente la Sentencia C- 467 de 1993, M.P. DR. Carlos Gaviria Díaz, en la cual se hizo mención a este tema respecto del impuesto predial.

4. Constitucionalidad de la disposición enjuiciada

4.1. La determinación legal de los elementos esenciales de la obligación tributaria referida en el párrafo 1o. de la Ley 488 de 1998

El Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) en su Libro Tercero (arts. 420 y s.s.), se encarga de regular todo lo relacionado con el impuesto a las ventas. El artículo 43 de la Ley 488 de 1998, que modificó el artículo 424 de ese Estatuto, establece los bienes que no causan impuesto sobre las ventas. La norma actualmente demandada, esto es, el párrafo 1o., de dicho artículo 43, prevé unas reglas tributarias especiales para los bienes que no causan dicho impuesto.

La inconformidad que al respecto expresan los demandantes se centra, en primer término, en una eventual indefinición por parte del legislador del hecho imponible, la base gravable así como de la tarifa a aplicar por virtud del impuesto establecido en la disposición acusada, considerando que se ha atribuido su fijación al gobierno nacional, como en efecto ocurrió, según su opinión, con la expedición del Decreto 1344 de 1999.

La Corporación considera errada la anterior afirmación, pues observa que proviene de un análisis incompleto de la disposición demandada y descontextualizado del régimen tributario integral vigente sobre el impuesto a las ventas, pues la definición de esos elementos se cumple, guardando el debido respeto por el principio de legalidad en el tributo constitucionalmente exigido. A esta conclusión pudo llegar la Corte, una vez confrontados los alcances y contenidos de los elementos mínimos y fundamentales de todo impuesto, con lo preceptuado en la norma acusada.

En efecto, el artículo 43 de la Ley 488 de 1998 relaciona todos aquellos bienes que no causan el impuesto sobre las ventas, los cuales en su mayoría son de origen agropecuario. El párrafo 1o. demandado señala que la importación de esos bienes estará gravada con una tarifa equivalente a la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional.

Se exceptúan de tal gravamen, los productos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda interna y se ordena que para efectos de la liquidación y pago de dicho impuesto, el gobierno nacional publique la base gravable, mencionada en el inciso primero de ese párrafo, aplicable a la importación de cada bien. Para ello deberá tenerse en cuenta la composición en la producción nacional.

En consecuencia, el referido párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998, que modificó el artículo 424 del Estatuto Tributario, establece en forma general los siguientes aspectos:

i.) un gravamen a la importación de los bienes previstos en ese artículo 43 de la Ley 488 de 1998; **ii.)** una excepción al cobro del mismo; y **iii.)** unas reglas especiales para efectos de su liquidación y pago, dentro de las cuales el gobierno nacional es destinatario de una función específica.

Según criterio de esta Corte¹⁰, los elementos fundamentales de un impuesto y su contenido son los siguientes:

“En términos generales, puede decirse que la base gravable es uno de los elementos determinantes de la cuantía de la prestación de dar, que es objeto de la obligación tributaria sustancial. En efecto, en la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación.

La base gravable ha sido definida usualmente como la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria.”. (Subraya la Sala).

Así las cosas, del examen de la disposición enjuiciada, en armonía con la anterior jurisprudencia, frente al gravamen señalado a la importación de los

¹⁰ *Idem*. Sentencia C-583 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

bienes previstos en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, que modificó el artículo 424 del E.T., se puede concluir lo siguiente:

1. El hecho generador o imponible que da lugar a la obligación tributaria¹¹ de la cual trata la disposición acusada, es la importación de los bienes previstos en ese artículo 43.

2. La determinación de los sujetos activo y pasivo el gravamen, así como de la base gravable, se obtiene de la interpretación sistemática de las normas sustantivas que regulan la materia del impuesto sobre las ventas dentro del E.T., así:

2.1. La Nación es la acreedora de la obligación tributaria en este caso, el sujeto activo de la obligación tributaria, “es ella quien tiene derecho a percibirlo y a exigir su pago”¹²; en cambio son los importadores de los bienes previstos en el artículo 43 citado, los responsables o sujetos pasivos de este tributo, por aplicación del literal d) del artículo 437 del E.T.

2.2. Ahora bien, como base gravable sobre la cual se liquidará el impuesto sobre las ventas en las importaciones de los bienes relacionados en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, debe entenderse “la misma que se tiene en cuenta para liquidar los derechos de aduana, adicionados con el valor de este gravamen”, según lo estatuye el artículo 459 del E.T., modificado por el artículo 45 de la Ley 488 de 1998, respecto de todas las mercancías importadas.

3. Por último, la tarifa aplicable se observa igualmente definida en la norma acusada, pues allí se señala que la importación de los bienes previstos en el artículo 43 mencionado estaría gravada con una suma que equivale a la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional.

¹¹ Ver las Sentencias C-495 de 1996 y C-197 de 1997.

¹² Así se estableció en la Sentencia C-448 de 2000, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, al estudiarse la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley 488 de 1998.

Como se puede deducir de lo anotado, el gravamen de que trata el párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998, constituyó materia del ejercicio de la facultad propia del legislador consagrada en los artículos 150-12 y 338 de la Carta Política. El tratamiento normativo dado en la disposición censurada, se presenta como respuesta a la situación vigente al momento de su expedición, cual era que el impuesto a las ventas en el caso de las mercancías importadas tenía una regulación legal preexistente en el Estatuto Tributario (Libro Tercero) y que la norma acusada lo que hizo fue someter algunos bienes a un tratamiento especial a partir de esa regulación.

En lo hasta aquí analizado, la Sala observa cumplidos los requisitos de precisión y predeterminación que hacen vigente el principio de legalidad en la disposición acusada, en concordancia con el artículo 338 superior; sin embargo la ambigüedad que los demandantes denuncian frente a la determinación de algunos aspectos de los elementos de la obligación tributaria, en especial respecto de la regla exceptiva que se señala para la imposición del gravamen y las funciones asignadas al gobierno nacional, para su liquidación y pago, ameritan un examen más detallado del asunto que la Sala entra a desarrollar.

4.2. Finalidad de la disposición acusada

La importación de los bienes contemplados en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, por mandato del legislador, está gravada con un IVA implícito, con el cual se protege la producción nacional de esa misma clase de productos.

Según lo expresaron los legisladores en el debate surtido al proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 488 de 1998, con el párrafo del artículo 43 de esa ley se buscaba “defender la producción nacional frente a los artículos, por los productos importados que se abastezcan en el país con el ánimo de establecer un IVA implícito, en el porcentaje gravado de costo de producción nacional”¹³.

¹³ Gaceta del Congreso No. 364 del martes 22 de diciembre de 1998, pág. 19., en la cual se publica el Acta 34 de la sesión plenaria del Senado celebrada el 15 de diciembre de ese mismo año, respecto del proyecto de ley 105 de 1998-Senado y 045 de 1998-Cámara.

Por su parte, para el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda¹⁴, dicha norma presenta la siguiente fundamentación especial y concreta:

“El objetivo del párrafo 1° del artículo 43 de la Ley 488 de 1998, que introduce la creación del IVA implícito en la importación de bienes que se encuentren excluidos en su producción nacional, es colocar en igualdad de condiciones al productor nacional frente al importador.

El fundamento de esta medida radica en que la venta de bienes “excluidos” no causa el IVA, pero los productores y distribuidores de esta clase de bienes sí pagan dicho impuesto cuando adquieren insumos gravados. La imposibilidad de solicitar el descuento correspondiente conduce a que estos agentes trasladen, primero al costo y luego al precio final del producto, el IVA cancelado en la compra de insumos, de acuerdo con las elasticidades ingreso y sustitución del bien, y en definitiva conforme a las condiciones de competencia del mercado específico. De la situación antes descrita, resulta que en los bienes excluidos existe un IVA implícito que eleva el precio de los mismos.

Cuando la misma clase de bienes es importada, los países exportadores atendiendo el principio de destino, garantizan que las mercancías lleguen a territorio colombiano libres de este impuesto, lo que los convierte en bienes exentos al momento de ingresar al territorio nacional.

Son estas diferencias las que se pretende corregir, con el fin de que los productores nacionales de bienes excluidos no compitan en desventaja frente a los bienes importados.”.

Como se puede deducir de lo anterior, lo pretendido por el legislador fue desgravar la venta de productos agrícolas y pecuarios, entre otros, esenciales en la producción nacional permitiendo que la demanda también fuera satisfecha mediante la importación de los mismos, pero en igualdad de condiciones con los productores nacionales; de esta manera, los importadores de dichos bienes debían asumir un pago proporcional a los impuestos que en el proceso de producción asumen los productores

¹⁴ Concepto emitido por el Ministro de Hacienda, en septiembre de 1999, allegado al expediente a fol. 57.

nacionales, por virtud de la incorporación de insumos gravados con el IVA.

En estos mismos términos entiende el Procurador General de la Nación la norma puesta en tela de juicio, pues considera que la razón de la misma radica en un claro propósito proteccionista de la producción agrícola y la actividad pecuaria pues, de esta manera, la importación de los bienes reseñados en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998 no tendría una exención total, evitando colocar a aquellos bienes de producción nacional en desventaja frente a los extranjeros y, a la vez, pretendiendo estimular con ello el comercio exterior mediante una tarifa inferior al “16%”.

Lo antes manifestado, permite a la Corte aclarar que el texto del artículo 424 del E.T. como quedó finalmente redactado, luego de la modificación introducida por el artículo 43 de la Ley 488 de 1998 y con base en la finalidad de la norma en estudio, contiene una excepción al pago del impuesto sobre las ventas para ciertos bienes de producción nacional allí relacionados, excepción que a su vez está sometida a otra regla exceptiva, cual es que la importación de esos bienes que no causan impuesto sobre las ventas está gravada con un IVA implícito.

A continuación se procederá a analizar la constitucionalidad de la disposición enjuiciada.

4.3. Constitucionalidad de la disposición acusada

Ahora bien, los demandantes estiman que una de las razones por la cuales se considera que el legislador incurrió en una indeterminación del impuesto a las importaciones de bienes exentos del IVA, hace relación con la indefinición del concepto de oferta insuficiente de esos productos en el mercado nacional, para efectos de inaplicar dicho gravamen, lo cual ha dado lugar a distintas interpretaciones por parte de autoridades nacionales encargadas de este tema económico, en desmedro de los destinatarios de la exclusión del respectivo pago del gravamen.

Es por ello que el actor y el coadyuvante manifiestan su inconformidad con el resultado de la aplicación de esa norma, a través de la expedición por el gobierno nacional del Decreto 1344 de 1999¹⁵, señalando que se gravaron

¹⁵ “por el cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 424 del Estatuto Tributario.

bienes que presentan un déficit estructural y permanente, si se tiene en cuenta la relación entre la producción nacional y el consumo interno, como ocurre con el trigo, maíz, habas de soya, etc., así como aquellos que no registran “el más mínimo volumen de producción nacional, como sucede con la avena”.

Además, consideran que por tal indefinición el gobierno nacional, ha venido arrogándose la función de precisar el hecho gravable, la base gravable y la tarifa a aplicar en dicho gravamen, a través del ejercicio de potestades exclusivamente legislativas.

4.3.1. Constitucionalidad de la cláusula exceptiva contenida en la disposición censurada

Ciertamente, en la norma acusada se excluye del pago del gravamen a la importación de los bienes de que trata el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, cuando su oferta resulte insuficiente para atender la demanda interna. Tal concepto presenta una connotación importante en la descripción normativa del tipo impositivo allí referido, toda vez que debe ser utilizado por los operadores jurídicos para efectos de aplicar la excepción a la regla impartida en ese precepto legal.

Aun cuando el concepto de “oferta insuficiente para atender la demanda interna”, *prima facie*, pareciera configurar un término con alcance indefinido en su formulación, la realidad es otra.

Según la jurisprudencia de la Corte, como ya se mencionó en esta providencia, razones de índole administrativa y técnica predicables a la fijación de la base de cobro de un determinado tributo, impiden que en el procedimiento adelantado para obtener la respectiva definición, el legislador asuma una labor detallada de determinación de la suma sobre la cual dicho impuesto habrá de liquidarse, pues estaría desconociendo la influencia de variables económicas fluctuantes en un momento específico de la realidad económica nacional.

Acertadamente, el Procurador General de la Nación manifestó que la aplicación práctica del concepto de “oferta insuficiente para atender la demanda interna” debe darse de conformidad con la función legislativa en el campo fiscal, según la cual al legislador no le corresponde puntualizar

valores, como ocurre en este caso con la producción de bienes excluidos del impuesto del cual trata la norma acusada, cuando la misma se supedita a situaciones climáticas, económicas y hasta de orden público indefinibles, pues llevaría a extremar una función y a la postre a obtener normas que serían imposibles de aplicar.

La Corte estima que el legislador no avanzó en una definición expresa y concreta de “oferta insuficiente para atender la demanda interna”, por cuanto que se trata de un concepto determinable a través de parámetros que otorga adecuadamente la ciencia económica y los conceptos emitidos por las autoridades nacionales encargadas de esas materias, a manera de guía para la labor de concreción del mismo.

En efecto, en la práctica, la definición del concepto de “oferta insuficiente para atender la demanda interna” se llevó a cabo de esa forma por el gobierno nacional, en la expedición del Decreto 1344 de 1999, con base en los siguientes criterios¹⁶:

“De la misma forma, la disposición mencionada al final del primer inciso del párrafo 1°, establece como excepción para no ser gravados con el impuesto, aquellos productos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda interna.

Con miras a definir cuáles son los bienes cobijados con este beneficio y teniendo en cuenta que la DIAN no es competente para pronunciarse sobre este tema, se solicitó concepto a los organismos del ramo, en este caso, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como al Departamento Nacional de Planeación.

El departamento Nacional de Planeación señala que “para equilibrar dichas condiciones de competencia entre los productos nacionales e importados de la misma clase, la tarifa equivalente implícita debe aplicarse sobre todos los productos en los que exista producción nacional”, y más adelante agrega que “la insuficiencia de oferta sólo es plenamente comprobable en el caso de no producción”.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifiesta: “...nuestro concepto es que todas las importaciones de bienes agropecuarios, pesqueros y forestales producidos en el país,

¹⁶ Concepto mencionado en la nota 14.

deben ser gravadas con el impuesto al valor agregado, para no discriminar contra la producción nacional”.

Con base en los conceptos anteriores se procedió a elaborar el decreto reglamentario, según el cual los bienes agropecuarios contenidos en el artículo 424 del Estatuto tributario, quedan gravados con el IVA implícito en su importación.”¹⁷

A juzgar por los conceptos traídos en cita y de conformidad con lo planteado por los actores, si bien no hay univocidad técnica en la ciencia económica sobre el concepto de “oferta insuficiente para atender la demanda interna”, no se puede afirmar que la definición de dicho concepto haya quedado librada al arbitrio de la autoridad encargada de interpretar y aplicar la norma, con grave atentado del ordenamiento superior, pues si bien dicha labor de precisión corresponderá al Ministerio de Hacienda, éste deberá hacerlo con sujeción a precisos marcos de acción.

La Corte, en consecuencia, no encuentra que el legislador se haya sustraído del ejercicio de una función que le es propia, permitiendo que la asuma la autoridad encargada de interpretar la norma, aplicarla y expedir el acto jurídico que dé cumplida ejecución a ese mandato legal, como lo afirman los actores, ni que la mencionada regulación vulnere el principio de igualdad de los contribuyentes, ni los principios de legalidad, seguridad, certeza jurídicos y equidad que gobiernan la materia tributaria (C.P., arts. 13, 338 y 363). De manera que, las expresiones “con excepción de aquellos productos cuya oferta sea insuficiente para atender la demanda interna”, deben entenderse constitucionales.

4.3.2. Constitucionalidad de la función asignada al gobierno nacional en la preceptiva acusada

De otro lado, en relación con la función que se le asigna al gobierno nacional en el inciso segundo del párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998, para efectos de la liquidación y pago del gravamen que allí se menciona, en virtud de la cual deberá “publicar la base gravable

¹⁷ En forma adicional a las definiciones proferidas por las autoridades estatales, antes citadas, la doctrina especializada en la materia ha señalado como “oferta insuficiente para atender la demanda interna”, la situación que se presenta cuando la demanda interna por un bien o un servicio es superior a las cantidades producidas localmente, dando lugar a una escasez de dicha mercancía y a un incremento en su precio, que puede originarse por un crecimiento en la demanda que desborde las capacidades productivas que tiene la economía para elaborar esa mercancía o por colusión entre los productores -cuando son pocos- para llegar a acuerdos que restringen la oferta de bienes y así crear artificialmente una oferta inferior a las necesidades de la demanda interna con el propósito de lograr incrementos en sus precios.

mencionada en el inciso anterior aplicable a la importación de cada bien, teniendo en cuenta la composición en su producción nacional”, la Corte encuentra que constituye una facultad que en nada desdibuja el reparto constitucional de las competencias entre los distintos órganos del Estado.

Lo anterior, por cuanto que el gobierno nacional en cumplimiento de esa orden legal, tiene que calcular el valor de la tarifa promedio implícita del IVA pagado por los productores nacionales en los bienes relacionados en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, con base en la regla allí establecida, cual es “la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de la producción de bienes de la misma clase de producción nacional”.

Según lo manifiesta el interviniente en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público “el cálculo de esa tarifa se fundamentó en el establecimiento técnico de la estructura de costos de los bienes señalados por la norma (Costo de producción nacional). (...) A partir de allí, (...) se identifican aquellas compras de bienes o servicios gravados y, por consiguiente, el IVA pagado por productores y distribuidores en la adquisición de insumos. El monto estimado de este impuesto, que no es objeto de descuento ni devolución, se relaciona con el valor bruto de la producción, arrojando como resultado la tarifa implícita en cuestión”.

Para realizar esa cuantificación, según lo manifiesta el mismo interviniente, se ha procurado contar con fuentes de información oficiales, confiables, disponibles y objetivas. Agrega que, “Teniendo en cuenta estos criterios se acude a las Cuentas Nacionales del DANE, ya que en ellas se encuentra la composición del consumo intermedio por ramas de la producción (Matriz Insumo-Producto). Sin embargo, esta información, presenta solamente 35 ramas de actividad económica. (...) A fin de lograr un nivel de desagregación más cercano al establecido en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, este análisis se complementa utilizando otras fuentes de información oficiales tales como la Encuesta Anual Manufacturera del DANE y los equilibrios Oferta Utilización (Cuentas Nacionales), las cuales permite una desagregación significativa de la producción y los insumos industriales”.

Sobre este tema, el Procurador General de la Nación señala que la elaboración del estudio técnico para determinar el costo de producción de

bienes de la misma clase en el país constituye una labor difícil de cumplir por medio de ley, por tratarse de una situación cambiante, de ahí que la norma enjuiciada haya delegado la tarea al gobierno.

La Corte comparte esa afirmación pues claramente se colige que el legislador estableció unas bases ciertas y determinables para señalar la suma concreta sobre la cual se liquidará el gravamen de que trata la norma acusada. Así mismo, por el carácter técnico y administrativo de esa labor, la cuantificación debió quedar en manos del gobierno nacional, ya que para su realización éste debe consultar una serie de datos e información y efectuar la respectiva evaluación, así como la valoración de los mismos, aspectos que son de competencia de la administración, sin que pueda endilgarse el ejercicio absolutamente discrecional de una función, pues como se ha visto ésta se encuentra reglada, lo que permitirá el debido cumplimiento de los mandatos legales establecidos en la disposición acusada, con sujeción a los artículos 113, 189-11 y 338 de la Carta Política.

Ahora bien, la controversia que se pueda suscitar, como en efecto la dejan conocer los demandantes, frente a los resultados del ejercicio de la función asignada al gobierno nacional en la norma acusada, para efectos de la liquidación y pago del gravamen de que trata esa disposición, constituyen materia de examen por parte de otra jurisdicción distinta a la constitucional y por vía procesal diferente a la de la acción pública de inconstitucionalidad, razón por la cual se desechan los argumentos de la demanda y se estima que por lo analizado la norma enjuiciada también resulta constitucional.

4.3.3 Análisis de la violación de otros principios tributarios por la disposición enjuiciada

Por último, resta señalar que la libertad impositiva del legislador se encuentra sujeta a varios principios constitucionales fundamentales del sistema tributario como son los de equidad, eficiencia, progresividad, irretroactividad y legalidad (C.P., arts. 363 y 338).

El coadyuvante de la demanda enjuicia la norma censurada por estimar que ésta vulnera los principios de progresividad y eficiencia o economicidad

tributarios y, en ese orden de ideas, el numeral 9o. del artículo 95 y el inciso 1o. del artículo 363 superiores.

Al respecto expresa que los impuestos sobre las ventas son regresivos y que gravar con un IVA implícito las importaciones de los bienes que no causan el impuesto sobre las ventas, supuestamente para "devolverle la equidad al productor nacional de estos mismos bienes que sufraga en sus procesos insumos y servicios gravados que no puede repercutir", se traduce en el deterioro del principio de progresividad del ordenamiento impositivo y el de eficiencia o de econocimicidad que propugna por el recaudo del impuesto con el menor costo administrativo y menor carga económica y de trámites para el contribuyente, en la medida en que éste debe sufragar un impuesto adicional sobre la importación de bienes expresamente excluidos y cuya producción ha estado afectada por el pago de otros impuestos por el uso de materias primas, insumos y servicios gravados en el respectivo proceso de fabricación y distribución, sin posibilidad de que se pueda reclamar la respectiva devolución.

La Corte estima infundados estos argumentos. En efecto, al relacionarse básicamente el principio de progresividad tributaria con la capacidad de pago del responsable o contribuyente de una obligación tributaria, característica predicable de los impuestos directos, tales como a la renta y complementarios, predial y de industria y comercio, la queja del actor en este sentido es inconducente, en la medida en que el impuesto sobre las ventas no está concebido con respecto a dicho principio, pues no es la capacidad económica del contribuyente la que rige su señalamiento, sino el consumo, como ocurre con los impuestos indirectos en general, entre ellos el mencionado, y otros como los de los cigarrillos y licores.

Además, por la conformación técnica de ese tributo indirecto y la necesidad de su administración eficiente, no es susceptible de ser creado y recaudado atendiendo el principio de la progresividad¹⁸, pues la misma depende de un criterio distinto que atiende es a la proporcionalidad existente entre el beneficio recibido y el monto del impuesto¹⁹.

Tampoco encuentra la Corte que la norma sea atacable en su constitucionalidad por razón del desconocimiento grave del principio de la

¹⁸ C-364 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁹ Ver la Sentencia C-094 de 1993, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

eficiencia, dada una aplicación antitécnica del impuesto sobre las ventas contenido en la disposición acusada, el cual “atiende fundamentalmente a los objetivos de interés general que busca la tributación y que consiste en concebir el sistema normativo pertinente en medio idóneo para que los impuestos cumplan su cometido esencial con los menores esfuerzos y los mayores rendimientos”²⁰. El mismo resulta predicable frente a una inconveniente racionalización de los costos administrativos en los que pueda incurrir el fisco para la administración de los tributos y de los gastos administrativos a cargo de los contribuyentes para cumplir con la obligación tributaria, aspecto que no se encuentra demostrado en la norma enjuiciada.

Por el contrario, se considera que el tipo impositivo que se viene analizando se enmarca dentro de los principios de justicia y equidad fiscales, en tanto no genera discriminación frente a las personas destinatarias de sus mandatos y, como ya se anotó, en lugar de crear discriminaciones, promueve condiciones de igualdad entre los productores nacionales e importadores de los productos contemplados en el artículo 43 de la Ley 488 de 1998, en términos razonables y como resultado de una política de protección a la producción nacional, cuyos resultados se traducen en un desarrollo del objetivo primordial del Estado de promover la prosperidad general con criterios que realizan los principios constitucionales mencionados.

No se observa, entonces, sustento en las acusaciones planteadas para que en lo analizado se estimen desconocidos los mandatos superiores, por lo que igualmente por este aspecto la disposición censurada será declarada exequible.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

²⁰ Sentencia C-335 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 1o. del artículo 43 de la Ley 488 de 1998 que modificó el artículo 424 del Estatuto Tributario, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-597/00

DEBERES **DEL**
CIUDADANO-Claridad/TRIBUTO-Inteligible/DELITO-Inteligible
 (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTOS-Establecimiento
 inteligible (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTOS-Tarifa no
 determinada claramente (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2632

Demanda de inconstitucionalidad
 contra los incisos 1 y 2 del párrafo 1
 del artículo 43 de la Ley 488 de 1998

Con el debido respeto, nos permitimos disentir del fallo arriba referido, por las razones que a continuación exponemos de manera sintética:

En cualquier Estado, pero particularmente en un Estado de derecho, las normas que imponen deberes a los ciudadanos o desestimulan conductas mediante la amenaza de penas, deben ser tan claras, que el destinatario pueda inferir a partir de su texto cuál es exactamente el deber a su cargo o cuál la conducta que debe observar u omitir para no padecer los rigores de la coacción estatal. Eso significa que las normas que establecen tributos y las que tipifican delitos han de ser tan inteligibles, que no necesiten de intermediarios que precisen su contenido. Si otra cosa ocurre, se escamotea el principio de legalidad, que en uno y otro campo han de tener vigencia rigurosa.

La norma que la Corte ha declarado exequible en la sentencia referida dista mucho de satisfacer esa exigencia. Basta para demostrarlo, formular esta pregunta: ¿cuál es la tarifa que el sujeto gravado debe pagar? La respuesta es: la que el Gobierno determine, conforme a parámetros que pueden resultar claros para el ciudadano diestro en cálculos económicos, pero esotérico para el lego, que queda librado a lo que el administrador establezca, siguiendo caminos que aquél ignora. ¿Podrá entonces decirse razonablemente que la tarifa está claramente determinada en la ley? La

respuesta, desde un punto de vista mucho más próximo al del lego que al del especialista, (y por eso más revelador) es sin duda negativa.

Fecha ut supra,

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

Anexo 24

Sentencia C-402/10

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Reincorporación por inexequibilidad de la derogatoria/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO**-Vulneración por norma reincorporada que faculta a la Junta Directiva del INCORA (hoy Incoder) para fijar tarifas por servicios de titulación de terrenos baldíos

TERRENOS BALDIOS-Tarifa que fija la Junta Directiva del INCORA (hoy Incoder) por servicios de titulación constituye una tasa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Desconocimiento por cuanto para la fijación de las tarifas por servicios de titulación de terrenos baldíos se pretermitió método y sistema al igual que la forma de hacer su reparto

El artículo 78 de la Ley 160 de 1994, que constituye una norma reincorporada por inexequibilidad de su derogatoria, contiene varios enunciados normativos, y uno de ellos que constituye el aparte acusado, está relacionado con la habilitación a la junta directiva del INCORA (hoy Incoder) para señalar las tarifas máximas que pueden cobrarse a los adjudicatarios de terrenos baldíos por los servicios de titulación, lo que constituye una tasa, pues se está ante una prestación económica originada por imposición legal, cuya finalidad es recuperar los costos en los que incurre el Incoder por llevar a cabo el servicio de titulación de baldíos, servicio que guarda relación directa con el beneficio que el responsable de la tasa deriva del mismo, pues en su condición de adjudicatario del bien baldío obtiene la propiedad del predio correspondiente, el cual ingresa a su patrimonio, y el valor de la tasa no está relacionado con la utilidad que se originaría de la explotación del bien, sino que se circunscribe a la recuperación del costo en que incurre el Estado por el servicio de titulación necesario para la adjudicación del baldío, de donde la obligación tributaria solo se origina cuando el interesado acepta que se le adjudique el bien por parte del Incoder, por lo que luego de esa aceptación el pago de la tasa adquiere naturaleza forzosa, pues sin él no podría efectuarse la transferencia del inmueble de la Nación al adjudicatario; pero no obstante que el legislador haya determinado una tasa en las condiciones descritas, la Corte advierte que esa previsión no cumple con las exigencias constitucionales que se derivan del principio de legalidad tributaria, pues no se identifica ningún criterio que permitiera definir el costo y la forma de hacer su reparto y como tales elementos no están presentes, se está ante una evidente violación del principio de legalidad tributaria, lo que conlleva la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Reglas sobre la reincorporación o reviviscencia de normas derogadas/**REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS**-Sujeta a condiciones de procedencia

Para la doctrina más tradicional, asumida íntegramente por la Corte en sus primeros fallos, la inexecutable de la expresión derogatoria implicaba la reincorporación de la normatividad derogada, predicable desde el momento en que se adopta dicha sentencia de inconstitucionalidad, dejándose con ello a salvaguarda las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma cuestionada, solución que resultaba, plenamente compatible con el efecto ordinario ex nunc de las sentencias judiciales, pues la reincorporación de la norma derogada no es incompatible con el reconocimiento de plenos efectos de la disposición declarada inexecutable, desde su promulgación y hasta la sentencia de inconstitucionalidad. En las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.

REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA-Oportunidad para su declaratoria/**REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA**-Diferentes alternativas

En lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexecutable del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente. Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexecutable, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se

cumplen los requisitos que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Efectos/REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS-Protección de bienes y valores constitucionales/REINCORPORACION DE NORMAS DEROGADAS-Procedencia

Mediante sentencia C-175 de 2009 se declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural, en su integridad, normatividad que contenía una disposición derogatoria de, entre otras, la Ley 160 de 1994 a la que pertenece la norma ahora demandada, y en la precitada decisión (i) no se expresó ni en su parte motiva ni resolutive sus consecuencias respecto a la reincorporación de normas derogadas; y (ii) en cuanto a sus efectos, se restringió a indicar que eran ex nunc, es decir, hacia futuro. Sin embargo, observa la Corte que los asuntos regulados por la Ley 1152 de 2007 tienen relación inescindible con derechos fundamentales de primer orden, entre ellos el mínimo vital y el acceso a la tierra agraria por parte de la población campesina y la protección de la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes, dependiente de su vinculación con sus territorios ancestrales y/o relacionados con la construcción de esa identidad, además que sus regulaciones estaban intrínsecamente relacionadas con el cumplimiento de las finalidades estatales en cuanto al desarrollo rural, habida cuenta que establecía las distintas reglas de constitución y funcionamiento de la institucionalidad rural, junto con los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento de la propiedad agraria, consideraciones que resultan suficientes para la Corte concluir que la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Concepto/TRIBUTO-Competencia para crearlo y fijar sus elementos

De acuerdo con el principio de legalidad tributaria, establecido en el artículo 388 C.P., la competencia para imponer contribuciones fiscales o parafiscales es exclusiva de las corporaciones públicas de elección popular, las cuales que deberán fijar directamente tanto los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, al igual que las tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o por la participación en los beneficios que les proporcionen, caso en el cual esos mismos órganos deberán establecer el método y el sistema para definir tales costos y beneficios, al igual que la forma de hacer su reparto.

TRIBUTO-Concepto/TRIBUTO-Clases

Los tributos han sido reconocidos como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad. En el caso colombiano, es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos en el actual sistema fiscal, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones, cada uno con características propias que los diferencian.

IMPUESTO-Características

CONTRIBUCION-Características

TASA-Concepto/TASA-Características

Las tasas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud. En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Reglas sobre condiciones para determinar método y sistema para fijación de tarifas de tasas y contribuciones/**TRIBUTO**-Definición clara y precisa en la ley de método y sistema para fijar la tarifa

La jurisprudencia se ha ocupado de determinar qué condiciones debe tener la norma proferida por el órgano de representación popular para que se concluya que ha fijado, de manera directa y suficiente, el método y el sistema para la determinación de la tarifa de las tasas y las contribuciones. A partir del análisis de la jurisprudencia constitucional pertinente, la Corte concluye las siguientes reglas sobre este tópico: 1. La determinación del método y el sistema de las tarifas responde a modelo flexible, toda vez que su cumplimiento no se deriva de la prescripción, por parte del legislador, de fórmulas sacramentales o, inclusive, del uso de los términos “método y sistema”; pero tampoco puede extenderse el cumplimiento del deber constitucional de definición legal a una formulación vaga, ambigua o insuficiente, que haga nugatoria la obligación fijada por la Carta. La Corte ha entendido que “... una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración”; 2. La determinación concreta de las tarifas se logra a través de la actuación concurrente de los órganos de representación popular y las autoridades administrativas. Por lo tanto, corresponde a los primeros fijar el método y el sistema para el cálculo, sin que deban entrar en la regulación más particular de la tarifa, pues ello vaciaría la competencia que el artículo 338 C.P. reconoce a dichas autoridades. Para la Corte, “[s]e trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

PRECIOS PUBLICOS-Concepto

Los precios públicos son ingresos no tributarios que surgen como erogación pecuniaria de contrapartida directa, personal y conmutativa a cargo de los beneficiarios, cuya causa jurídica es la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal. La obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu).

TASAS Y PRECIOS PUBLICOS-Diferencias

Referencia: expediente D-7846

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994. *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*.

Actor:
Germán Ríos Arias

Magistrado Ponente:
Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Germán Ríos Arias demandó el artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

I. Consideración preliminar

La ponencia presentada para el asunto de la referencia por parte del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto no fue aceptada por la mayoría de la Corte, razón por la cual el asunto fue asignado al suscrito Magistrado Ponente, con el

fin que reformulara su texto en consonancia con lo decidido por esa mayoría. Sin embargo, debe señalarse que de la ponencia original son conservados en esta sentencia, tanto sus antecedentes como la exposición del contexto histórico y de la jurisprudencia constitucional en materia de reincorporación de normas al ordenamiento jurídico por la declaratoria de inexecutable de disposiciones derogatorias. Estos argumentos son reiterados salvo algunas modificaciones destinadas a hacerlos compatibles con la parte resolutive de esta decisión. Ello en la medida en que la Sala manifestó su conformidad con los aspectos más generales de dichas consideraciones, exceptuándose las conclusiones a las que arribó el proyecto de fallo frente al citado tópico. Por ende, desde dicho aparte y basándose en varias de las consideraciones ofrecidas en la ponencia original, el magistrado ponente expresa a continuación el consenso de la mayoría sobre el sentido de la decisión.

II. Disposición demandada

A continuación se transcribe la norma acusada, subrayándose el enunciado normativo demandado:

Ley 160 de 1994 (Agosto 3)

Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Artículo 78. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adelantará por medio de funcionarios de su dependencia los procedimientos administrativos de adjudicación de las tierras baldías de la Nación, cuando ejerza directamente esa función. Para la identificación predial, tanto el INCORA como las entidades públicas en las que se delegue esta función, podrán utilizar los planos elaborados por otros organismos públicos o por particulares, cuando se ajusten a las normas técnicas establecidas por la Junta Directiva del Instituto.

Las tarifas máximas que pueden cobrarse a los adjudicatarios de terrenos baldíos por los servicios de titulación serán señaladas por la Junta Directiva.

III. La demanda

A juicio del actor, el enunciado normativo demandado desconoce lo previsto en el artículo 338 C.P., precepto que señala textualmente: *“[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”*.

Indica que si bien el artículo 78 de la Ley 160 de 1994 emplea el término *“tarifas”*, realmente instituye un tributo que corresponde a la tipología de una tasa, pues contempla el cobro de un servicio prestado por una entidad estatal con ocasión de la titulación de baldíos. Alega, entonces, que el tributo en cuestión desconoce el artículo 338 de la Carta porque la ley debió fijar: (i) los beneficios del servicio, (ii) el sistema y método de cálculo para fijar los costos de la tarifa y (iii) la forma de hacer su reparto, aspectos que no fueron regulados por la disposición demandada sino que se delegó su determinación en una autoridad administrativa –la Junta Directiva del Incora- con claro desconocimiento de los mandatos constitucionales antes referidos. Añade que las tarifas a las que hace referencia la disposición acusada fueron reguladas por el artículo 15 del Decreto 2664 de 1994, modificado por el Decreto 982 de 1996 y que han sido fijadas por sucesivos acuerdos expedidos por el Consejo Directivo del Incoder, precisa que actualmente están fijadas por el Acuerdo 107 de 2007.

Acota que el mentado Acuerdo en su parte motiva invoca el artículo 78 de la Ley 160 de 1994, precepto que según el actor autoriza el cobro de tarifas más no regula lo concerniente a los beneficios del servicio, sistemas y métodos para calcular su costo y la forma de hacer su reparto. Concluye por lo tanto que el Acuerdo contraviene la Constitución *“pues las tarifas que fija debieron ser con fundamento en norma legal inexistente”*.

Solicita que el inciso demandado sea declarado inexecutable con efectos retroactivos y que se ordene la devolución de las sumas pagadas por este concepto cuando se trate de tarifas originadas por trámites de titulación de baldíos a quienes *“antes o después de iniciarse el trámite administrativo entraron en situación de desplazamiento forzado por la violencia”*, también a aquellos *“afectados por la situación de violencia aunque no se hayan desplazado”*, y a los pequeños productores rurales en el caso de tarifas originadas por titulación de baldíos de hasta dos unidades agrícolas familiares. Considera el actor que respecto a los anteriores sujetos el Estado tiene especiales deberes de promoción y protección, que resultan afectados por el cobro de una tarifa para la titulación de tierras.

IV. Intervenciones

4.1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En la intervención suscrita por la Presidenta del Instituto concluye que el enunciado normativo demandado es inconstitucional. Inicialmente se determina que la tarifa prevista en el precepto demandado corresponde a una tasa porque (i) se trata de una prestación pecuniaria directa a cargo de los particulares que adquieren bienes o servicios a cargo del Estado y (ii) tiene por finalidad recuperar el costo de los bienes o servicios prestados. A continuación expone el alcance del principio de legalidad del tributo en materia de tasas, de conformidad con lo señalado en el artículo 338 C.P. y manifiesta que las autoridades administrativas pueden fijar las tarifas que cobren por recuperación de los costos de los servicios *“siempre y cuando el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, sean fijados por la ley”*.

Seguidamente se estudia el contenido normativo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994, con el fin de destacar que *“el Legislador no fijó directamente la tarifa, sino que delegó su señalamiento a una entidad administrativa, lo cual hasta ahí, sería factible por tratarse de una tasa. Sin embargo, la misma ley ha debido señalar el método y el sistema que la entidad administrativa debía seguir al momento de desarrollar la autorización para fijar la tarifa, elemento sustancial del tributo”*, elementos que no están presentes en el precepto demandado lo que acarrea la vulneración de los principios de legalidad y representación popular en materia tributaria.

En la misma intervención se plasma que *“en el presente caso se vislumbran algunas circunstancias especiales atinentes a la situación de la población campesina y desplazada, en incapacidad de efectuar el pago, que si bien escapan del área de conocimiento de esta entidad, indican que es procedente que esa Corporación examine la posibilidad de modular los efectos de la sentencia (...) de manera que comprenda también las tasas causadas en el pasado”*.

4.2. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

La Jefa de la Oficina Asesora Jurídica del Incoder participó en el proceso, en defensa de la constitucionalidad del enunciado demandado. Sostiene que la tarifa que deben pagar los beneficiarios de la adjudicación de baldíos por concepto de titulación, prevista en el artículo 78 de la Ley 160 de 1994, no tiene carácter tributario porque no corresponde a un impuesto, ni a una tasa, ni a una contribución. Aclara que *“si bien la titulación de un baldío formaliza los derechos de adjudicatarios sobre el referido predio, la titulación no constituye en si misma un servicio público, pues está dirigida a satisfacer necesidades individuales de aquellas personas que requieren la adjudicación de estos predios y demuestran tener derecho a su adquisición en virtud de la ocupación, con lo cual simplemente se satisfacen intereses*

particulares y no colectivos. Por otra parte el valor cancelado no se paga con ocasión de la adjudicación sino de la titulación, es decir, no se trata de una contraprestación equivalente a los servicios recibidos, sino el cubrimiento de unos gastos específicos que puedan cargarse al particular y que precisamente determina el Consejo Directivo en la respectiva reglamentación”.

Entiende por lo tanto el Instituto interviniente que la tarifa que debe pagarse por concepto de titulación de baldíos es la financiación del costo del levantamiento topográfico necesario para la adjudicación de un bien baldío, con fundamento en el artículo 95-9 C.P., cuyo monto ha sido fijado por el Consejo Directivo del Incoder dentro de los conceptos de justicia y equidad. Por ende, como no se está ante un ingreso tributario deben prosperar los cargos formulados por la demanda.

4.3. Intervenciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural defiende la constitucionalidad del inciso demandado con el argumento que la tarifa contemplada en el artículo 78 de la Ley 160 de 1994 *“no constituye un tributo que busque la retribución por un servicio al que cualquier ciudadano interesado tiene acceso de manera deliberada, sino que se configura como el precio público por los costos que le genere a la administración el reconocimiento de un derecho y que el mismo esté en orden con las máximas constitucionales sobre el derecho a la propiedad y la explotación agropecuaria de la tierra”.*

Igualmente sostiene que, aún si en gracia de discusión se acepta que la tarifa cuestionada se refiere a una tasa, no debe declararse su inconstitucionalidad porque el inciso acusado establece el criterio que debe seguirse para fijar su monto *“consistente en el valor en que incurra la administración por concepto de las gestiones que deba adelantar para la adjudicación de un predio baldío (...) De esta forma, aún cuando no está explícito en la norma el sistema y el método al que se refiere el inciso segundo del artículo 338 del Estatuto Superior, sí es posible determinar que su monto debe sujetarse indiscutiblemente al valor de los costos que por las gestiones de adjudicación incurra la administración pública”.*

Argumentos similares consigna en su escrito de intervención el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para defender la constitucionalidad del precepto acusado, a los cuales añade que el impacto fiscal por la declaratoria de inexecutable de la disposición acusada ascendería a quinientos ochenta millones de pesos (\$580.000.000) anuales

4.4. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia solicita a la Corte que profiera un fallo inhibitorio, debido a que la disposición objeto de control desapareció del ordenamiento jurídico. Explica que la Ley 160 de 1994 fue derogada por la Ley 1152 de 2007, la cual fue a su vez declarada inexecutable mediante la sentencia C-175 de 2009. Precisa que según la jurisprudencia constitucional la declaratoria de inexecutable de una ley no reincorpora al ordenamiento jurídico la regulación que la primera previamente derogó, salvo cuando así lo señala de manera expresa la Corte Constitucional, pronunciamiento que no tuvo lugar en la sentencia C-175 de 2009 respecto de la Ley 160 de 1994.

En todo caso se adentra en el estudio de fondo del precepto acusado y sostiene que según los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, este crea una tasa la cual no reúne las exigencias propias del principio de legalidad respecto a este tipo de tributos, al no haberse señalado el sistema y el método para definir los costos del servicio prestado, razón por la cual debe declararse su inconstitucionalidad.

V. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional

En el auto admisorio de la demanda, proferido el 31 de agosto de 2009, el Magistrado Sustanciador Humberto Antonio Sierra Porto ordenó oficiar al Gerente General del Incoder para que explicara (i) si las tarifas a las que hace alusión la norma demandada aún son cobradas por esa entidad; (ii) si la misma cobra sumas por los servicios de titulación a los adjudicatarios de baldíos; y (iii) cuál es el fundamento normativo para realizar dichos cobros.

Mediante escrito radicado el 2 de octubre del mismo año, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Incoder informó que el Consejo Directivo de dicha entidad, a través del Acuerdo 102 de 2007 modificó el Acuerdo No.001 de 2004 que estableció las tarifas de los servicios que el Instituto presta referidos a la titulación de baldíos, los servicios de identificación predial en los procedimientos agrarios y los demás servicios administrativos. Afirma textualmente que *“las tarifas a las que hace alusión el artículo 78 de la Ley 160 de 1994 y fijadas en dicho acuerdo (artículo segundo), aún son cobradas por esta entidad”*.

Explica también que el fundamento jurídico que permite al Incoder cobrar sumas de dineros por los servicios de titulación de tierras a los solicitantes es precisamente el artículo 78 de la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo 102 del 15 de febrero de 2007 antes aludido. Así, adjunta copia de dicho acto administrativo.

VI. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus competencias constitucionales, solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable el inciso demandado del artículo 78 de la Ley 160 de 1994. Para ello, acoge la postura según la cual la tarifa prevista por el enunciado normativo acusado corresponde a una tasa porque (i) constituye el precio que el Estado cobra a los adjudicatarios de terrenos baldíos por el servicio de titulación; (ii) en principio no es obligatoria pues el particular tiene la opción de adquirir el servicio; (iii) su finalidad es recuperar los gastos en que incurre el Incoder por los servicios de titulación; y (iv) el precio que paga el usuario guarda relación directa con los beneficios derivados de dicho servicio.

Concluye, por lo tanto, que el precepto en cuestión vulnera el principio de legalidad en materia tributaria previsto en el artículo 338 C.P. porque confía a la administración la fijación de la tarifa de una tasa sin definir el sistema y el método para señalar las tarifas máximas que deben cobrarse a los adjudicatarios de terrenos baldíos por los servicios de titulación. Finalmente, habida cuenta las solicitudes subsidiarias que realiza el actor, señala que en estos casos la jurisprudencia constitucional por regla general ha determinado que la declaratoria de inconstitucionalidad tendrá efectos hacia el futuro y no retroactivos.

VII. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

1. Esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, pues se trata de una demanda contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. El actor cuestiona la constitucionalidad del inciso final del artículo 78 de la Ley 160 de 1994, pues a su juicio este precepto prevé una tasa y defiere en su integridad la fijación de su tarifa a las autoridades administrativas, sin prescribir los beneficios del servicio, el sistema y método de cálculo para fijar los costos de la tarifa y la forma de hacer su reparto. La omisión del legislador sobre esa materia vulnera el principio de legalidad en materia tributaria pues de conformidad con lo señalado en el artículo 338 C.P., tales extremos deben ser definidos por la ley. Adicionalmente solicita que se declare su inexecutable con efectos retroactivos y que se ordene la devolución de lo pagado por concepto de adjudicación de baldíos por sujetos que gozan de especial protección constitucional, tales como los desplazados y los pequeños productores agrarios.

La intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y el concepto del Procurador General de la Nación contienen argumentos similares a los expuestos en la demanda. En cambio, los representantes del Incoder, del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público defienden la constitucionalidad del precepto acusado, con fundamento en que este no contempla una tasa sino un precio público y por lo tanto no contraviene el principio de legalidad en materia tributaria. Por su parte el director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia señala que el precepto acusado no está vigente y en consecuencia deberá emitirse una sentencia inhibitoria. De forma subsidiaria, el mismo interviniente solicita que de concluirse que el precepto acusado readquirió su vigencia, es inexecutable por desconocer el principio de legalidad tributaria.

De conformidad a los asuntos antes planteados, antes de abordar el examen de los cargos formulados por el demandante, corresponde a esta Corporación exponer las reglas jurisprudenciales acerca de la reincorporación de normas derogadas por disposiciones que, a su vez, han sido declaradas inexecutable; esto con el fin de examinar si el precepto acusado está vigente o continúa produciendo efectos jurídicos y por lo tanto hay lugar a un fallo de fondo.

En caso de que se arribe a una respuesta afirmativa a este asunto, la Corte deberá verificar si la norma acusada resulta inconstitucional por violar el principio de legalidad tributaria. Para ello, deberá exponer su jurisprudencia sobre el contenido de ese principio superior, haciéndose énfasis en las condiciones y requisitos de las tasas en tanto ingreso tributario y su diferencia con otros tipos de recursos, que no tienen esa naturaleza fiscal, como los precios públicos. Luego, a partir de las reglas que se deriven de dicho análisis, se resolverá el problema jurídico citado.

La reincorporación de normas derogadas por disposiciones declaradas inexecutable. La vigencia del precepto demandado

3. El punto de partida para el análisis acerca de la vigencia del artículo acusado es la consideración acerca de lo previsto en el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007, norma que derogó en su integridad la Ley 160 de 1994. El precepto en comento textualmente señalaba:

ARTÍCULO 178. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga los artículos 11 a 25 de la Ley 13 de 1991, los artículos 48 a 54 y 99 de la Ley 101 de 1993 y las Leyes **160 de 1994**; 41 de 1993, 4ª de 1973; 200 de 1936, salvo los artículos 20, 21, 22 y 23, con las modificaciones efectuadas por la Ley 100 de 1944; el artículo 5º de la Ley 301 de 1996, el Decreto-ley 1300 de 2003 con excepción de los artículos 1º y 8º, y las demás disposiciones que le sean contrarias. (Negrillas añadidas).

Como se desprende de su tenor literal esta disposición deroga, a partir del 25 de julio de 2007 -fecha de publicación de la Ley 1152 de 2007-¹, íntegramente la Ley 160 de 1994, incluyendo por su puesto el artículo 78 demandado en el presente proceso.

A su vez la Ley 1152 de 2007 fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009, (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En las conclusiones plasmadas en la parte motiva de esa decisión se consigna:

40. Debido a la pretermisión del requisito de consulta previa, la norma acusada deviene inexecutable en su integridad. Ello debido a que, en razón de constituir, por expreso mandato del Legislador, un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de los territorios rurales, (i) no resulta viable diferenciar entre las normas que afectan directamente a las comunidades y aquellas que no tienen ese efecto, amén de la posibilidad que en casos concretos cualquier disposición del EDR contraiga esa afectación; y (ii) la exclusión, en virtud de su inexecutable, de las normas que hagan referencia nominal a los pueblos indígenas y tribales, generaría un régimen discriminatorio en contra de los mismos, puesto que contribuiría a un déficit de protección jurídica, contrario a los derechos que la Constitución reconoce a dichas minorías étnicas.

Por último, la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, hacia futuro. (Negrillas añadidas).

A partir de los anteriores aspectos, es posible concluir que (i) los efectos temporales de la sentencia C-175/09 son hacia el futuro; (ii) dicha decisión no hizo un pronunciamiento acerca de la reviviscencia de las normas derogadas por la Ley 1152/07 objeto de la inexecutable.

Para la Corte resolver esta última cuestión es fundamental para poder iniciar el examen de la disposición demandada en el presente proceso, pues tanto el actor como la mayoría de los intervinientes y el Procurador General concluyen que con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152/07, fueron reincorporadas al ordenamiento jurídico todas las disposiciones derogadas por el artículo 178 *ejusdem*, entre ellas la Ley 160 de 1994, razón por la cual infieren que el artículo 78 acusado se encuentra vigente y, en consecuencia, es factible un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. Así las cosas, debe determinarse si la reincorporación mencionada opera del modo en que lo advierten el demandante y los demás participantes en el asunto de la referencia.

4. Planteado como un problema jurídico el asunto que debe ser resuelto previamente es: ¿Revive un precepto jurídico derogado por una disposición

¹ La Ley 1152 de 2007 fue publicada en el Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007.

declarada inexecutable? La respuesta a esta cuestión implica temas de profunda complejidad que, en principio, no serán abordados en esta providencia, entre ellos los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sobre las situaciones jurídicas que se consolidaron bajo la ley declarada inexecutable, el carácter declarativo o constitutivo de la sentencia de inconstitucionalidad, e incluso el debate sobre el papel que cumple el juez constitucional dentro de un Estado democrático de derecho. Asuntos que por su trascendencia son objeto de debates teóricos que no serán abordados en la presente ocasión. Por lo pronto, esta Corporación se concentrará en el tópico de la reincorporación al ordenamiento jurídico de una disposición derogada por un precepto declarado inexecutable.

5. Las discusiones sobre los efectos de la sentencia de constitucionalidad, especialmente en lo que hace relación a la reviviscencia de las leyes derogadas por las disposiciones declaradas inexecutables, no son recientes en la doctrina jurídica colombiana, y se remontan a la época en la cual el control abstracto de constitucionalidad sobre las leyes lo ejercía la Corte Suprema de Justicia. En ese momento se enfrentaron dos tesis al respecto, la primera que asimilaba la sentencia de inexecutableidad, en cuanto a sus efectos, a la nulidad,² y la segunda que defendía los efectos especiales de la declaratoria de inexecutableidad y los diferenciaba tanto de la nulidad como de la derogatoria.³

La primera perspectiva partía del significado etimológico del término inexecutableidad (*lo que no produce efectos*), para concluir que la declaratoria de inexecutableidad equivalía a la nulidad. Adicionalmente esta tesis se apoyaba en distintos preceptos del Código Civil que señalaban que existe objeto ilícito en todo aquello que vulnera el derecho público de la Nación (Art. 1519) y que las nulidades derivadas de causa ilícita son absolutas (Art. 1741), en esa medida la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley se asemejaría a una nulidad por vulneración de la Constitución, que proyectaría sus efectos hacía el pasado. Según esta postura la nulidad de la norma declarada inexecutable se extiende hacia el futuro, pero también hacia el pasado con tres limitaciones: la protección de los derechos adquiridos, el respeto por la cosa juzgada y por los hechos consumados.

Un pronunciamiento de la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado de 17 de noviembre de 1958, adopta esta postura, al diferenciar entre la derogatoria y la declaratoria de inexecutableidad en los siguientes términos:

² Defendida por FERNANDO GARAVITO en el escrito “La inexecutableidad de la ley” fechado del año 1921. Un detenido recuento de la cuestión lo PRESENTA HENRIK LÓPEZ STERUP, “En torno a los efectos de la sentencia de inexecutableidad”, en *Hacia un nuevo Derecho Constitucional*, Daniel Bonilla y Manuel A. Iturralde (Ed.), Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.

³ Defendida entre otros autores por Eustorgio Sarria, Jaime Sanín y Luis Carlos Sáchica. Ver LÓPEZ STERUP, Ob. Cit., p. 28 y s.s.

“Cuando el acto soberano del Congreso deroga una ley, esta desaparece para la formación futura, pero las situaciones jurídicas cumplidas bajo el imperio del precepto derogado se tiene por firmes ya que, de otro lado, la norma derogada goza de presunción de arreglo a la Constitución, y por tanto su validez es irrecusable. En cambio, cuando el desaparecimiento del precepto tiene por base un fallo del órgano controlador de la integridad constitucional, siendo este declarativo en cuanto se limita a reconocer la existencia de un vicio nacido con la vigencia del acto público demandado, sus efectos en el tiempo se cumplen desde tal vigencia...”⁴

El corolario implícito de esta tesis es la necesaria reviviscencia del ordenamiento derogado por la ley declarada inexecutable, pues al extenderse en el pasado los efectos de la inexecutable hasta el momento de su entrada en vigencia, se configuraría la ficción *que esta última ley nunca estuvo en vigor*. En consecuencia las disposiciones derogadas se reincorporan de manera automática en el ordenamiento jurídico.

La segunda tesis defendía el carácter especial de la declaratoria de inexecutable en cuanto a sus efectos, los cuales serían más semejantes a la derogatoria que a la nulidad. Aunque expuesta con diversos matices por sus defensores⁵, su punto de partida son los efectos hacia el futuro de la decisión de inconstitucionalidad. Desde esta perspectiva, una ley es constitucional hasta que no se declare lo contrario. Como complemento de esta tesis se esgrime que el juez constitucional no ejerce funciones normativas, las cuales están en cabeza del Congreso, razón por la cual *“la sentencia de inexecutable se limita a la declaración pertinente, sin que le sea dado a la Corte proveer o sustituir el precepto que deja de regir”*⁶. Como corolario de lo anterior se infiere que la declaratoria de inexecutable generaba un vacío normativo que debe ser colmado por el Legislador.

6. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el problema tuvo que ser abordado por la Corte Constitucional, la cual se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la cuestión, como se reseña a continuación.

6.1. La primera decisión que abordó el problema es la sentencia C-608 de 1992 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein), en esa oportunidad se examinaba la constitucionalidad del Decreto 2911 de 1991, expedido en virtud de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 25 de la Ley 49 de 1990. Este Decreto sustituía el Título V del Libro I del Estatuto Tributario en materia del sistema de ajustes integrales por inflación.

La Corte Constitucional estimó que el cuerpo normativo objeto de examen era inconstitucional porque *“las facultades extraordinarias contenidas en el*

⁴ Anales el Consejo de Estado, Tomo LXII Num. 387-391 años 1958-1960. C. P. Guillermo González Charry.

⁵ Ver LÓPEZ STERUP, ob. Cit., p. 28 y s.s.

⁶ EUSTORGIO SARRIA. *Guarda de la Constitución*, Bogotá, Publicaciones C. E. I. D. A., p. 83.

artículo 25 de la ley 49 de 1990, disposición que sirvió de fundamento al Gobierno para expedirlo, ya habían sido utilizadas o ejercidas por el Presidente de la República desde el 4 de julio de 1991, fecha en la que profirió el decreto número 1744.”

En la misma decisión se zanja la discusión sobre la eventual laguna normativa que ocasionaba la decisión adoptada con la siguiente aseveración: *“No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente decreto trató de reemplazar y que regulan la materia.”*

Esta última afirmación parecería dar a entender que los efectos *naturales y obvios* de una declaratoria de inconstitucionalidad consistían en la reviviscencia automática de las disposiciones derogadas por la ley declarada inexecutable. No obstante, la Corte consideró necesario dejarlo de manera expresa en la parte motiva de la decisión, a efectos de evitar que, a partir de posible una interpretación alternativa, se concluyera que ante la declaratoria de inexecutable se había configurado un vacío normativo. Sin embargo, la sección resolutoria del fallo citado se limitó a declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, sin hacer mención alguna a la mencionada reincorporación.

6.2. La siguiente decisión que aborda la cuestión es la sentencia C-145 de 1994, (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa oportunidad se examinaba la constitucionalidad de la Ley 84 de 1993. El artículo 25 de dicho cuerpo normativo señalaba textualmente:

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

Ahora bien, mediante esta providencia fueron declarados inexecutable numerosas disposiciones de la Ley 84 de 1993, por tratarse de una ley ordinaria que regulaba materias electorales que tenían reserva de ley estatutaria, lo que suscitó el problema de las normas que debían aplicarse a la función electoral hasta cuando se expidiera un nuevo cuerpo normativo de carácter estatutario que regulara la materia. Al respecto señaló la Corte Constitucional:

“Conforme a las anteriores consideraciones, entra la Corte a determinar los efectos en el tiempo de esta sentencia y considera que en el caso concreto se deben respetar las situaciones consolidadas. Es sabido que en materia electoral hay etapas separadas: las elecciones y los escrutinios como verificación del hecho electoral. Pero ambas responden a un mismo principio: el desarrollo del derecho político de elegir y de ser elegido. Y, la organización electoral está al servicio de un proceso: el de efectividad del voto como derecho y deber ciudadano (art.258 C.P.).

Igualmente, considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexecutable se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud.” (Negrillas añadidas).

Para justificar la reviviscencia de las disposiciones derogadas se cita la sentencia C-608 de 1992 y se hace alusión a la tradición jurídica colombiana al respecto. En razón de la principal importancia que tienen estos considerandos para la resolución del problema jurídico planteado, la Sala los transcribe *in extenso*.

“Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan ilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato⁹ la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo N° 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:

*"Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada."*¹⁰

B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutable revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

"Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1°, 3134 de 1952, artículo 1°, 2°, 3°, 6°, 7° y 8° del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7° del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto

⁹ Igualmente se puede señalar como uno de los antecedentes remotos la Sentencia de la Corte Suprema del 18 de marzo de 1927 donde se dijo que el procedimiento irregular de la expedición de una ley lleva a la conclusión de que todavía no existe dicha ley.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de junio de 1982, Ponentes Luis Carlos SÁCHICA y Ricardo Medina Moyano, Gaceta Judicial T-171, págs. 311 y ss.

700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexecutable del Decreto 700.¹¹

La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

*"Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutable de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexecutables, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958."*¹²

Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana¹³, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

*"Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, **por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad**"*¹⁴.

C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

"Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

"La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto."

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en

¹¹ Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, pág. 905. Concepto reiterado por la misma Sala del Consejo de Estado el 2 de septiembre de 1961.

¹² Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, pág. 916.

¹³ Artículo 136 de la Constitución Italiana: Cuando la Corte declare la inconstitucionalidad de una disposición legislativa o de un acto de fuerza de ley, la norma dejará de surtir efecto desde el día siguiente a la publicación de la sentencia.

¹⁴ Mauro Cappelletti; El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado; Revista de la Facultad de Derecho, México.

normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana.¹⁵

Los anteriores razonamientos jurídicos dilucidan cualquier duda que pudiera surgir de la presunta aplicación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, por cuanto esa norma regula efectos de derogatoria de leyes y no de inexecutableidades. Si en verdad, hay similitudes entre estas figuras, en cuanto al efecto *erga omnes* y respecto a que en principio la vigencia es profuturo, salvo casos especiales⁷, por el contrario, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutableidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutableidad que derogación.

Si la inexecutableidad de la ley no restaura "ipso jure" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma (artículos 4º y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada. (Negrillas añadidas).

De la extensa cita anteriormente transcrita se extraen los siguientes argumentos que apoyan la tesis de la reviviscencia de las disposiciones derogadas por una ley posteriormente declarada inexecutable: (i) el argumento histórico, ilustrado con citas de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, al igual que con las leyes vigentes bajo la Constitución de 1886; (ii) la práctica seguida por otros tribunales constitucionales, es decir, el derecho comparado; (iii) las diferencias entre los efectos de la declaratoria de inexecutableidad de una ley y los efectos de la derogatoria de la misma; (iv) la presunta ineficacia del control constitucional de las leyes de no aceptarse la tesis de la reviviscencia.

No obstante, la última razón invocada no es objeto de mayor desarrollo y podría considerarse válidamente que no resulta del todo comprensible la afirmación en el sentido que “[s]i la inexecutableidad de la ley no restaura "ipso jure" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se

¹⁵ Ver: FERNANDO GARAVITO, Inexecutableidad de la Ley, publicación de noviembre de 1921, Tomo II, Jurisprudencia de la Corte, Págs. 53-59.

HUGO PALACIOS MEJIA afirma que la inexecutableidad no ocasiona "vacío jurídico". Pág. 131 de su obra: La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano.

EMILIO ROBLEDO URIBE quien sostuvo que la inexecutableidad del Decreto de quiebras hizo revivir el Título V del Libro I del Código de Comercio Decreto Colombiano, T XX, Pág. 110 y ss.

SALA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ: sostuvo dicha Sala que el Art. 14 de la Ley 153 de 1887 no es de aplicación en los casos de inexecutableidad. Fue una posición jurídica adoptada en la providencia de 22 de octubre de 1969 por el Ponente: LUIS FERNANDO GOMEZ DUQUE, quien hizo Sala con HUMBERTO MURCIA BALLEEN y NECTY GUTIERREZ DE RODRIGUEZ. Ver Foro Colombiano, Tomo IV, Pág. 345 y ss.

⁷Artículo 29 de C.P. y sentencia N° C-113 de 15 de marzo de 1993 de la Corte Constitucional.

tornaría ineficaz”, pues puede afirmarse que, en principio, la eficacia de la sentencia de control constitucional y el vacío normativo que esta pueda originar, son dos cuestiones completamente diferenciables, sin que la segunda tenga una clara incidencia sobre la primera. En efecto, si en virtud de la declaratoria de inexecutable de un cuerpo normativo se genera una laguna en el ordenamiento no necesariamente tiene que acudir a la tesis de la reviviscencia para colmar tal vacío normativo –piénsese por ejemplo que las normas derogadas a su vez planteen problemas de constitucionalidad-, por otro lado la constatación de una laguna en si misma nada dice respecto a la mayor o menor eficacia de la sentencia de control constitucional. Estas dificultades llevaron a que un periodo posterior a la jurisprudencia se reformulara la tesis de la reincorporación automática, como se explicará ulteriormente.

Por último, la sentencia C-145 de 1994 en su parte resolutive ordena:

QUINTO: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 25 de la Ley 84 de 1993, precisando que los efectos de esta sentencia rigen hacia el futuro y no afectan las situaciones jurídicas consolidadas, y **que, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, se restauran ipso jure las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 declarados inconstitucionales en esta sentencia** (negrillas añadidas).

Nuevamente se emplea la fórmula de consignar en la sentencia de control, esta vez no sólo en la parte motiva sino también en la resolutive, la reviviscencia de las disposiciones derogadas por los preceptos declarados inexecutable. La fórmula utilizada en la parte resolutive permite constatar que la jurisprudencia de ese periodo tiene el interés de plantear una regulación específica de los efectos de la sentencia de constitucionalidad en el caso concreto.

Sin embargo, no puede perderse de vista que, de acuerdo con las consideraciones expresadas en la sentencia en comento, el planteamiento en la parte resolutive de la sentencia que prevé la reincorporación de normas derogadas no tiene carácter constitutivo, sino que, antes bien, es consonante con la tradición jurídica nacional explicada ampliamente en el fallo, que reconoce dicha reviviscencia como un rasgo característico de nuestro ordenamiento. Además, la previsión en la parte resolutive de los efectos de reincorporación es explicable por el hecho que una de las materias objeto de examen y discusión era precisamente la que regulaba la vigencia y derogatoria, lo que motivó tanto un análisis particular sobre la materia, como una mención específica en el *decisum*, según se ha explicado.

6.3. La siguiente providencia que toca la cuestión es la sentencia C-055 de 1996, (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esta oportunidad se examinaba la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 48 de 1990, precepto que derogaba a su vez las leyes 33 de 1971, 16 de 1982 y el artículo

7° de la Ley 68 de 1983. Debido a que uno de los intervinientes defendía la tesis que el precepto acusado no podía ser objeto de examen pues por tratarse de una disposición derogatoria había agotado sus efectos, y su declaratoria de inexecutable no reviviría las normas derogadas, la Corte Constitucional se pronuncia nuevamente sobre las diferencias entre la declaratoria de inexecutable y la derogatoria de una ley. Sobre este particular señaló:

“De otro lado el ciudadano identifica de manera tácita los efectos de la derogación de una norma derogatoria con aquellos de una declaración de inconstitucionalidad de esa misma disposición. Así, es cierto que la derogación de una norma derogatoria no revive automáticamente los contenidos normativos que habían sido expulsados del ordenamiento. Supongamos, por ejemplo, que una ley A ha derogado una ley B; es indudable que la derogación de esa ley A no revive automáticamente la ley B, por lo cual es necesario dictar y promulgar de nuevo esa ley B si se quiere que ésta pertenezca otra vez al orden jurídico. En ese orden de ideas, y como bien señala Kelsen, una norma puramente derogatoria, como la ley A, no puede, en sentido estricto y a nivel lógico, a su vez ser derogada, pues esa segunda derogación "carecería de consecuencias" ya que la norma inicialmente derogada, esto es la ley B, "no entraría por eso nuevamente en vigencia"⁸. Por ello es perfectamente válida, en relación con la derogación de normas derogatorias, la regla enunciada por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual "una ley derogada no revivirá (...) por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva."

En cambio, los efectos de una declaración de inconstitucionalidad pueden ser diversos, ya que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. Así, esta Corporación, en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano⁹, ha señalado, en determinados fallos, que la decisión de inexecutable es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento *ipso iure* de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional¹⁰.

Esta diferencia de efectos entre la declaración de inexecutable y la derogación de una norma legal no es caprichosa sino que responde a la distinta naturaleza jurídica de ambos fenómenos. Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuando es oportuno derogar una determinada disposición. Por ello es razonable que, en general, la derogación sólo tenga efectos hacia el futuro, pues la norma derogada era perfectamente válida hasta ese momento,

⁸Hans Kelsen. Ulrich Klug. *Op-cit*, p 71.

⁹Ver, por ejemplo, la sentencia del 22 de mayo de 1974 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Carlos Galindo Pinilla.

¹⁰Ver, entre otras, sentencia C-608/92 y C-145/94.

y por elementales razones de seguridad jurídica las leyes no pueden ser retroactivas. Y, de otro lado, es natural que se señale que solamente por un nuevo acto de voluntad política puede revivir la norma inicialmente derogada, ya que el Legislador tiene la plena facultad de proferir nuevas disposiciones.

En cambio, la inexecutable surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el órgano a quien compete preservar la supremacía de la Carta. El juez constitucional no decide entonces conforme a su voluntad política sino que se limita a constatar esa incompatibilidad, y a expulsar del ordenamiento la disposición legal, por ser ésta de menor jerarquía. Por ello la declaración de inexecutable no es sólo hacia el futuro sino que puede tener ciertos efectos hacia el pasado, ya que la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. **Los efectos concretos de la sentencia de inexecutable dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos *ex tunc*, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos *ex nunc*, esto es únicamente hacia el futuro-**. Y, de otro lado, como la norma derogatoria no era válida, por estar en contradicción con la Carta, entonces es perfectamente lógico expulsarla del ordenamiento, por ministerio de la inexecutable, de forma tal que puedan revivir las disposiciones derogadas.

En síntesis, y tal y como esta Corporación ya lo había señalado, *"la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutable es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutable que derogación."*¹¹ (Negrillas añadidas).

En virtud de los anteriores razonamiento se concluyó que había lugar a pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada, por cuanto su declaratoria de inexecutable podría tener como efecto la reincorporación al ordenamiento legal colombiano de las leyes 33 de 1971 y 16 de 1982, así como del artículo 7° de la Ley 68 de 1983.

En esta decisión la Corte Constitucional hace interesantes precisiones sobre la figura de la reviviscencia. En primer lugar, aclara que la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones derogadas por las normas declaradas inexecutables solo tendrá lugar *"cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta"*. En esa medida la automaticidad de la reviviscencia es condicionada, pues previamente se deberá hacer un juicio sobre la necesidad de la misma para preservar la integridad y supremacía de la Constitución.

Por otra parte en la misma decisión se afirma que en cada caso concreto el juez constitucional debe hacer un juicio de ponderación entre la supremacía constitucional y la seguridad jurídica, con el propósito de establecer los efectos retroactivos o hacia el futuro de la declaratoria de inexecutable de

¹¹Sentencia C-145/94. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 5.

la ley, estudio que debe quedar plasmado en la sentencia de control de constitucionalidad de la disposición derogatoria.

6.4. En la sentencia C-562 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) el demandante formulaba cargos simultáneamente contra el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 y contra la disposición que la subrogaba, el artículo 129 del Decreto 2150 de 1995. Acusaba por lo tanto una disposición derogada, tal como había sido originalmente expedida, y el precepto que la había modificado. La Corte declaró la inexecutable del artículo 129 del Decreto 2150 de 1995 por haber incurrido el Gobierno en exceso de facultades al expedirlo. Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de esta disposición se pronunció sobre la reviviscencia del artículo 105 de la Ley 115 de 1994 en los siguientes términos:

“La disposición declarada inexecutable subrogaba el artículo 105 de la Ley 115 de 1994, también parcialmente acusado, por lo cual, conforme a criterios desarrollados en anteriores decisiones, se entiende que esa norma revive con el fin de evitar un vacío legal en la materia. En efecto, esta Corte ha indicado *"que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta"*¹². **Ello ocurre precisamente en este caso, pues es natural que la inexecutable del artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995 por exceso de facultades del Ejecutivo restaure ipso iure la vigencia del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, con el fin de preservar la regulación expedida por el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales.** Esto significa entonces que la Corte debe pronunciarse sobre el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 parcialmente acusado, tal y como fue originariamente expedido por el Congreso, y no como fue subrogado por el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995, por cuanto esta última norma será declarada inexecutable en esta sentencia.” (Negrillas añadidas)

Nótese por lo tanto que, en este caso, la misma sentencia mediante la cual se declara la inexecutable de la disposición derogatoria se establece la reviviscencia de la disposición derogada, con el objeto de abordar el examen de constitucionalidad de esta última. Ello es así porque, de acuerdo con la demanda que dio lugar a la sentencia C-562/96, fueron demandadas simultáneamente tanto la norma subrogada como la subrogante, de manera que la Corte debía fijar los efectos de la declaratoria de inexecutable de aquella.

6.5. La sentencia C-010 de 2000, (M.P. Alejandro Martínez Caballero) estudia la constitucionalidad de diversos enunciados normativos contenidos en la Ley 74 de 1966. Específicamente sobre el literal f) del artículo 7, que era uno de los preceptos demandados¹³, se presentaban dudas sobre su

¹²Sentencia C-055/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 7.

¹³ El tenor de este precepto era el siguiente:

"Artículo 7º. La transmisión de programas informativos o periodísticos por los servicios de radiodifusión,

vigencia, pues se podía entender que había sido derogado por la Ley 51 de 1975, la cual no sólo reguló globalmente el tema de los títulos de idoneidad para ser periodista sino que, además, su artículo 3º establecía requisitos equivalentes, o incluso más rigurosos, para obtener la tarjeta de periodista, que los previstos por la disposición acusada en esa oportunidad para ser director de un radionoticiero o un radioperiódico, de manera tal que era lógico suponer que la promulgación de la Ley 51 de 1975 implicó una derogación tácita del literal f) del artículo 7º de la Ley 74 de 1966, puesto que la idoneidad profesional para ser director de esos programas debería ser probada conforme a lo establecido por la Ley 51 de 1975. No obstante, la Corte Constitucional abordó el examen de la disposición acusada con las siguientes consideraciones:

“A pesar de lo anterior –es decir, la inferencia lógica que la disposición acusada había sido derogada por el artículo 3 de la Ley 51 de 1975- , la Corte considera que procede un pronunciamiento de fondo sobre el literal acusado, por las siguientes dos razones; de un lado, algunos podrían argumentar, con cierta razón, que una cosa es ser periodista y otra ser director de un radioperiódico, por lo cual, las normas que regulan los requisitos de idoneidad en uno u otro caso no tienen por qué ser iguales. Por ende, conforme a ese razonamiento, la Ley 51 de 1975 no derogó nunca el ordinal acusado, que ha sido la disposición que ha regulado siempre los requisitos de idoneidad para ser director de esos programas.

De otro lado, incluso si admitiéramos que la Ley 51 de 1975 había derogado el literal acusado, lo cierto es que esa ley fue retirada del ordenamiento por la sentencia de esta Corte C-087 de 1998, MP Carlos Gaviria Díaz, que consideró que la exigencia de tarjeta profesional para poder ser periodista violaba la libertad de expresión. Por ende, algunos podrían considerar que la decisión de inexecutable de la Ley 51 de 1975 revivió las normas precedentes, que habían sido derogadas por esa ley, y cuyo contenido no fuera incompatible con la doctrina fijada por la sentencia C-087 de 1998. En efecto, “la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta” (Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 7). Ahora bien, continuaría el argumento, como esa sentencia se refirió a los periodistas en general, pero no al tema de los directores de programas radiales periodísticos en particular, entonces habría que concluir que el literal f) del artículo 7º de la Ley 74 de 1966 recobró vigencia, como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 51 de 1975.

requieren (sic) licencia especial otorgada por el Ministerio de Comunicaciones, expedida a favor de su Director, la cual será concedida, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

f) Prueba de idoneidad profesional, que puede consistir en un título expedido por una entidad docente de periodismo, debidamente aprobada y reconocida por el gobierno colombiano, o en título académico universitario aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, o en una constancia de que se ha ejercido por lo menos durante tres años la profesión de periodista, constancia que podrán expedir los directores de periódicos, radionoticieros o radioperiódicos o las organizaciones gremiales de periodistas legalmente constituidas.

Conforme a lo anterior, para la Corte no es totalmente claro que el literal acusado se encuentre derogado. Esta disposición puede seguir produciendo efectos, por lo cual procede un examen de fondo sobre su contenido.”

Finalmente el precepto demandado sería declarado inexecutable porque no se encontró ajustada a la Constitución la limitación de la dirección de los radioperiódicos y de los radioinformativos a quienes tuvieran título de periodismo o acreditaran un determinado tiempo de experiencia profesional. Se trata de la primera decisión en la cual la Corte Constitucional, en una sentencia posterior a una previa declaratoria de inexecutable señala la posible reviviscencia de una disposición derogada por la norma previamente declarada inexecutable. En efecto, en todos los fallos anteriormente relacionados la Corte Constitucional declaraba en la sentencia de control la reincorporación de las disposiciones derogadas, es decir, la reviviscencia se establecía expresamente en la sentencia de control de constitucionalidad de la disposición finalmente declarada inexecutable, la mayoría de veces en razón que las normas derogatorias eran objeto de un análisis particular.

No obstante es preciso destacar dos circunstancias particularmente relevantes en la decisión en estudio, que la distinguen de las anteriormente expuestas: (i) en primer lugar que no estaba claro si la disposición acusada estaba vigente, pues la Ley 51 de 1975 no la había derogada expresamente, se trataba por lo tanto de una presunta derogatoria tácita, (ii) en segundo lugar el enunciado normativo demandado tenía un ámbito de aplicación distinto al de la disposición declarada inexecutable.

Estas condiciones del caso concreto fueron las que dieron lugar a que la Corte Constitucional abordara el examen del precepto acusado, máxime si se tiene en cuenta que este a su vez planteaba problemas sobre su constitucionalidad, por tener un contenido normativo en alguna medida similar al que fue declarado inexecutable. Es decir, en este caso era incluso discutible la reincorporación del literal f del artículo 7 de la Ley 74 de 1966 al ordenamiento jurídico en virtud de la declaratoria de inexecutable del artículo 3 de la Ley 51 de 1975, precisamente porque la primera disposición tenía un contenido normativo inconstitucional y una de las condiciones establecidas por la jurisprudencia para que este fenómeno tenga lugar es que la disposición que revive resulte ajustada a la Constitución.

6.6. Nuevamente en la sentencia C-501 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se ocupó la Corte Constitucional del asunto de la reviviscencia de las normas derogadas por una disposición declarada inexecutable. Se demandaba la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, modificadorio del artículo 148 de la Ley 446 de 1998. A su vez los párrafos primero y tercero de ese artículo fueron nuevamente modificados por el artículo 47 de la Ley 640 de 2001, precepto que fue declarado inexecutable mediante la

sentencia C-500 de 2001¹⁴, por un vicio de fondo relacionado con el trámite surtido en el Congreso de la República.

En esta decisión se reitera la tesis prevista en fallos anteriores, según la cual *“la declaratoria inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Para la Corte, “Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.”*

En el caso concreto se estimó que la declaratoria de inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, había reincorporado al ordenamiento jurídico el parágrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y por lo tanto podía ser objeto de examen de constitucionalidad.

6.7. La sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) se ocupa una vez más el problema de la reviviscencia. En ese caso la Corte analizó los efectos de la declaratoria de inexecutable del Decreto 2070 de 2003, que regulaba el régimen pensional de los miembros de la Fuerza Pública. Sostuvo esta Corporación que la inexecutable de este cuerpo normativo *“no implica crear un vacío legal que dejará a los miembros de la fuerza pública sin los presupuestos legales indispensables para garantizar las prestaciones sociales que amparen sus contingencias de tipo pensional. || Sobre la materia es pertinente recordar que la Corte ha considerado que “la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta”¹⁵. || Por consiguiente, es procedente reconocer la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, en la medida en que su vigencia permite salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo de los citados funcionarios, como emanación de la supremacía de la parte orgánica del Texto Fundamental. // Al tenor de lo expuesto, se concluye que las disposiciones derogadas o modificadas por el Decreto 2070 de 2003, adquieren plena vigencia.”*

¹⁴ Proferida el mismo día de la sentencia C-501 de 2001, el quince de mayo de 2001.

¹⁵ T-024Ade 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Adviértase, entonces, que en este caso la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad de un cuerpo normativo dispone expresamente en su parte motiva los efectos en lo que tiene que ver con la reincorporación de las normas que el mismo fallo concluyó inexecutable. No obstante, un argumento de esta naturaleza es soportado en la reiteración de la tesis que es la que establece *prima facie* la reviviscencia automática de las disposiciones derogadas que regulaban la misma materia. Adicionalmente, de acuerdo con los requisitos que ya habían sido prefigurados en la sentencia C-501/01, en el sentido que para declarar la reincorporación de las normas derogadas debía ponderarse el peso específico de las normas, en términos de garantía de la integridad y la supremacía de la Constitución. En el caso estudiado, la Sala consideró que de no preverse la reincorporación automática se pondría en riesgo los derechos fundamentales de los miembros de la fuerza pública.¹⁶

6.8. Finalmente, la Corte Constitucional se pronuncia en la sentencia C-421 de 2006, (M.P. Álvaro Tafur Galvis) sobre la reincorporación al ordenamiento jurídico de disposiciones derogadas. Se examinaba la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 588 de 2000, precepto que derogaba el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970, el cual a su vez preveía un órgano encargado de regular la carrera notarial y el concurso de notarios. La Corte Constitucional declaró inexecutable el precepto examinado y correlativamente previó la reviviscencia del artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970. Al respecto señaló:

“La posibilidad de que una disposición que había sido derogada readquiera vigencia como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la derogatoria no es automática y supone que la disposición que “revive” no sea contraria al ordenamiento superior y además que ello sea necesario para asegurar la supremacía de la Constitución, es claro para la Corte que en el presente caso esos presupuestos se encuentran reunidos. En cuanto a que la reviviscencia de la norma sea necesaria para asegurar la supremacía de la Constitución es claro que al derogar el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970 lo que hizo el Legislador fue dejar sin operatividad la carrera notarial por él mismo regulada y en este sentido omitió en su reglamentación un elemento esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta y específicamente con el artículo 131 superior que ordena imperativamente que el nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. En ese orden de ideas es claro

¹⁶ Sobre los efectos de esta última providencia se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-1102 de 2008. En esta ocasión se examinaba la tutela impetrada para reclamar una prestación contenida en el Decreto 1212 de 1990, el cual había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, pero había sido reincorporado al ordenamiento jurídico en virtud de la sentencia C-432 de 2004. En el caso concreto el demandante pedía que se aplicara para resolver su solicitud de asignación de retiro el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, el cual contenía una regulación más favorable en cuanto al tiempo de servicio requerido para hacerse acreedor de tal prestación. Pero la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se negaba a aplicar tal regulación debido a que el retiro del servicio había tenido lugar durante la vigencia del Decreto 2070 de 2003. Para resolver el problema jurídico planteado la Sala Octava de Revisión hizo alusión a la reviviscencia de las disposiciones derogadas ordenada por la sentencia C-432 de 2004 y aplicó la normatividad alegada por el demandante no sólo porque esta había sido reincorporada al ordenamiento jurídico en virtud de la sentencia de constitucionalidad, sino también porque el Decreto 2070 de 2003 contenía una regulación regresiva.

igualmente que para asegurar la supremacía de la Constitución y hacer efectivo el cumplimiento de los claros mandatos superiores señalados en el referido artículo 131 y consecuentemente garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la función notarial de acuerdo con el procedimiento previsto por el Constituyente no cabe duda de la necesidad de que declarada la inexecutable de la expresión “164” contenida en el artículo 11 de la Ley 588 de 2000 desde la fecha de su promulgación, recobre su vigencia el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970 (Negrillas añadidas).

En esta sentencia se sistematizan los criterios expuestos en los fallos anteriores sobre el tópic de la reincorporación, señalándose que esta no tiene lugar de manera automática, en virtud de la declaratoria de inexecutable de la disposición derogatoria, sino que requiere un estudio previo para determinar que la disposición revivida no sea contraria al ordenamiento jurídico y además sea necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución.

6.9. Finalmente en la sentencia C-1155 de 2008, (M.P. Jaime Araújo Rentería) se declara la inexecutable del artículo 11 del Decreto 1295 de 1994, precepto que definía la enfermedad profesional. En esta providencia se prevé que: *“debido a que se declarará la inexecutable del artículo 11 del Decreto Ley 1295 de 1994, la Corte deja establecido que de acuerdo con su línea jurisprudencial, quedan vigentes las normas jurídicas anteriores a la expedición de la disposición declarada inexecutable en la presente providencia”*. Como puede observarse en esta decisión no hay una reflexión específica sobre el fenómeno de la reviviscencia, sino que se concluye simplemente que *“de acuerdo a su línea jurisprudencial la Corte deja establecido”*, es decir, la Sala encuentra, de manera similar a como lo han contemplado las distintas decisiones objeto de análisis, que la sentencia que declara la inexecutable de normas derogatorias, tiene *prima facie* el efecto de reincorporar las normas acusadas.

Hasta aquí, salvo las modificaciones a las que se hizo mención en el aparte “Consideración preliminar” de los antecedentes de esta sentencia, se conservan la mayor parte de los argumentos expresados en la ponencia presentada por el Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, los cuales serán de utilidad para las premisas siguientes, que expresan la decisión mayoritaria en el asunto de la referencia.

7. Para la Corte, las sentencias en mención permiten identificar las reglas jurisprudenciales aplicables respecto de la procedencia de la reincorporación de normas derogadas por disposiciones declaradas inexecutables, como se explica a continuación:

7.1. La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por preceptos declarados inconstitucionales es una constante que hace parte de la tradición jurídica nacional. Para ello, desde el periodo preconstitucional se tuvo en

cuenta que las sentencias de inexecutableidad tenían efectos particulares, no asimilables a los de la anulación o a los de derogatoria. Antes bien, las sentencias de inexecutableidad, a pesar de tener efectos generales a futuro, incidían en la vigencia de las normas derogadas, restituyendo sus efectos con el fin de evitar la existencia de vacíos normativos y, por ende, la inseguridad jurídica generada por la ausencia de regulación particular y específica. En ese sentido, para la doctrina más tradicional, asumida íntegramente por la Corte en sus primeros fallos, la inexecutableidad de la expresión derogatoria implica la reincorporación de la normatividad derogada, predicable desde el momento en que se adopta dicha sentencia de inconstitucionalidad, dejándose con ello a salvaguarda las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma cuestionada. Esta solución, como se observa, es plenamente compatible con el efecto ordinario *ex nunc* de las sentencias judiciales, pues la reincorporación de la norma derogada no es incompatible con el reconocimiento de plenos efectos de la disposición declarada inexecutable, desde su promulgación y hasta la sentencia de inconstitucionalidad.

7.2. Las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.

7.3. Ahora bien, en lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexecutableidad del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente. Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexecutableidad, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se

cumplen los requisitos descritos en el numeral anterior, que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas. En cualquier caso, la Sala reconoce que la previsión de consideraciones expresas sobre la materia es una herramienta útil para el mantenimiento de la seguridad jurídica. No obstante, la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexecutable de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, por lo que no puede adscribirse naturaleza declarativa.

Así, a partir de estos supuestos, se resolverá el problema jurídico preliminar frente a la demanda formulada por el ciudadano Ríos Arias.

8. Como se indicó, la sentencia C-175 de 2009 declaró la inexecutable de la Ley 1152/07 – Estatuto de Desarrollo Rural, en su integridad. Esta normatividad contenía una disposición derogatoria de, entre normas previsiones, la Ley 160 de 1994 a la que pertenece la norma ahora demandada. Además, es necesario tener en cuenta que la citada decisión (i) no expresó ni en su parte motiva ni resolutive sus consecuencias respecto a la reincorporación de normas derogadas; y (ii) en cuanto a los efectos de la decisión, se restringió a indicar que eran *ex nunc*, para lo cual expuso que “la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, hacia futuro.”.

En este orden de ideas, la posibilidad de considerar reincorporadas al ordenamiento las normas derogadas dependerá de la demostración acerca del cumplimiento de las condiciones para que la Corte así pueda concluirlo. A este respecto es importante tener en cuenta el contenido y alcance de la Ley 1152/07 y las implicaciones que tendría la existencia de un vacío normativo sobre esa materia. Como se explicó en la sentencia C-175/09, el objetivo general de esa regulación era disponer la normatividad integral tanto de la institucionalidad rural en Colombia, como de las distintas relaciones jurídicas predicables de la propiedad agraria. Ese carácter integral fue el que llevó a la cláusula derogatoria prevista en el artículo 178 *ejusdem*, norma que excluyó del ordenamiento la legislación disgregada que existía al momento de la entrada en vigencia del Estatuto de Desarrollo Rural. Así lo indicó la Corte en la citada providencia, la cual se ocupó de demostrar a profundidad tal condición, con base en argumentos que conviene citar *in extenso*:

“17. De conformidad con lo prescrito en el artículo 1º de la Ley 1152/07, el EDR contiene el conjunto sistemático e integrado de principios, objetivos, normas, lineamientos de política, mecanismos y procedimientos a través de los cuales el Estado promoverá y ejecutará las acciones orientadas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad, en cumplimiento de los artículos 64,

65 y 66 de la Constitución Política. **Como se observa, el propósito que anima a la disposición demandada es dotar al ordenamiento jurídico de un cuerpo legal, sistemático e integral, que se ocupe del desarrollo de la población que habita en las zonas rurales del país, a través de instrumentos específicos sobre el uso y aprovechamiento de la tierra.**

Analizada la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la norma acusada,¹⁷ la Corte advierte que el EDR encuentra varios objetivos generales, concentrados en (i) compilar, organizar y armonizar las normas para producir un estatuto único de desarrollo rural; (ii) evaluar dicha normatividad, a efectos de introducir modificaciones tendientes a configurar una “*nueva visión del sector, en temas estratégicos para la política de desarrollo rural*”; y (iii) determinar y precisar las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder y demás instituciones que participan en la política de desarrollo rural.

18. En cuanto el primer objetivo, el proyecto evidenciaba que la regulación sobre desarrollo rural en el país se encontraba dispersa en un número significativo de leyes, decretos leyes y decretos reglamentarios. Estas normas estaban dirigidas a la regulación de políticas públicas en diversas áreas, entre ellas reforma agraria, programas y planes de desarrollo rural, generación y transferencia de tecnología agropecuaria, promoción de la pesca y la acuicultura, de estímulo de inversiones en infraestructura de riego y drenaje, reorganización del sistema de financiamiento del sector agropecuario, apertura del mercado y promoción de las exportaciones y de fortalecimiento de la capacidad de agentes privados respecto al desarrollo de la agricultura en el país. Otro grupo de disposiciones determinaban un marco de competencias y procedimientos institucionales de las distintas entidades estatales relacionadas con el sector agropecuario.

Así, la norma pretende integrar, compilar y organizar estas distintas regulaciones, para armonizarlas de modo que se muestren compatibles, en términos del proyecto de ley y en criterio del Gobierno Nacional, con (i) la estructuración de organizaciones del sector público que enfrenten de manera más eficiente los retos que implica un entorno más abierto, menos regulado, más descentralizado, menos burocrático y mejor adaptado a las condiciones propias del funcionamiento del mercado de los factores de producción, y de los productos del sector agropecuario; (ii) la promoción de un nuevo modelo de desarrollo rural y de política de tierras, compatible con las nuevas realidades de la economía nacional, caracterizadas por los procesos acelerados de liberalización comercial, de internacionalización de la economía de Colombia y del mundo, las cuales requieren del impulso al desarrollo empresarial, el otorgamiento de un papel central a la iniciativa privada, la intervención estatal orientada al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la provisión de bienes públicos, la compensación por imperfecciones de los mercados, la disminución de costos de transacción y la descentralización y coordinación interinstitucional; y (iii) el aumento de la capacidad productiva de los productores ubicados en las zonas rurales, con el fin de obtener mayor bienestar y participación en el desarrollo económico del país, lo que redundará en la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

¹⁷ Gaceta del Congreso 246 del 25 de julio de 2006, páginas 53-59.

19. Los objetivos estratégicos sobre los que versa la disposición acusada, tienen que ver con el manejo de subsidios para la compra y adecuación de tierras, la distribución de tierras con proceso de extinción del dominio, el proceso de asignación de tierras a comunidades negras e indígenas y la mejora de la gestión institucional.

Respecto a la metodología para la asignación de subsidios para compra de tierras, el EDR modifica el sistema anterior (centrado en la negociación asistida entre campesinos aspirantes y propietarios) en la que el Estado concurría con la entrega de un monto del valor del bien, a un procedimiento distinto basado en subsidios a la demanda, en el que el Estado entrega una suma única por Unidad Agrícola Familiar, que no depende del valor de la tierra y que está vinculada a la identificación previa de proyectos productivos. De forma similar, frente a los subsidios destinados a la adecuación de tierras, la asignación de recursos públicos está supeditada a la formulación de los mismos proyectos, que cumplan requisitos básicos de viabilidad, calificados por grupos de expertos y que pueden complementarse con recursos de personas naturales o jurídicas interesadas en adelantar proyectos de adecuación de tierras.

El EDR pretende formular mecanismos más eficaces para la asignación de los predios rurales objeto de extinción de dominio como fuentes de tierras para reforma agraria. Ello a través de su entrega directa: de la Dirección Nacional de Estupefacientes al Incoder y su uso para el fortalecimiento financiero del Fondo Nacional Agrario – FNA.

Respecto a la asignación de tierras a la comunidades indígenas y negras, la exposición de motivos señala que el EDR, *“respetando la legislación básica existente en relación con el acceso a la tierra por parte de las comunidades indígenas del país, el proyecto propone la introducción de instrumentos que permitan racionalizar la adquisición y adjudicación de tierras a estos grupos étnicos, en correspondencia con la normatividad nacional y local de aptitudes y usos del suelo, y respetando derechos ya adquiridos. Al efecto, propone que las decisiones en materia de creación y ampliación de resguardos indígenas se ajusten a los siguientes requisitos: Definición del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad de las tierras solicitadas, por parte del Incoder y del MAVT¹⁸. Articulación entre solicitudes de los resguardos y las disposiciones establecidas por los municipios en el respectivo POT. No inclusión de tierras o mejoras de propiedad privada de personas ajenas al grupo étnico solicitante, incluyendo las mejoras de colonos circundantes.”*

Por último, frente al objetivo relacionado con la mejora de la gestión institucional, el EDR propone varias políticas tendientes a agilizar procedimientos específicos del Incoder, especialmente en lo relativo a la administración de distritos de riego, remate de bienes producto de extinción de dominio, revisión del trámite de transferencia de propiedad de tierras asignadas a reforma agraria y la creación de una unidad especial para la administración de pesca comercial.

¹⁸ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Nota fuera de texto).

20. Finalmente, el EDR está orientado a dotar de una estructura institucional suficiente al Incoder, con el fin que pueda asumir las múltiples competencias que había adquirido por normas anteriores. A ese respecto, la exposición de motivos resalta que mediante el Decreto 1300 de 2003 creó esa institución y le asignó las funciones que venía desempeñando el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural – DRI, y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA. Sin embargo, el Incoder había sido concebido como una institución rígida, lo que dificultaba el ejercicio de ese cúmulo de competencias. Por ende, el EDR busca ofrecer una estructura administrativa con condiciones de eficiencia y flexibilidad.

21. En consonancia con las finalidades descritas anteriormente, el EDR se organiza como un cuerpo normativo sistemático, que reúne las normas sustanciales y de procedimiento relacionadas con el aprovechamiento agropecuario de la tierra. Se trata, bajo esa perspectiva, de una regulación de carácter general, que incide en los intereses de la población que reside y deriva su sustento de las actividades agrícolas en zonas rurales, de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes.”

9. Como se observa, los asuntos regulados por la Ley 1152/07 tienen relación inescindible con derechos fundamentales de primer orden, entre ellos el mínimo vital y el acceso a la tierra agraria por parte de la población campesina y la protección de la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes, dependiente de su vinculación con sus territorios ancestrales y/o relacionados con la construcción de esa identidad. Adicionalmente, las regulaciones del Estatuto de Desarrollo Rural estaban intrínsecamente relacionadas con el cumplimiento de las finalidades estatales en cuanto al desarrollo rural, habida cuenta que establecía las distintas reglas de constitución y funcionamiento de la institucionalidad rural, junto con los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento de la propiedad agraria.

Estas consideraciones son para la Corte suficientes para concluir que la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada. Sobre este particular debe resaltarse que si se adoptara la tesis según la cual para el presente caso no es procedente la reincorporación y, por ende, se está ante un vacío normativo sobre la materia, se llegaría a conclusiones incompatibles con el Estado constitucional. Así, asuntos centrales para la protección de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, como la regulación del desarrollo y explotación de la propiedad agraria, la adjudicación de baldíos, la reglamentación y protección de los resguardos y demás territorios protegidos, quedarían sin ninguna clase de regulación, imposibilitándose con ello la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de dichas comunidades. Por ende, a juicio de la Sala están suficientemente cumplidas las condiciones previstas por la jurisprudencia constitucional para

la reincorporación de normas derogadas por preceptos declarados inexequibles. Esto implica que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inexequibilidad del Estatuto de Desarrollo Rural, lo que permite el análisis de constitucionalidad propuesto por el actor.

Estas conclusiones son predicables incluso bajo parámetros estrictos de protección del principio de seguridad jurídica. En efecto, la defensa de la tesis de la existencia de un vacío normativo significaría que los aspectos antes mencionados, nodales para la protección de los derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, no tendrían norma legal aplicable. Además, también acarrearía la inoperabilidad de todas las instancias estatales que tienen a su cargo funciones relacionadas con el desarrollo rural. Para la Corte, es improbable encontrar un escenario donde resultara afectado de forma más grave el principio de seguridad jurídica que en el propuesto. Por ende, no queda alternativa distinta que aceptar la reincorporación de la legislación derogada, posición que adicionalmente es aceptada, sin discusión alguna, por el actor, casi la totalidad de los intervinientes y el Ministerio Público.

Por último, la Sala debe advertir que aunque una solución más rigurosa por parte de la Corte hubiera sido definir *ab initio* los efectos de reviviscencia en la sentencia C-175 de 2009, utilizándose para ello la fórmula adoptada en fallos anteriores, ello no es óbice para reconocer en esta oportunidad la procedencia de la reincorporación. Esto en la medida que, (i) una mención en tal sentido carece de naturaleza declarativa, según lo indicado en precedencia, por lo que depende del análisis en el caso concreto de los criterios que para el efecto ha establecido la jurisprudencia constitucional y; (ii) como se ha señalado, sostener una tesis contraria para el presente asunto afectaría gravemente principios y valores axiales para el Estado constitucional.

En consecuencia, solucionado el problema jurídico preliminar, pasa la Corte a pronunciarse sobre el cargo propuesto por el actor.

El principio de legalidad tributaria y su aplicación para las tasas y contribuciones. Reiteración de jurisprudencia

10. El artículo 388 C.P. establece el principio de legalidad tributaria, de acuerdo con el cual se confiere la competencia exclusiva a las corporaciones públicas de elección popular para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Estos organismos además, deberán fijar directamente tanto los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Similares exigencias son predicables de las tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o por la participación en los beneficios que les

proporcionen, caso en el cual esos mismos órganos deberán establecer el método y el sistema para definir tales costos y beneficios, al igual que la forma de hacer su reparto. Así, resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concurra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo

El principio de legalidad tributaria y su incidencia en la fijación de tasas y contribuciones ha sido objeto de estudio continuo por parte de la jurisprudencia constitucional, razón por la cual existen reglas definidas sobre sus implicaciones, contenidos y alcance, que deberán reiterarse en la presente decisión. Este asunto fue recientemente asumido por la Corte en la sentencia C-228 de 2010, (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)¹⁹, que a su vez identificó la doctrina constitucional vigente para el tópico en la síntesis contenida en el fallo C-927 de 2006, (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Por ende, la Sala retomará dicho análisis con el fin de establecer el marco jurídico de referencia para dar solución a la controversia objeto del presente fallo.

10.1. Para la Corte, los tributos han sido reconocidos como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363)²⁰. En el caso colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos en el actual sistema fiscal, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones²¹. Éstos aun cuando son fruto del

¹⁹ Esta sentencia estudió la constitucionalidad de varias normas de la Ley 1340 de 2009 "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia". Entre las normas analizadas estuvo el artículo 22 *ejusdem* que fijaba una "contribución por seguimiento" oponible a las sociedades inmersas en procesos de integración empresarial. La Corte desestimó el cargo del actor basado en la violación del principio de legalidad tributaria, bajo el argumento que el legislador efectivamente había previsto el método y el sistema para definir los costos y beneficios de la contribución.

²⁰ Sobre la materia se puede consultar la sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

²¹ En sentencia C-546 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), este Tribunal precisó que: "[Aun] cuando la Constitución de 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta Fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (C.P. art. 15 inciso 4º), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (C.P. art. 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (C.P. art. 150. ord. 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (C.P. art. 154 inc. 2º)". En el mismo sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia C-711 de 2001 (M.P. Jaime Araújo Rentería). Ahora bien, hoy en día, es preciso resaltar que un sector importante de la doctrina por fuera de la clasificación tradicional de los tributos ha hecho referencia a figuras impositivas como "las exacciones", las cuales representan los pagos que se deben realizar por un sector específico de la población a favor de los organismos descentralizados del Estado, cuyo origen es el hecho de recibir un beneficio concreto por las actividades que éstos desarrollan. Así, por ejemplo, en sentencia C-1148 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) este Tribunal reconoció que por fuera de las habituales categorías de tributos pueden existir otros de carácter especial, como lo es la denominada "tarifa de control fiscal". En sus propias palabras, la Corte manifestó: "hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la "tarifa de control

desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado tienen características propias que los diferencian²².

10.2. Las condiciones básicas del impuesto son: (i) tiene una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) en cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, este puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general²³.

10.3. Las contribuciones tienen las siguientes características: (i) surgen de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce

fiscal” no está enmarcada dentro de los conceptos de “tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen” (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta)”.

²² En relación con las características de los tributos que existen en el sistema fiscal, se pueden examinar, entre otras, las siguientes providencias: C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón), C-465 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-545 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-577 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-1371 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-1067 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-1143 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-224 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-1171 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Igualmente el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el tema, por ejemplo, en la Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Expediente No. 13.408.

²³ Frente al alcance de los principios tributarios de justicia y equidad se pronunció esta Corporación en sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) al declarar inexecutable la posibilidad de establecer de manera indiscriminada el impuesto del I.V.A. frente a los productos de la canasta familiar. En dicho ocasión, la Corte manifestó: “Si bien el legislador dispone de un margen de configuración de la política tributaria y tiene la potestad de decidir qué bienes y servicios grava con el IVA o excluye de dicho tributo (art. 338 de la C.P.), el ejercicio de esta facultad no es ilimitado, como no lo es ninguna competencia en un estado constitucional, sino que debe respetar el marco constitucional en su integridad (artículo 1, 2, 3, y 4 C.P.). // Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1º de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (arts. 1º y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si (i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, (ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como (iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, (iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad (v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social”. (Subrayado por fuera del texto original).

una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: *“La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen”*; (iv) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) la contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido²⁴.

Para el caso de las contribuciones fiscales, resulta pertinente resaltar que el artículo 29 del Estatuto Orgánico de Presupuesto las define como *“los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.”*

10.4. De la evolución de las nociones jurisprudenciales y doctrinales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen *ex lege*), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud²⁵.

²⁴ Las contribuciones fiscales se distinguen de las denominadas contribuciones parafiscales (C.P. arts. 150-12 y 338), las cuales se encuentran definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, en los siguientes términos: *“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2°)”*.

²⁵ Con anterioridad, en sentencia C-465 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), esta Corporación se refirió a las tasas de la siguiente manera: *“Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. // Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. // La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. // Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y*

En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público²⁶; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: *“La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”*; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado²⁷; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.

11. De otro lado, la jurisprudencia se ha ocupado de determinar qué condiciones debe tener la norma proferida por el órgano de representación popular para que se concluya que ha fijado, de manera directa y suficiente, el método y el sistema para la determinación de la tarifa de las tasas y las contribuciones. A partir del análisis de la jurisprudencia constitucional pertinente, la Corte concluye las siguientes reglas sobre este tópico:

11.1. La determinación del método y el sistema de las tarifas responde a modelo flexible. Así, su cumplimiento no se deriva de la prescripción, por

con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo”. Por otra parte, en cuanto a la cobertura de la recuperación de costos, en sentencia C-1371 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), luego de reiterar el fallo anteriormente citado, se señaló: *“De lo visto, se puede colegir que con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado. Es más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado, sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado. En este sentido, la Corte comparte lo señalado por el actor así como el Procurador General de la Nación, en cuanto a la clasificación del concurso económico’ establecido en la norma acusada, como una tasa contributiva”*.

²⁶ En relación con esta característica, en sentencia del 24 de octubre de 2002, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sostuvo que: *“El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión”*. (Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Expediente No. 13.408).

²⁷ En cuanto a esta característica, en sentencia C-1171 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), este Tribunal puntualizó: *“la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado”*.

parte del legislador, de fórmulas sacramentales²⁸ o, inclusive, del uso de los términos “*método y sistema*”. Sin embargo, tampoco puede extenderse el cumplimiento del deber constitucional de definición legal a una formulación tan vaga, ambigua o insuficiente,²⁹ que haga nugatoria la obligación fijada por la Carta. Por ende, la Corte ha entendido que “... *una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración*”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994).³⁰

11.2. La determinación concreta de las tarifas se logra a través de la actuación concurrente de los órganos de representación popular y las autoridades administrativas. Por lo tanto, corresponde a los primeros fijar el método y el sistema para el cálculo, sin que deban entrar en la regulación más particular de la tarifa, pues ello vaciaría la competencia que el artículo 338 C.P. reconoce a dichas autoridades. Para la Corte, “[s]e trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.|| Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.”³¹

12. Finalmente, debe tenerse en cuenta que las tasas y contribuciones no deben confundirse con otros institutos que carecen de naturaleza tributaria, como es el caso de los *precios públicos*. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional,³² los precios públicos son ingresos no

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-816/99 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1371/00 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)

³⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-155/03, (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). Cabe anotar que como se estableció en la decisión C-532/03 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la citada sentencia la Corte unificó su doctrina en torno a método y sistema en materia de tributos, tasas y contribuciones.

³¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1371/00.

³² Sobre esta materia se hace uso de las consideraciones expresadas en la sentencia C-927/06, (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

tributarios que surgen como erogación pecuniaria de contrapartida directa, personal y conmutativa a cargo de los beneficiarios, cuya causa jurídica es la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal. Los precios públicos y las tasas parten del mismo supuesto, relativo a que *“el Estado entrega bienes o presta servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución. Sin embargo, mientras que en el caso de los “precios públicos” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen ex lege). || En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria.”*³³

Esta diferenciación entre tasas e ingresos públicos es compartida por la doctrina comparada, la cual insiste en que mientras para el caso de la tasa (i) prevalecen los rasgos de obligatoriedad y autoridad, y (ii) su monto usualmente no cubre el costo total de la actividad o servicio; respecto del precio público el aspecto central es el carácter conmutativo de la contraprestación, rasgo que tiene preeminencia sobre el carácter coactivo del ingreso.³⁴

Solución del problema jurídico propuesto

13. El artículo 78 de la Ley 160 de 1994 contiene varios enunciados normativos, relacionados con (i) la asignación de competencia al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (hoy Incoder) para que adelante a través de funcionarios los procedimientos administrativos de adjudicación de tierras baldías de la Nación, cuando ejerza directamente esa función; (ii) la posibilidad que dicha entidad o los demás entes públicos en las que delegue la función de identificación predial previa a la adjudicación del baldío, puedan utilizar los planos elaborados por otros entes públicos o particulares, siempre y cuando estos se ajusten a las normas técnicas previstas por la junta directiva del Instituto; y lo que constituye el aparte acusado (iii) la habilitación a la misma junta directiva para que señale *“las tarifas máximas*

³³ *Ibidem*

³⁴ *Vid.* MORENO SEIJAS, José María. “La tasa y el precio público como instrumentos de financiación” En: Ministerio de Economía y Hacienda de España (Ed.). *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*. No. 7, 1998. pp. 1-26.

que pueden cobrarse a los adjudicatarios de terrenos baldíos por los servicios de titulación.”

14. El primer aspecto que debe dilucidarse es si la norma acusada establece un ingreso fiscal y cuál es la naturaleza del mismo. La Corte comparte la posición presentada por varios de los intervinientes y el Procurador General, en el sentido que la disposición demandada prevé una tasa. En efecto, se está ante una prestación económica originada por imposición legal, cuya finalidad es recuperar los costos en los que incurre el Incoder por llevar a cabo el servicio de titulación de baldíos. Este servicio guarda relación directa con el beneficio que el responsable de la tasa deriva del mismo, pues en su condición de adjudicatario del bien baldío obtiene la propiedad del predio correspondiente, el cual ingresa a su patrimonio. A su vez, el valor de la tasa no está relacionado con la utilidad –en este caso los frutos materiales y civiles- que se originarían de la explotación del bien, sino que se circunscribe a la recuperación del costo en que incurre el Estado por el servicio de titulación necesario para la adjudicación del baldío. Del mismo modo, la obligación tributaria solo se origina cuando el interesado acepta que se le adjudique el bien por parte del Incoder, por lo que luego de esa aceptación el pago de la tasa adquiere naturaleza forzosa, pues sin él no podría efectuarse la transferencia del inmueble de la Nación al adjudicatario.

Los aspectos planteados, a su vez, excluyen la posibilidad que la tarifa a la que refiere la norma acusada pueda catalogarse como un precio público no tributario, como lo sostiene uno de los intervinientes. Ello debido a que no se está ante una contraprestación directa, personal y conmutativa, por el uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal. Antes bien, (i) la norma no prevé condiciones de conmutatividad respecto del costo y del servicio, y lo que es más importante (ii) no se está ante el uso temporal de un bien de propiedad estatal, sino ante la adjudicación de un bien baldío, lo que involucra su transferencia definitiva al interesado. Por ende, el objetivo de la tarifa busca cubrir, en todo o en parte, el costo en el que incurre el Estado por prestar un servicio previo y obligatorio al proceso de adjudicación, como el de titulación de la propiedad. Estas sumas comparten, como se ha explicado, la naturaleza jurídica de las tasas.

15. No obstante que el legislador haya determinado una tasa en las condiciones descritas, la Corte advierte que esa previsión no cumple con las exigencias constitucionales que se derivan del principio de legalidad tributaria. Como se ha explicado, el artículo 338 C.P. permite deferir en las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, a condición que establezca directamente el método y sistema. Sin embargo, para el caso objeto de análisis se observa que el Congreso se limitó a prever que sería la Junta Directiva del Incoder la que determinaría las tarifas máximas exigibles por el servicio de titulación, sin identificar ningún criterio que permitiera definir el costo y la forma de hacer su reparto. Por ende,

como tales elementos no están presentes, se está ante una evidente violación del principio de legalidad tributaria, lo que conlleva la inexecutable del inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994.

Además, también debe rechazarse la tesis planteada por uno de los intervinientes, consistente en que el método y el sistema fueron fijados por el legislador, aunque no expresamente, al determinar que la tasa equivaldrá a los costos en que incurre la Administración por el servicio de titulación. En criterio de la Sala, tal expresión no cumple las condiciones de precisión mínimas requeridas para que pueda concluirse la definición del método y sistema para el cálculo de la tasa, en los términos que ha previsto la jurisprudencia constitucional, condiciones que en cualquier caso exigen que la previsión legislativa sea clara y expresa, resultando inadmisibles para la Corte previsiones tácitas o carentes de univocidad. Antes bien, una fórmula legislativa de este carácter confirma la delegación amplia que para la definición de la tasa hace la norma acusada, que al carecer de todo parámetro que delimite a la actuación de la autoridad administrativa, se opone al expreso mandato del artículo 338 de la Carta.

VIII. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado
Con salvamento de voto

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General
Sentencia C-402/10

Salvamento de voto del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto a la Sentencia C-402 de 2010.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia por norma derogada/**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Procedencia respecto de disposición derogada que no está produciendo efectos jurídicos (Salvamento de voto)

REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA-No se produce de manera automática por declaratoria de inexecutable de norma derogatoria (Salvamento de voto)

REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA-Problemas que plantea la tesis de la reviviscencia ipso jure (Salvamento de voto)

REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA-Sólo existe una única oportunidad para su declaratoria (Salvamento de voto)

Si bien se admite que la justificación de la reincorporación de un precepto derogado radica en la competencia de la Corte Constitucional de fijar los efectos de sus fallos y establecer que si los efectos de su decisión son exclusivamente hacia el futuro o comprenden también situaciones consolidadas en el pasado “evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional”, tal competencia debe ser ejercida por la Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual declara la inconstitucionalidad de una disposición y fija las consecuencias de su pronunciamiento, entre ellas por ejemplo que las disposiciones derogadas recobren vigencia, pero tal competencia no puede ser ejercida en un fallo posterior, porque este no es el momento pertinente para fijar los efectos de un pronunciamiento previo.

Referencia: expediente D-7846

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994.

Demandante: Germán Ríos Arias

Magistrado Ponente:
Dr. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria que declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994.

Considero que debió proferirse un fallo inhibitorio pues el examen de constitucionalidad recayó sobre un precepto que había sido derogado por la Ley 1152 de 2007, cuerpo normativo declarado inexecutable en su totalidad mediante la sentencia C-175 de 2009. En mi parecer en virtud de la declaratoria de inexecutable de la ley derogatoria no se produce la reviviscencia automática del ordenamiento derogado por las razones que expongo a continuación.

Las discusiones sobre los efectos de la sentencia de constitucionalidad, especialmente en lo que hace relación a la reviviscencia de las leyes derogadas por las disposiciones declaradas inexecutables, no son recientes en la doctrina jurídica colombiana, y se remontan a la época en la cual el control abstracto de constitucionalidad sobre las leyes lo ejercía la Corte Suprema de Justicia. En ese momento se enfrentaron dos tesis al respecto, la primera que asimilaba la sentencia de inexecutable, en cuanto a sus efectos, a la nulidad³⁵, y la segunda que defendía los efectos especiales de la declaratoria de inexecutable y los diferenciaba tanto de la nulidad como de la derogatoria³⁶.

La primera perspectiva partía del significado etimológico del término inexecutable (*lo que no produce efectos*), para concluir que la declaratoria de inexecutable equivalía a la nulidad. Adicionalmente esta tesis se apoyaba en distintos preceptos del Código Civil que señalaban que existe objeto ilícito en todo aquello que vulnera el derecho público de la Nación (Art. 1519) y que las nulidades derivadas de causa ilícita son absolutas (Art. 1741), en esa medida la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley se asemejaría a una nulidad por vulneración de la Constitución, que proyectaría sus efectos hacía el pasado. Según esta postura la nulidad de la norma declarada inexecutable se extiende hacia el futuro, pero también hacia el pasado con tres limitaciones: la protección de los derechos adquiridos, el respeto por la cosa juzgada y por los hechos consumados.

Un pronunciamiento de la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado de 17 de noviembre de 1958, toma este partido, al diferenciar entre la derogatoria y la declaratoria de inexecutable en los siguientes términos:

³⁵ Defendida por FERNANDO GARAVITO en el escrito “La inexecutable de la ley” fechado del año 1921. Un detenido recuento de la cuestión lo PRESENTA HENRIK LÓPEZ STERUP, “En torno a los efectos de la sentencia de inexecutable”, en *Hacia un nuevo Derecho Constitucional*, Daniel Bonilla y Manuel A. Iturralde (Ed.), Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.

³⁶ Defendida entre otros autores por Eustorgio Sarria, Jaime Sanín y Luis Carlos Sáchica. Ver LÓPEZ STERUP, Ob. Cit., p. 28 y s.s.

“Cuando el acto soberano del Congreso deroga una ley, esta desaparece para la formación futura, pero las situaciones jurídicas cumplidas bajo el imperio del precepto derogado se tiene por firmes ya que, de otro lado, la norma derogada goza de presunción de arreglo a la Constitución, y por tanto su validez es irrecusable. En cambio, cuando el desaparecimiento del precepto tiene por base un fallo del órgano controlador de la integridad constitucional, siendo este declarativo en cuanto se limita a reconocer la existencia de un vicio nacido con la vigencia del acto público demandado, sus efectos en el tiempo se cumplen desde tal vigencia ...”³⁷

El corolario implícito de esta tesis es la necesaria reviviscencia del ordenamiento derogado por la ley declarada inexecutable, pues al extenderse en el pasado los efectos de la inexecutable hasta el momento de su entrada en vigencia, se configuraría la ficción *que esta última ley nunca estuvo en vigor*, en consecuencia las disposiciones derogadas se reincorporan de manera automática en el ordenamiento jurídico.

Mientras que la segunda tesis defendía el carácter especial de la declaratoria de inexecutable en cuanto a sus efectos, los cuales serían más semejantes a la derogatoria que a la nulidad. Aunque expuesta con diversos matices por sus defensores³⁸, su punto de partida son los efectos hacia el futuro de la decisión de inconstitucionalidad, desde este punto de vista una ley es constitucional hasta que no se declare lo contrario. Como complemento de esta tesis se esgrime que el juez constitucional no ejerce funciones normativas, las cuales están en cabeza del Congreso, razón por la cual *“la sentencia de inexecutable se limita a la declaración pertinente, sin que le sea dado a la Corte proveer o sustituir el precepto que deja de regir”*³⁹. Como corolario de lo anterior se infiere que la declaratoria de inexecutable generaba un vacío normativo que debe ser colmado por el Legislador.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el problema tuvo que ser abordado por la Corte Constitucional, la cual se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la cuestión, como se reseña a continuación.

La primera decisión que abordó el problema es la sentencia C-608 de 1992, en esa oportunidad se examinaba la constitucionalidad del Decreto 2911 de 1991, expedido en virtud de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 25 de la Ley 49 de 1990. Este Decreto sustituía el Título V del Libro I del Estatuto Tributario en materia del sistema de ajustes integrales por inflación.

³⁷ Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII Num. 387-391 años 1958-1960. C. P. Guillermo González Charry.

³⁸ Ver LÓPEZ STERUP, ob. Cit., p. 28 y s.s.

³⁹ EUSTORGIO SARRIA. *Guarda de la Constitución*, Bogotá, Publicaciones C. E. I. D. A., p. 83.

La Corte Constitucional estimó que el cuerpo normativo objeto de examen era inconstitucional porque *“las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 25 de la ley 49 de 1990, disposición que sirvió de fundamento al Gobierno para expedirlo, ya habían sido utilizadas o ejercidas por el Presidente de la República desde el 4 de julio de 1991, fecha en la que profirió el decreto número 1744.”*

En la misma decisión se zanja la discusión sobre la eventual laguna normativa que ocasionaba la decisión adoptada con la siguiente aseveración: *“No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente decreto trató de reemplazar y que regulan la materia.”*

Esta última afirmación parecería dar a entender que los efectos *naturales* y *obvios* de una declaratoria de inconstitucionalidad es la reviviscencia de las disposiciones derogadas por la ley declarada inexecutable. No obstante, la necesidad de ratificarlo expresamente en la sentencia de constitucionalidad demuestra que precisamente la cuestión no es pacífica, y que es necesario que el juez constitucional lo establezca en su pronunciamiento.

La siguiente decisión que aborda la cuestión es la sentencia C-145 de 1994, en esa oportunidad se examinaba la constitucionalidad de la Ley 84 de 1993. El artículo 25 de dicho cuerpo normativo señalaba textualmente:

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

Ahora bien, mediante esta providencia fueron declarados inexecutable numerosas disposiciones de la Ley 84 de 1993, por tratarse de una ley ordinaria que regulaba materias electorales que tenían reserva de ley estatutaria, lo que suscitó el problema de las normas que debían aplicarse a la función electoral hasta cuando se expidiera un nuevo cuerpo normativo de carácter estatutario que regulara la materia. Al respecto señaló la Corte Constitucional:

Conforme a las anteriores consideraciones, entra la Corte a determinar los efectos en el tiempo de esta sentencia y considera que en el caso concreto se deben respetar las situaciones consolidadas. Es sabido que en materia electoral hay etapas separadas: las elecciones y los escrutinios como verificación del hecho electoral. Pero ambas responden a un mismo principio: el desarrollo del derecho político de elegir y de ser elegido. Y, la organización electoral está al servicio de un proceso: el de efectividad del voto como derecho y deber ciudadano (art.258 C.P.).

Igualmente, considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexecutable se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud ... (Negrillas añadidas).

Para justificar la reviviscencia de las disposiciones derogadas se cita la sentencia C-608 de 1992 y se hace alusión a la tradición jurídica colombiana al respecto, en los siguientes términos:

Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan ilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato⁹ la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo N° 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:

*"Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada."*¹⁰

B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutable revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

"Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1º, 3134 de 1952, artículo 1º, 2º, 3º, 6º, 7º y

⁹ Igualmente se puede señalar como uno de los antecedentes remotos la Sentencia de la Corte Suprema del 18 de marzo de 1927 donde se dijo que el procedimiento irregular de la expedición de una ley lleva a la conclusión de que todavía no existe dicha ley.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de junio de 1982, Ponentes Luis Carlos SÁCHICA y Ricardo Medina Moyano, Gaceta Judicial T-171, págs. 311 y ss.

*8º del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7º del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexecutable del Decreto 700.*¹¹

La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

*"Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutable de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexecutable, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958."*¹²

Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana¹³, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

*"Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, **por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad**"*¹⁴.

C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

"Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

"La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto."

¹¹ Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, pág. 905. Concepto reiterado por la misma Sala del Consejo de Estado el 2 de septiembre de 1961.

¹² Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, pág. 916.

¹³ Artículo 136 de la Constitución Italiana: Cuando la Corte declare la inconstitucionalidad de una disposición legislativa o de un acto de fuerza de ley, la norma dejará de surtir efecto desde el día siguiente a la publicación de la sentencia.

¹⁴ Mauro Cappelletti; El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado; Revista de la Facultad de Derecho, México.

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana.¹⁵

Los anteriores razonamiento jurídicos dilucidan cualquier duda que pudiera surgir de la presunta aplicación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, por cuanto esa norma regula efectos de derogatoria de leyes y no de inexecutableidades. Si en verdad, hay similitudes entre estas figuras, en cuanto al efecto *erga omnes* y respecto a que en principio la vigencia es profuturo, salvo casos especiales⁴⁰, por el contrario, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutableidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutableidad que derogación.

Si la inexecutableidad de la ley no restaura "*ipso jure*" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma (artículos 4º y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada.

De la extensa cita anteriormente transcrita se extraen los siguientes argumentos para apoyar la tesis de la reviviscencia de las disposiciones derogadas por una ley posteriormente declara inexecutable: (i) el argumento

¹⁵ Ver: FERNANDO GARAVITO, Inexecutableidad de la Ley, publicación de noviembre de 1921, Tomo II, Jurisprudencia de la Corte, Págs. 53-59.

HUGO PALACIOS MEJIA afirma que la inexecutableidad no ocasiona "vacío jurídico". Pág. 131 de su obra: La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano.

EMILIO ROBLEDO URIBE quien sostuvo que la inexecutableidad del Decreto de quiebras hizo revivir el Título V del Libro I del Código de Comercio Decreto Colombiano, T XX, Pág. 110 y ss.

SALA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ: sostuvo dicha Sala que el Art. 14 de la Ley 153 de 1887 no es de aplicación en los casos de inexecutableidad. Fue una posición jurídica adoptada en la providencia de 22 de octubre de 1969 por el Ponente: LUIS FERNANDO GOMEZ DUQUE, quien hizo Sala con HUMBERTO MURCIA BALLEEN y NECTY GUTIERREZ DE RODRIGUEZ. Ver Foro Colombiano, Tomo IV, Pág. 345 y ss.

⁴⁰ Artículo 29 de C.P. y sentencia N° C-113 de 15 de marzo de 1993 de la Corte Constitucional.

histórico, ilustrado con citas de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, al igual que con las leyes vigentes bajo la Constitución de 1886; (ii) la práctica seguida por otros tribunales constitucionales, es decir, el derecho comparado; (iii) las diferencias entre los efectos de la declaratoria de inexecutable de una ley y los efectos de la derogatoria de la misma; (iv) la supuesta ineficacia del control constitucional de las leyes de no aceptarse la tesis de la reviviscencia.

No obstante, la última razón invocada no es objeto de mayor desarrollo y no resulta del todo comprensible la afirmación en el sentido que “[s]i la inexecutable de la ley no restaura *ipso jure* la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz”, pues en principio la eficacia de la sentencia de control constitucional y el vacío normativo que ésta pueda originar, son dos cuestiones completamente diferenciables, sin que la segunda tenga clara incidencia sobre la primera. En efecto, si en virtud de la declaratoria de inexecutable de un cuerpo normativo se genera una laguna en el ordenamiento no necesariamente tiene que acudir a la tesis de la reviviscencia para colmar tal vacío normativo –piénsese por ejemplo que las normas derogadas a su vez planteen problemas de constitucionalidad-, por otro lado la constatación de una laguna en sí misma nada dice respecto a la mayor o menor eficacia de la sentencia de control constitucional.

Finalmente la sentencia C-145 de 1994 en su parte resolutive ordena:

QUINTO: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 25 de la Ley 84 de 1993, precisando que los efectos de esta sentencia rigen hacia el futuro y no afectan las situaciones jurídicas consolidadas, **y que, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, se restauran ipso jure las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 declarados inconstitucionales en esta sentencia** (negritas añadidas).

Nuevamente se emplea la fórmula de consignar en la sentencia de control, esta vez no sólo en la parte motiva sino también en la resolutive, la reviviscencia de las disposiciones derogadas por los preceptos declarados inexecutable, lo que nuevamente causa perplejidad sobre la supuesta reincorporación *ipso iure* de las disposiciones derogadas, pues de ser así no se justifica un pronunciamiento expreso sobre la materia. La fórmula empleada en la parte resolutive lo que permite constatar es una regulación específica de los efectos de la sentencia de constitucionalidad en el caso concreto, los cuales por una parte van a ser retroactivos y en segundo lugar van a revivir las disposiciones derogadas por expresa decisión de la Corte Constitucional.

La siguiente providencia que toca la cuestión es la sentencia C-055 de 1996. En esta oportunidad se examinaba la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 48 de 1990, precepto que derogaba a su vez las leyes 33 de 1971, 16 de 1982 y el artículo 7° de la Ley 68 de 1983. Debido a que uno de los intervinientes defendía la tesis que el precepto acusado no podía ser objeto de examen pues por tratarse de una disposición derogatoria había agotado sus efectos, y su declaratoria de inexecutable no reviviría las normas derogadas, la Corte Constitucional se pronuncia nuevamente sobre las diferencias entre la declaratoria de inexecutable y la derogatoria de una ley. Sobre tal extremo señala:

De otro lado el ciudadano identifica de manera tácita los efectos de la derogación de una norma derogatoria con aquellos de una declaración de inconstitucionalidad de esa misma disposición. Así, es cierto que la derogación de una norma derogatoria no revive automáticamente los contenidos normativos que habían sido expulsados del ordenamiento. Supongamos, por ejemplo, que una ley A ha derogado una ley B; es indudable que la derogación de esa ley A no revive automáticamente la ley B, por lo cual es necesario dictar y promulgar de nuevo esa ley B si se quiere que ésta pertenezca otra vez al orden jurídico. En ese orden de ideas, y como bien señala Kelsen, una norma puramente derogatoria, como la ley A, no puede, en sentido estricto y a nivel lógico, a su vez ser derogada, pues esa segunda derogación "carecería de consecuencias" ya que la norma inicialmente derogada, esto es la ley B, "no entraría por eso nuevamente en vigencia"⁴¹. Por ello es perfectamente válida, en relación con la derogación de normas derogatorias, la regla enunciada por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual "una ley derogada no revivirá (...) por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva."

En cambio, los efectos de una declaración de inconstitucionalidad pueden ser diversos, ya que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. Así, esta Corporación, en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano⁴², ha señalado, en determinados fallos, que la decisión de inexecutable es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento *ipso iure* de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional⁴³.

⁴¹Hans Kelsen. Ulrich Klug. *Op-cit*, p 71.

⁴²Ver, por ejemplo, la sentencia del 22 de mayo de 1974 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Carlos Galindo Pinilla.

⁴³Ver, entre otras, sentencia C-608/92 y C-145/94.

Esta diferencia de efectos entre la declaración de inexecutable y la derogación de una norma legal no es caprichosa sino que responde a la distinta naturaleza jurídica de ambos fenómenos. Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuando es oportuno derogar una determinada disposición. Por ello es razonable que, en general, la derogación sólo tenga efectos hacia el futuro, pues la norma derogada era perfectamente válida hasta ese momento, y por elementales razones de seguridad jurídica las leyes no pueden ser retroactivas. Y, de otro lado, es natural que se señale que solamente por un nuevo acto de voluntad política puede revivir la norma inicialmente derogada, ya que el Legislador tiene la plena facultad de proferir nuevas disposiciones.

En cambio, la inexecutable surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el órgano a quien compete preservar la supremacía de la Carta. El juez constitucional no decide entonces conforme a su voluntad política sino que se limita a constatar esa incompatibilidad, y a expulsar del ordenamiento la disposición legal, por ser ésta de menor jerarquía. Por ello la declaración de inexecutable no es sólo hacia el futuro sino que puede tener ciertos efectos hacia el pasado, ya que la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. **Los efectos concretos de la sentencia de inexecutable dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos *ex tunc*, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos *ex nunc*, esto es únicamente hacia el futuro-.** Y, de otro lado, como la norma derogatoria no era válida, por estar en contradicción con la Carta, entonces es perfectamente lógico expulsarla del ordenamiento, por ministerio de la inexecutable, de forma tal que puedan revivir las disposiciones derogadas.

En síntesis, y tal y como esta Corporación ya lo había señalado, *"la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutable es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del*

*ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutable que derogación.*⁴⁴(negrillas añadidas).

En virtud de los anteriores razonamiento se concluye que había lugar a pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada por cuanto su declaratoria de inexecutable podría tener como efecto la reincorporación al ordenamiento legal colombiano de las leyes 33 de 1971 y 16 de 1982, así como del artículo 7° de la Ley 68 de 1983.

En esta decisión la Corte Constitucional hace interesantes precisiones sobre la figura de la reviviscencia, en primer lugar aclara que la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones derogadas por las normas declaradas inexecutable sólo tendrá lugar *“cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta”*, en esa medida la automaticidad de la reviviscencia queda seriamente atenuada, pues previamente se deberá hacer un juicio sobre la necesidad de la misma para preservar la integridad y supremacía de la Constitución.

Por otra parte en la misma decisión se afirma que en cada caso concreto el juez constitucional debe hacer un juicio de ponderación entre la supremacía constitucional y la seguridad jurídica, con el propósito de establecer los efectos retroactivos o hacía el futuro de la declaratoria de inexecutable de la ley, estudio que debe quedar plasmado en la sentencia de control de constitucionalidad de la disposición derogatoria.

En la sentencia C-562 de 1996 el demandante formulaba cargos simultáneamente contra el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 y contra la disposición que la subrogaba, el artículo 129 del Decreto 2150 de 1995. Acusaba por lo tanto una disposición derogada, tal como había sido originalmente expedida, y el precepto que la había modificado. La Corte declaró la inexecutable del artículo 129 del Decreto 2150 de 1995 por haber incurrido el Gobierno en exceso de facultades al expedirlo. En virtud de la declaratoria de inexecutable de esta disposición se pronunció sobre la reviviscencia del artículo 105 de la Ley 115 de 1994 en los siguientes términos:

La disposición declarada inexecutable subrogaba el artículo 105 de la Ley 115 de 1994, también parcialmente acusado, por lo cual, conforme a criterios desarrollados en anteriores decisiones, se entiende que esa norma revive con el fin de evitar un vacío legal en la materia. En efecto, esta Corte ha indicado "que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y

⁴⁴Sentencia C-145/94. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 5.

*supremacía de la Carta*⁴⁵. Ello ocurre precisamente en este caso, pues es natural que la inexecutable del artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995 por exceso de facultades del Ejecutivo restaure *ipso iure* la vigencia del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, con el fin de preservar la regulación expedida por el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales. Esto significa entonces que la Corte debe pronunciarse sobre el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 parcialmente acusado, tal y como fue originariamente expedido por el Congreso, y no como fue subrogado por el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995, por cuanto esta última norma será declarada inexecutable en esta sentencia.

Nótese por lo tanto que la misma sentencia mediante la cual se declara la inexecutable de la disposición derogatoria se establece la reviviscencia de la disposición derogada, con el objeto de abordar el examen de constitucionalidad de esta última. Así mismo, se justifica su reincorporación al ordenamiento jurídico *“con el fin de preservar la regulación expedida por el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales”*, propósito correspondiente a la exigencia general que en cada caso concreto sea necesario reincorporar el enunciado normativo suprimido *para garantizar la integridad y la supremacía de la Constitución*.

La sentencia C-010 de 2000 estudia la constitucionalidad de diversos enunciados normativos contenidos en la Ley 74 de 1966. Específicamente sobre el literal f del artículo 7, que era uno de los preceptos demandados⁴⁶, se presentaban dudas sobre su vigencia, pues se podía entender que había sido derogado por la Ley 51 de 1975, la cual no sólo reguló globalmente el tema de los títulos de idoneidad para ser periodista sino que, además, su artículo 3° establecía requisitos equivalentes, o incluso más rigurosos, para obtener la tarjeta de periodista, que los previstos por la disposición acusada en esa oportunidad para ser director de un radionoticiero o un radioperiódico, de manera tal que era lógico suponer que la promulgación de la Ley 51 de 1975 implicó una derogación tácita del literal f) del artículo 7° de la Ley 74 de 1966, puesto que la idoneidad profesional para ser director de esos programas debería ser probada conforme a lo establecido por la Ley 51 de 1975. No obstante, la Corte Constitucional abordó el examen de la disposición acusada con las siguientes consideraciones:

⁴⁵Sentencia C-055/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 7.

⁴⁶ El tenor de este precepto era el siguiente:

"Artículo 7°. La transmisión de programas informativos o periodísticos por los servicios de radiodifusión, requieren (sic) licencia especial otorgada por el Ministerio de Comunicaciones, expedida a favor de su Director, la cual será concedida, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

f) Prueba de idoneidad profesional, que puede consistir en un título expedido por una entidad docente de periodismo, debidamente aprobada y reconocida por el gobierno colombiano, o en título académico universitario aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, o en una constancia de que se ha ejercido por lo menos durante tres años la profesión de periodista, constancia que podrán expedir los directores de periódicos, radionoticieros o radioperiódicos o las organizaciones gremiales de periodistas legalmente constituidas.

“A pesar de lo anterior –es decir, la inferencia lógica que la disposición acusada había sido derogada por el artículo 3 de la Ley 51 de 1975- , la Corte considera que procede un pronunciamiento de fondo sobre el literal acusado, por las siguientes dos razones; de un lado, algunos podrían argumentar, con cierta razón, que una cosa es ser periodista y otra ser director de un radioperiódico, por lo cual, las normas que regulan los requisitos de idoneidad en uno u otro caso no tienen por qué ser iguales. Por ende, conforme a ese razonamiento, la Ley 51 de 1975 no derogó nunca el ordinal acusado, que ha sido la disposición que ha regulado siempre los requisitos de idoneidad para ser director de esos programas.

De otro lado, incluso si admitiéramos que la Ley 51 de 1975 había derogado el literal acusado, lo cierto es que esa ley fue retirada del ordenamiento por la sentencia de esta Corte C-087 de 1998, MP Carlos Gaviria Díaz, que consideró que la exigencia de tarjeta profesional para poder ser periodista violaba la libertad de expresión. Por ende, algunos podrían considerar que la decisión de inexecutable de la Ley 51 de 1975 revivió las normas precedentes, que habían sido derogadas por esa ley, y cuyo contenido no fuera incompatible con la doctrina fijada por la sentencia C-087 de 1998. En efecto, “la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta” (Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 7). Ahora bien, continuaría el argumento, como esa sentencia se refirió a los periodistas en general, pero no al tema de los directores de programas radiales periodísticos en particular, entonces habría que concluir que el literal f) del artículo 7º de la Ley 74 de 1966 recobró vigencia, como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 51 de 1975.

Conforme a lo anterior, para la Corte no es totalmente claro que el literal acusado se encuentre derogado. Esta disposición puede seguir produciendo efectos, por lo cual procede un examen de fondo sobre su contenido.”

Finalmente el precepto demandado sería declarado inexecutable porque no se encontró ajustada a la Constitución la limitación de la dirección de los radioperiódicos y de los radioinformativos a quienes tuvieran título de periodismo o acreditaran un determinado tiempo de experiencia profesional. Se trata de la primera decisión en la cual la Corte Constitucional, en una sentencia posterior a una previa declaratoria de inexecutable señala la posible reviviscencia de una disposición derogada por la norma previamente declarada inexecutable. En efecto, en todos los fallos anteriormente relacionados la Corte Constitucional declaraba en la sentencia de control la reincorporación de las disposiciones derogadas, es decir, la reviviscencia se establecía expresamente en la sentencia de control de constitucionalidad de la disposición finalmente

declarada inexecutable. Mientras que en este caso en la sentencia C-087 de 1998, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 3 de la Ley 51 de 1975, nada se dijo sobre la reincorporación de otras disposiciones previas tales como el literal f del artículo 7 de la Ley 74 de 1966.

No obstante es preciso destacar dos circunstancias particularmente relevante en la decisión en estudio: (i) en primer lugar que no estaba claro si la disposición acusada estaba vigente, pues la Ley 51 de 1975 no la había derogada expresamente, se trataba por lo tanto de una presunta derogatoria tácita, (ii) en segundo lugar el enunciado normativo demandado tenía un ámbito de aplicación distinto al de la disposición declarada inexecutable, lo que aumentaba las dudas sobre su vigencia.

Estas singulares condiciones del caso concreto fueron las que dieron lugar a que la Corte Constitucional finalmente abordara el examen del precepto acusado, máxime si se tiene en cuenta que éste a su vez planteaba problemas sobre su constitucionalidad, por tener un contenido normativo en alguna medida similar al que fue declarado inexecutable. Es decir, en este caso era incluso discutible la reincorporación del literal f del artículo 7 de la Ley 74 de 1966 al ordenamiento jurídico en virtud de la declaratoria de inexecutable del artículo 3 de la Ley 51 de 1975, precisamente porque la primera disposición tenía un contenido normativo inconstitucional y una de las condiciones establecidas por la jurisprudencia para que este fenómeno tenga lugar es que la disposición que revive resulte ajustada a la Constitución.

Nuevamente en la sentencia C-501 de 2001 se ocupó la Corte Constitucional del asunto de la reviviscencia de las normas derogadas por una disposición declarada inexecutable. Se demandaba la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, modificatorio del artículo 148 de la Ley 446 de 1998. A su vez los párrafos primero y tercero de ese artículo fueron nuevamente modificados por el artículo 47 de la Ley 640 de 2001, precepto que fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-500 de 2001⁴⁷, por un vicio de fondo relacionado con el trámite surtido en el Congreso de la República.

En esta decisión se reitera la tesis que la *declaratoria inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental*. Se agrega que *“Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cobija situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.”*

⁴⁷ Proferida el mismo día de la sentencia C-501 de 2001, el quince de mayo de 2001.

En el caso concreto se estimó que la declaratoria de inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, había reincorporado al ordenamiento jurídico el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y por lo tanto podía ser objeto de examen de constitucionalidad.

Nótese que en todo caso la argumentación empleada resulta en alguna medida contradictoria, pues nuevamente la reviviscencia de una disposición derogada se establece en una sentencia posterior (la C-501 de 2001) a la que previamente había declarado la inconstitucionalidad del precepto derogatorio (la C-500 de 2001). En efecto, la razón esgrimida para justificar la reincorporación del precepto derogado radica en la competencia de la Corte Constitucional de fijar los efectos de sus fallos y establecer que si los efectos de su decisión son exclusivamente hacia el futuro o comprenden también situaciones consolidadas en el pasado *“evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional”*. En principio este razonamiento no resulta objetable, pero tal competencia debe ser ejercida por la Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual declara la inconstitucionalidad de una disposición y fija las consecuencias de su pronunciamiento, entre ellas por ejemplo que las disposiciones derogadas recobren vigencia. No puede ser ejercida en un fallo posterior, porque este no es el momento pertinente para fijar los efectos de un pronunciamiento previo.

La sentencia C-432 de 2004 se ocupa una vez más el problema de la reviviscencia. Preocupaba a la Corte Constitucional los efectos de la declaratoria de inexecutable del Decreto 2070 de 2003 el cual regulaba el régimen pensional de los miembros de la Fuerza Pública. Sostuvo esta Corporación que la inexecutable de este cuerpo normativo *“no implica crear un vacío legal que dejará a los miembros de la fuerza pública sin los presupuestos legales indispensables para garantizar las prestaciones sociales que amparen sus contingencias de tipo pensional (...) Por consiguiente, es procedente reconocer la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, en la medida en que su vigencia permite salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo de los citados funcionarios, como emanación de la supremacía de la parte orgánica del Texto Fundamental. // Al tenor de lo expuesto, se concluye que las disposiciones derogadas o modificadas por el Decreto 2070 de 2003, adquieren plena vigencia.”*

Adviértase, entonces, que la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad de un cuerpo normativo es la que establece la reviviscencia de las disposiciones derogadas que regulaban la misma materia, aquí si claramente con el propósito de garantizar la integridad y la supremacía de la

Constitución, pues de otra manera los derechos fundamentales de los miembros de la fuerza pública se hubieran visto afectados⁴⁸.

Finalmente, la Corte Constitucional se pronuncia en la sentencia C-421 de 2006 sobre la reincorporación al ordenamiento jurídico de disposiciones derogadas. Se examinaba la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 588 de 2000, precepto que derogaba el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970, el cual a su vez preveía un órgano encargado de regular la carrera notarial y el concurso de notarios. La Corte Constitucional declaró inexecutable el precepto examinado y ordenó la reviviscencia del artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970. Al respecto señaló textualmente:

La posibilidad de que una disposición que había sido derogada readquiera vigencia como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la derogatoria no es automática y supone que la disposición que “revive” no sea contraria al ordenamiento superior y además que ello sea necesario para asegurar la supremacía de la Constitución, es claro para la Corte que en el presente caso esos presupuestos se encuentran reunidos. En cuanto a que la reviviscencia de la norma sea necesaria para asegurar la supremacía de la Constitución es claro que al derogar el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970 lo que hizo el Legislador fue dejar sin operatividad la carrera notarial por él mismo regulada y en este sentido omitió en su reglamentación un elemento esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta y específicamente con el artículo 131 superior que ordena imperativamente que el nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. En ese orden de ideas es claro igualmente que para asegurar la supremacía de la Constitución y hacer efectivo el cumplimiento de los claros mandatos superiores señalados en el referido artículo 131 y consecuentemente garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la función notarial de acuerdo con el procedimiento previsto por el Constituyente no cabe duda de la necesidad de que declarada la inexecutable de la expresión “164” contenida en el artículo 11 de la Ley 588 de 2000 desde la fecha de su promulgación, recobre su vigencia el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970 (Negrillas añadidas).

⁴⁸ Sobre los efectos de esta última providencia se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-1102 de 2008. En esta ocasión se examinaba la tutela impetrada para reclamar una prestación contenida en el Decreto 1212 de 1990, el cual había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, pero había sido reincorporado al ordenamiento jurídico en virtud de la sentencia C-432 de 2004. En el caso concreto el demandante pedía que se aplicara para resolver su solicitud de asignación de retiro el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, el cual contenía una regulación más favorable en cuanto al tiempo de servicio requerido para hacerse acreedor de tal prestación. Pero la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se negaba a aplicar tal regulación debido a que el retiro del servicio había tenido lugar durante la vigencia del Decreto 2070 de 2003. Para resolver el problema jurídico planteado la Sala Octava de Revisión hizo alusión a la reviviscencia de las disposiciones derogadas ordenada por la sentencia C-432 de 2004 y aplicó la normatividad alegada por el demandante no sólo porque esta había sido reincorporada al ordenamiento jurídico en virtud de la sentencia de constitucionalidad, sino también porque el Decreto 2070 de 2003 contenía una regulación regresiva.

En esta sentencia se introducen interesantes precisiones sobre la figura de la reviviscencia, pues es la primera en afirmar expresamente que no tiene lugar de manera automática, en virtud de la declaratoria de inexecutable de la disposición derogatoria, sino que requiere un estudio previo para determinar que la disposición revivida no sea contraria al ordenamiento jurídico y además sea necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución. Examen que debe hacer la Corte en cada caso concreto en la sentencia mediante la cual declara la inexecutable del precepto derogatorio.

Finalmente en la sentencia C-1155 de 2008 se declara la inexecutable del artículo 11 del Decreto 1295 de 1994, precepto que definía la enfermedad profesional. En esta providencia se consigna textualmente: *“Ahora bien, debido a que se declarará la inexecutable del artículo 11 del Decreto Ley 1295 de 1994, la Corte deja establecido que de acuerdo con su línea jurisprudencial, quedan vigentes las normas jurídicas anteriores a la expedición de la disposición declarada inexecutable en la presente providencia”*. Como puede observarse en esta decisión no hay una reflexión específica sobre el fenómeno de la reviviscencia, se concluye simplemente que *“de acuerdo a su línea jurisprudencial la Corte deja establecido”*, es decir, nuevamente es la sentencia que declara la inexecutable la que establece puntualmente los preceptos legales que se reincorporan al ordenamiento.

Del anterior recuento jurisprudencial es posible extraer algunas conclusiones:

- (i) Inicialmente se defendió la tesis de la supuesta reincorporación automática de las disposiciones derogadas por una norma declarada inexecutable, pero a partir de la sentencia C-055 de 1996 esta aseveración comienza a ser atenuada, en el sentido que la reviviscencia sólo tiene lugar cuando las disposiciones derogadas no sean contrarias a la constitución y la reincorporación sea necesaria para garantizar la supremacía constitucional. En el último pronunciamiento sobre la materia, la sentencia C-421 de 2006 el punto de partida es precisamente el razonamiento contrario: la inexecutable de una disposición derogatoria no acarrea la reincorporación al ordenamiento de las disposiciones derogadas, extremo que deberá ser examinado en cada caso concreto.
- (ii) A pesar de la defensa de la tesis de la reincorporación automática al ordenamiento jurídico de las disposiciones derogadas, por regla general la Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual declaraba la inconstitucionalidad de la ley derogatoria aclaraba que los efectos de la inexecutable eran revivir las normas suprimidas, inclusive mediante la

- incorporación de este mandato en la parte resolutive de la sentencia, técnica empleada por la sentencia C-145 de 1994.
- (iii) Esa práctica recurrente se explica precisamente por la competencia de la Corte Constitucional de establecer el efecto de sus propias decisiones, en esa medida será en la sentencia de control de constitucionalidad, cuando se declare la inexecutable de una disposición el momento donde se deben fijar los efectos de tal declaratoria, entre los cuales cabe por ejemplo adoptar la reviviscencia del ordenamiento previamente derogado.
 - (iv) Adicionalmente el juicio de ponderación entre la seguridad jurídica y la necesidad de preservar la supremacía y la integridad de la Constitución –principios en tensión cuando se trata de establecer la reviviscencia de disposiciones derogadas– debe tener lugar en la primera sentencia de control de constitucionalidad, es decir en aquella mediante la cual se declara inexecutable la norma derogatoria y no en un fallo posterior. De no ser así la seguridad jurídica quedaría definitivamente sacrificada pues en cualquier momento, en virtud de una pronunciamiento de la Corte se podrían revivir disposiciones derogadas, lo que a su vez sumiría a los operadores jurídicos en un estado de completa incertidumbre.
 - (v) Si con ocasión de una declaratoria de inexecutable se crea una laguna normativa, esta sólo puede ser colmada de manera excepcional por la Corte Constitucional cuando esté en riesgo la supremacía o la integridad constitucional, por estar en juego valores, principios o derechos constitucionales. La función de llenar lagunas en el ordenamiento corresponde al Legislador democráticamente elegido –dejando a salvo por supuesto el papel que les corresponde a los operadores jurídicos de emplear criterios de integración tales como la analogía-. De la excepcionalidad de esta competencia en cabeza de la Corte Constitucional se deriva que debe ser ejercida de manera expresa e inequívoca en un pronunciamiento de constitucionalidad.

A pesar del detallado recuento jurisprudencial previo podría sostenerse que debe acogerse la tesis de la reincorporación *ipso iure* del ordenamiento jurídico derogado, en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición derogatoria, de manera tal que en la sentencia de constitucionalidad que declara la inexecutable no sea necesario específicamente señalar cuales son las disposiciones que reviven y se reincorporan al ordenamiento jurídico. En efecto, al parecer esta tesis parecería ser idónea para solucionar las posibles lagunas normativas que se producen en virtud de la sentencia de constitucionalidad y de esta manera sería la más conveniente desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

No obstante, esta tesis a su vez suscita problemas igualmente relevantes, pues de acogerse significaría que revive cualquier disposición derogada, incluyendo por ejemplo preceptos de carácter sancionatorio, bien sea de índole penal o disciplinario. La posibilidad que como consecuencia de la reviviscencia nuevamente se entiendan incorporadas al ordenamiento jurídico preceptos de alcance sancionador previamente derogados suscita a su vez mayores interrogantes sobre el principio de seguridad jurídica ¿pues, por ejemplo ¿Podrían imponerse sanciones en virtud de una disposición previamente derogada porque supuestamente revivió en virtud de la declaratoria de inexecutable de la norma derogatoria? ¿Cuál es el alcance en estos casos del principio de favorabilidad en materia penal o disciplinaria? Las mismas dudas se suscitan en el presente caso, en el cual la discusión versa sobre una supuesta tasa reconocida en un precepto derogado la cual sigue siendo cobrada por el INCODER. ¿Cuál es el alcance del principio de legalidad en materia tributaria si en virtud de una sentencia de inexecutable reviven tasas derogadas? ¿A partir de que momento revive el tributo y desde cuando están las autoridades administrativas autorizadas a cobrarlo?

Recuérdese que además si la declaratoria de inexecutable no tiene efectos retroactivos –a menos que en la sentencia se señala expresamente- la disposición inconstitucional estuvo vigente y produjo efectos jurídicos, de manera tal la supuesta reviviscencia automática suscitaría especiales dificultades sobre la vigencia de la ley derogada pero luego revivida en el tiempo, pues precisamente la seguridad jurídica –principio que supuestamente salvaguarda la tesis de la reincorporación *ipso iure*- quedaría seriamente afectada respecto a las situaciones jurídicas que se produjeron durante la vigencia de la ley declarada inexecutable.

Finalmente la tesis de la reviviscencia favorece la inactividad del legislador pues éste en lugar de expedir una nueva regulación que reemplace los preceptos declarados inexecutables permanecería inactivo, tal como ha sucedido por ejemplo frente a las disposiciones del sistema de riesgos profesionales declaradas inexecutables, lo que reincorpora al ordenamiento jurídico, con carácter permanente, regulaciones jurídicas claramente anacrónicas que no se adaptan a la realidad social.

En definitiva la tesis de la reviviscencia *ipso iure* resulta más peligrosa para el principio de seguridad jurídica y para el principio de legalidad, pues permite que se reincorporen al ordenamiento normas que por decisión expresa del legislador habían sido derogadas, con todos los inconvenientes que surgen de esa reviviscencia indiscriminada y apresurada. Más razonable resulta que la Corte Constitucional decida en cada caso concreto que normas reviven en virtud de la declaratoria de inexecutable, decisión que debe ser adoptada en ese momento y no en un fallo posterior, porque esta última

opción es también claramente gravosa desde la perspectiva de la seguridad jurídica y para la confianza legítima de los asociados.

Ahora bien, las anteriores consideraciones pueden ser aplicadas al caso que en esta oportunidad ocupó a la Corte Constitucional. Al respecto se tiene que la Ley 160 de 1994 fue derogada por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007. Esta última disposición fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009. En esta última providencia no se examinó la reviviscencia de las disposiciones derogadas por la ley declarada inexecutable, sólo se consignó textualmente que *“la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia – , es decir, hacia futuro.”*

La expresa alusión a los efectos ordinarios de la declaratoria de inexecutable excluye cualquier posibilidad de darle a esta decisión efectos retroactivos, que se asemejen a la anulación de la Ley 1152 de 2007 y que por lo tanto revivan las disposiciones derogadas por esta última. Los efectos *ex nunc* expresamente adoptados en el caso concreto significan que la norma declarada inconstitucional estuvo vigente desde su entrada en vigor hasta el momento de su declaratoria, y en este caso guardan relación con el propósito de preservar las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley 1152 de 2007, opción expresamente acogida por la Corte Constitucional al momento de proferir la sentencia de control.

Además, como antes se dijo, este tipo de efectos deben ser fijados en la sentencia que inicialmente se ocupa de la constitucionalidad de la ley derogatoria, y no pueden ser establecidos en un fallo posterior por las perniciosas consecuencias que de este tipo de fallos se derivarían para la seguridad jurídica.

En virtud de las anteriores reflexiones, se concluye que el artículo 78 de la Ley 160 de 1994 no está actualmente vigente por haber sido derogado por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007, por tal razón no es procedente un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad y en consecuencia se debió proferir sentencia inhibitoria.

Ahora bien, se constató que el INCODER continúa invocando esta disposición y las normas que la reglamentaron como fundamento para cobrar las tarifas a los adjudicatarios de baldíos, empero de esta actuación no se deriva la vigencia de la disposición acusada, sino que se trata simplemente de una errónea interpretación por parte de una autoridad administrativa en cuanto a los supuestos efectos retroactivos de la sentencia C-175 de 2009, y los actos administrativos fundados en una norma derogada pueden ser atacados por los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico ante la jurisdicción competente.

No se puede por lo tanto alegar válidamente que la disposición demandada continúa produciendo efectos jurídicos y que por lo tanto puede ser objeto de examen, porque los supuestos efectos jurídicos que aún le asigna el INCODER se basan en una interpretación errónea de los efectos de la sentencia C-175 de 2009 y en la aplicación de una serie de actos administrativos que perdieron fuerza ejecutoria desde el año 2007, al haber sido derogada la ley que les servía de fundamento.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

Anexo 25

Sentencia C-278/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

TRIBUTO-Concepto/**TRIBUTO**-Naturaleza jurídica

TRIBUTO-Clases

IMPUESTOS-Características/**IMPUESTOS**-Definición

Los impuestos configuran una categoría de tributo, y se caracterizan por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que los sustentan puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de ellos con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva.

TASAS-Características/**TASAS**-Definición

Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.

CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Fundamento y finalidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CERTEZA DE LOS TRIBUTOS

PRINCIPIO “NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION”-Pilar del Estado democrático

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Reglas

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Funciones reconocidas por la jurisprudencia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Elementos

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Se deriva del principio de legalidad tributaria/PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTO-Finalidad

PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA TRIBUTARIA-Obligación del legislador de definir claramente los elementos del tributo

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

EQUIDAD TRIBUTARIA-Noción

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Límite de la potestad de configuración normativa del legislador/PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Concepto

EQUIDAD TRIBUTARIA-Vertical y horizontal

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Dimensión horizontal y vertical

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA-Alcances

PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA-Incorpora la equidad y progresividad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Ausencia de carga mínima de argumentación

Referencia: Expediente D-12699

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” y el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”

Demandantes: César Camilo Cermeño
Cristancho, María Paz Arroyave Villa y Daniel
Díaz Rivera

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos César Camilo Cermeño Cristancho, María Paz Arroyave Villa y Daniel Díaz Rivera presentaron, ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”* y el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”*, por considerar que quebrantan los artículos 13, 25, 95-9, 228, 338¹ y 363 de la Constitución.

Mediante **Auto del 24 de mayo de 2018**, se admitieron los cargos presentados contra el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 por vulneración de los artículos 338 (principio de legalidad tributaria), 13, 95.9 y 363 (principios de igualdad, equidad y justicia tributaria) de la Constitución Política. No obstante, se inadmitieron los cargos contra dicho artículo por vulneración de los artículos 228 (principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal) y 25 (derecho al trabajo) de la Constitución Política. Además, se inadmitieron todos los cargos presentados contra el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007. En consecuencia, se les concedió a los actores un término de tres (3) días para presentar la corrección en los términos expresados en el auto inadmisorio.

¹ El cargo por vulneración del principio de legalidad tributaria sólo fue presentado en contra del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016.

Dentro del término de ejecutoria, mediante documento radicado ante la Corte el 1° de junio de 2018, los demandantes presentaron escrito de subsanación. A través de **Auto del 19 de junio** siguiente, la Magistrada Sustanciadora decidió únicamente admitir la demanda en relación con el cargo formulado contra el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 por violación de los artículos 13, 95.9 y 25 (principios de igualdad, equidad y justicia tributaria). Asimismo, se rechazaron los cargos por vulneración de los artículos 228 (principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal) y 25 (derecho al trabajo), presentados en contra de las disposiciones acusadas. Contra las decisiones de rechazo no se formuló recurso de súplica, razón por la cual la presente sentencia analizará los cargos admitidos, como se han explicado.

En consecuencia, se comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para que, si así lo estimaban, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, en el término señalado. Del mismo modo se invitó al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las facultades de Derecho de la Universidades del Rosario, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia (Centro Externadista de Estudios Fiscales –CEF), de los Andes, Nacional de Colombia, Industrial de Santander, Libre, Antioquia y de Nariño para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad de las normas demandadas.

En **Auto 305 del 21 de junio de 2017**, la Sala Plena de esta Corporación decidió suspender los términos de este proceso. Posteriormente, mediante **Auto 667 del 10 de octubre de 2018** se levantó esa medida en el presente caso².

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 50.101 de 29 de diciembre de 2016 y N° 46700 de 25 de julio de 2007, respectivamente.

***“LEY 1819 DE 2016
(Diciembre 29)***

Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

² Folios 360 y 361 cuaderno 2.

DECRETA:

ARTÍCULO 371. *Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, el cual quedará así:*

ARTÍCULO 76. SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. *Créase una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas que ejerzan o presten las actividades y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4° del Decreto-ley 356 de 1994 o en la norma legal que la subrogue, modifique o actualice.*

Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de las actividades e industria que integran los servicios de vigilancia y seguridad privada y que se desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceros personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales. Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas que en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada.

La tarifa de contribución se pagará de la siguiente forma: Para las empresas y cooperativas que presten los servicios de vigilancia y seguridad privada humana o electrónica, con cualquiera de las modalidades y medios previstos en la ley; las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada; quienes presten los servicios de transporte de valores; quienes ejerzan las actividades de fabricación, producción, ensamblaje, elaboración, importación, comercialización, alquiler, arrendamiento, leasing, comodato, instalación y/o acondicionamiento de equipos, elementos, productos, bienes y automotores blindados y, en general que ejerzan la actividad blindadora para la vigilancia y seguridad privada, la tarifa corresponderá al 1,5% sobre el capital suscrito para las sociedades comerciales y sobre los aportes sociales para las cooperativas de vigilancia.

Para los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales públicas o privadas y los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público, servicios comunitarios y servicios especiales, la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 2% sobre el total declarado.

Para quienes presten servicios de asesoría, consultoría e investigación en vigilancia y seguridad privada, incluyendo los de poligrafía; y para quienes ejerzan las actividades de importación, fabricación, instalación y comercialización de equipos, sistemas y medios tecnológicos para vigilancia

y seguridad privada, la base gravable está constituida por los ingresos brutos que perciban exclusivamente por concepto de estas actividades, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa se establece en el 1% de estos ingresos.

PARÁGRAFO 1º. Cada una de las actividades mencionadas en el presente artículo será gravada de manera autónoma, así recaiga en un mismo sujeto.

PARÁGRAFO 2º. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, podrá fijar, recaudar y ejecutar la tarifa que por concepto de contribución de vigilancia deben pagar todos los prestadores para la vigencia fiscal que corresponda, en los plazos que para tal efecto determine la Superintendencia, garantizando que en ningún caso supere el presupuesto anual de funcionamiento e inversión y aplicando el principio de proporcionalidad.

PARÁGRAFO 3º. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fijará las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor (IPC), previo estudio que contendrá los costos y criterios de conveniencia que demanda el servicio”.

**“LEY 1151 DE 2007
(Julio 24)**

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

ARTÍCULO 76. SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. Créase una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4º del Decreto-ley 356 de 1994. Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de la actividad e industria de los servicios de vigilancia y seguridad privada que personas naturales y jurídicas desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceros personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales. Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas naturales que en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada. La base gravable está constituida por el capital declarado o aportes sociales declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. La tarifa será del 1.5% sobre el capital.

Para las escuelas de capacitación la base gravable está constituida por los ingresos declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 0.4% sobre el total de ingresos.

Para los departamentos de seguridad, servicios comunitarios y servicios especiales la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 2% sobre el total declarado.

Para las empresas que ejerzan la actividad de arrendamiento de vehículos blindados la base gravable serán los ingresos que se perciban por concepto de dicha actividad y la tarifa se establece en el 1%.

PARÁGRAFO. *Dótese de personería jurídica a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”.*

III. LA DEMANDA

Los demandantes presentan **tres cargos** diferenciados. El primero fundado en la presunta violación del artículo 338 de la Constitución. El segundo y tercero contruidos sobre la alegada vulneración de los artículos 13, 363 y 95 numeral 9 de la Carta Política.

3.1. Como **primer cargo**, los accionantes consideran que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 desconoce el **artículo 338 Superior**, conforme al cual, para las tasas y contribuciones, la ley debe fijar un esquema que contenga un *sistema* y un *método* que permita definir los costos de los servicios que se prestan a los contribuyentes, los beneficios que les proporciona la entidad que recauda el tributo y las formas de hacer su reparto. Aducen que la disposición acusada no determinó dicho esquema, razón por la cual es inconstitucional.

Indican que, si bien el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 crea una carga tributaria que es rotulada como contribución, debe entenderse que esa disposición creó una tasa y no una contribución. Lo anterior, a partir de la definición de “*tasa*” que ha realizado esta Corporación en las **Sentencias C-731 de 2000**³ y **C-228 de 2010**⁴, al entenderla como un tributo dirigido a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público.

Agregan que la Corte Constitucional ha analizado controversias relativas a “*contribuciones*” a favor de Superintendencias y ha señalado que son tasas, pues lo que buscan es retribuir el servicio de policía que presta la Administración a través de las mismas. En particular, señalan que el pronunciamiento más relevante sobre el

³ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

tema se encuentra en la **Sentencia C-465 de 1993**⁵, en la cual esta Corporación señaló que las contribuciones para el mantenimiento de la Superintendencia Bancaria no son impuestos, sino tasas retributivas por la prestación de servicios brindados por esa entidad que recaen sobre las entidades vigiladas.

Asimismo destacan que, en la **Sentencia C- 218 de 2015**⁶, la Corte avaló que la contribución creada para cubrir los costos y gastos del funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transportes constituía una “*tasa*”, tal y como lo establecía la Ley 1450 de 2011.

En esa medida, precisan que la “*contribución*” creada a través del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, es una tasa que existe a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como contraprestación a la labor de vigilancia que la misma ejerce sobre los contribuyentes, esto es, las personas vigiladas. No obstante, reiteran que la creación de dicha tasa vulnera el principio de legalidad tributaria, pues no determina el sistema y método para definir los costos del servicio prestado, ni tampoco la forma de hacer su reparto entre los contribuyentes.

Por último, aducen que “*si en gracia de discusión se aceptara que la contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia cumple con todos los requisitos, mal haría la Corte en entender que el párrafo tercero cumple con las mismas exigencias.*”⁷ Lo anterior, en la medida en que la determinación de tarifas que en el referido párrafo se delega a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no establece ninguna clase de sistema o método, sino que simplemente señala el ajuste máximo que podrán tener dichas tarifas una vez fijadas.

3.2. Como **segundo cargo**, sostienen que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 transgrede los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, consagrados en los **artículos 13, 363 y 95 numeral 9 de la Carta Política** porque, de una parte, para los sujetos que no están descritos de forma taxativa en la disposición, pero que sí son sujetos de control, inspección y vigilancia de la entidad conforme al artículo 4° del Estatuto de Vigilancia, el artículo demandado no establece la tarifa y la base gravable del tributo, situación que puede llevar a la exoneración del pago de la tasa en relación con dichos sujetos; y de otra parte, porque respecto de los que sí son enlistados en la norma, no se valoran adecuadamente los costos diferenciales en los que incurre la Supervigilancia para la prestación del servicio de policía administrativa en cada caso.

En particular, las razones que, según los accionantes, fundamentan la violación de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, son las siguientes:

En **primer lugar**, los demandantes manifiestan que si bien la norma acusada precisa que las personas naturales o jurídicas que ejerzan cualquiera de las actividades consagradas en el Estatuto de Vigilancia -Decreto Ley 356 de 1994- deben pagar la tasa, no se establece una tarifa para las personas naturales ni jurídicas que ejerzan

⁵ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶ M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez

⁷ Folio 34 cuaderno 1.

actividades que no encajen en las descritas por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, pero que sí se encuentren vigiladas por la Superintendencia, de conformidad con el Estatuto de Vigilancia. Por lo tanto, señalan que existen ciertos sujetos o actividades que se excluyen de pagar la tasa, aun cuando se encuentran sujetos a la inspección, vigilancia y control de la Supervigilancia.

En *segundo lugar*, los actores consideran que la disposición demandada crea un tratamiento que resulta incoherente con los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria, los cuales ordenan establecer una tasa de mayor valor a cargo de aquellos contribuyentes que por sus actividades suponen mayores esfuerzos a la entidad designada para ejercer su inspección, vigilancia y control.

Al respecto, explican que existen cuatro bases gravables determinadas por la norma, a saber: **i)** el capital suscrito de las sociedades comerciales, **ii)** los aportes sociales de las cooperativas de vigilancia, **iii)** la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, y **iv)** los ingresos brutos que perciban las comercializadoras exclusivamente por concepto de las actividades de vigilancia y seguridad privada.

Señalan que esa multiplicidad de bases gravables responde a las diferencias que existen entre los varios sujetos pasivos del tributo, pues el Legislador entiende que la carga de financiar a la Superintendencia de Vigilancia debe ser relativa a la dificultad que le implica a la misma vigilar las diferentes actividades. Sin embargo, resaltan que la norma acusada no establece las razones que fundamentan ese trato diferenciado.

Enfatizan en que el tratamiento creado por el Legislador no se ajusta a los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria, toda vez que limitó la base gravable de la tasa a cargo de las empresas que se dedican a la prestación permanente de servicios de vigilancia y seguridad privada al valor de su capital suscrito, y al hacerlo evitó tomar en consideración el valor de la nómina empleada para la prestación de los servicios o el valor de los ingresos brutos percibidos por su actividad económica, lo cual desconoce que es habitual que dichos valores sean mayores al del capital suscrito de una sociedad.

Entonces, para los demandantes, lo anterior significa que, en muchos casos, el valor de la tasa pagada por los sujetos que le implican mayores costos y esfuerzos a la Supervigilancia (es decir, las empresas que efectivamente ejercen las actividades en cuestión como desarrollo de su **objeto social**) resulte inferior a aquella que pagan los sujetos que no implican ningún tipo de costo o esfuerzo para la misma entidad (es decir, los que **ocasionalmente** ejecutan actividades vigiladas).

Al presentar el juicio de igualdad de intensidad leve que se exige en materia fiscal, los demandantes indican que la medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima, dado que la norma demandada crea tratamientos diferentes para sujetos que, a juicio del Legislador, se encuentran en situaciones que efectivamente permiten justificar el tratamiento diferenciado. En este caso, si bien los contribuyentes comparten la calidad de encontrarse sujetos a la inspección, vigilancia y control de la Supervigilancia, ejecutan actividades diferentes y, por lo tanto, deben pagar una tasa diferente.

Al respecto, los demandantes explican que si bien existen ciertos sujetos que desarrollan permanentemente dentro de su objeto social, actividades de vigilancia y seguridad privada, también concurren otras actividades que pueden ser desarrolladas en forma ocasional por cualquier sujeto y que solamente dan lugar a que la inspección, vigilancia y control se ejerza sobre dicha actividad. En efecto, mientras las empresas dedicadas de forma exclusiva a la seguridad y vigilancia privada suponen grandes esfuerzos, pues la Supervigilancia se ve obligada a invertir mayores recursos en su inspección, existen otras empresas que sólo tienen un departamento interno de seguridad privada o importan eventualmente equipos de seguridad, por lo que suponen menores esfuerzos y costos para la Superintendencia.

No obstante lo anterior, los actores consideran que el Legislador escogió un medio que no resulta idóneo para alcanzar la finalidad referida, pues no estableció una tasa de mayor valor a cargo de aquellos contribuyentes que, por su naturaleza y actividades, le suponen mayores costos y esfuerzos a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

3.3. Ahora bien, al prever la potencial **reviviscencia** del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, por la posible declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, los demandantes como **tercer cargo** señalan que el referido artículo 76 transgrede los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, consagrados en los **artículos 13, 363 y 95 numeral 9 de la Carta Política**.

Además, aseguraron que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada actualmente adelanta procedimientos de aforo o de determinación de la tasa de vigilancia bajo el anterior marco normativo.

Sobre este cargo, los actores manifiestan que la base gravable que estuvo en vigor hasta la promulgación de la Ley 1819 de 2016, excedía los rubros relacionados con la actividad de vigilancia, pues abarcaba la totalidad del capital de la sociedad y no solamente el relacionado con las labores de vigilancia. Por ello, se grababa de igual manera a quienes debían recibir tratos diferentes.

Al respecto, indican que, de la lectura de dicha norma quedaba claro que cualquier persona que desarrollare las actividades señaladas en el Estatuto de Vigilancia sería calificada como sujeto de control, inspección y vigilancia de la Entidad y, por lo tanto, estaría obligada a pagar una tarifa del 1,5% sobre su capital. Así, por ejemplo, las actividades de comercialización y utilización de equipos de vigilancia daban lugar a la obligación de pagar la tasa en cuestión y esto excedía los rubros relacionados con esa actividad. Lo anterior, por cuanto dicha base gravable abarcaba la totalidad del capital de la sociedad e incluía el utilizado, por ejemplo, en el ejercicio de cualquier acto de comercio que no involucrara las actividades sujetas a inspección de la Supervigilancia.

En ese orden de ideas, los actores consideran que, bajo la redacción anterior, la ley no regulaba de forma específica el tratamiento que debían adoptar cada uno de los sujetos pasivos de la tasa y, en esa medida, se extendía el espectro de la contribución

a bases gravables ajenas a los servicios y actividades que abarcan las competencias de la Supervigilancia, como cuando se pretendía exigir el pago de la contribución sobre el capital de una empresa que recibía la mayoría de sus ingresos por venta de artículos ajenos a la materia. Así entonces, la norma ponía en situaciones de igualdad a sujetos que, por las actividades que desarrollaban, debían recibir tratamientos diferentes.

3.4. En **síntesis**, los demandantes estiman vulnerado el artículo 338 de la Carta por considerar que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no establece el sistema y el método para fijar la tasa a favor de la Supervigilancia, como lo exige el mandato constitucional. A su turno, sostienen que los artículos 371 de la Ley 1819 de 2016 y 76 de la Ley 1151 de 2007 transgreden los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, contenidos en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución, por lo siguiente:

i) De una parte, el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, omite establecer una tarifa y base gravable para el caso de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada y que ejerzan actividades que no encajen en las descritas por el referido artículo, pero que sí se encuentren vigiladas por la Superintendencia, de conformidad con el Estatuto de Vigilancia. Y, de otra parte, omite diferenciar tarifas y bases gravables a cargo de los distintos sujetos pasivos del tributo que resulten compatibles con la proporcionalidad respecto de los costos, esfuerzos asumidos y beneficios reportados.

ii) El artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, porque no diferencia los destinatarios del tributo, lo cual pone en situaciones de igualdad a sujetos que, por sus actividades y reglas específicas, no las tienen.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Universidad Externado de Colombia⁸

La Universidad Externado de Colombia solicita a la Corte que declare: (i) la **exequibilidad** del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 por medio del cual se reformó el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007; y (ii) la **exequibilidad condicionada** del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, en el entendido que la tarifa del 1% sobre los ingresos percibidos por la actividad, prevista en el inciso final se entiende aplicable respecto de los ingresos por las actividades de fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, señalados en el numeral 7 del artículo 4° del Decreto 356 de 1994.

En relación con el **primer cargo**, afirma que la disposición prevista en el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, es una medida que se ajusta al artículo 338 de la Constitución Política, toda vez que señala expresamente la base gravable y la tarifa del tributo.

⁸ Escrito presentado el 25 de julio de 2018, por el Centro Externadista de Estudios Fiscales. Folios 333 a 338, cuaderno 2.

Con respecto al **segundo cargo**, según el cual, en el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 *"no se establece una tarifa para las personas naturales ni una para las personas jurídicas que ejerzan actividades que no encajen en las descritas"*, la interviniente afirma que el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada -Decreto 356 de 1994- señala expresamente las actividades y la naturaleza jurídica de los sujetos que están autorizados para ejercer la actividad.

En consecuencia, las actividades descritas en el Estatuto de Vigilancia, deben subsumirse en la clasificación que prevé el artículo 371, para efectos de determinar la tarifa del tributo con observancia de las actividades que realice el sujeto. Así, en el caso de las personas naturales, la tarifa es el 1% de los ingresos brutos y, en el caso de las personas jurídicas, puede ser el 1.5% del capital suscrito, 2% del valor de la nómina reportada o 1% de los ingresos brutos. De este modo, la Universidad reitera que la disposición acusada no excluye a ningún sujeto de la tasa.

De otra parte, sobre la idoneidad en la aplicación de las bases y tarifas, la interviniente considera que no es acertada la conclusión de los demandantes, según la cual, en todos los casos existe una diferencia injustificada en la forma de tributar. Al respecto, señala que no se observa que la clasificación y determinación de las bases y tarifas vulneren los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, toda vez que la misma Ley para cada sujeto, a partir de su condición jurídica, establece que las bases y las tarifas variarán de conformidad con el capital suscrito, la nómina registrada y los ingresos percibidos.

En relación con el **tercer cargo**, precisa que el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, sí contenía una desigualdad entre los sujetos gravados con la tasa. En particular, entre los sujetos que ejercían actividades de comercialización de equipos de vigilancia y los sujetos que llevaban a cabo labores de arrendamiento de vehículos blindados. En efecto, los primeros tenían la obligación de liquidar y pagar la tasa con la tarifa general del 1.5% sobre el capital suscrito, mientras que en los segundos la base gravable se establecía por los ingresos que se percibían por concepto de dicha actividad y la tarifa era del 1%.

En consecuencia, la interviniente sostiene que la disposición prevista en el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, es condicionalmente exequible, en el entendido de que la tarifa del 1% sobre los ingresos percibidos por la actividad prevista en el inciso final, se entiende aplicable respecto de los ingresos por las actividades de fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, señalados en el numeral 7º del artículo 4 del Decreto 356 de 1994.

4.2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario⁹

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario solicita a la Corte que declare la **exequibilidad** del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016.

⁹ Escrito presentado el 7 de noviembre de 2018, por Juan de Dios Bravo González. Folios 371 a 383, cuaderno 2.

En relación con el **primer cargo**, señala que la disposición acusada fijó de forma directa la tarifa del tributo y, por ende, el Legislador no estaba obligado a fijar en el texto de la norma un sistema y método para establecer la tarifa, pues ello solamente se requiere cuando se delega en otra autoridad la fijación de ésta. En efecto, precisa que en el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, el Congreso estableció diferentes bases y tarifas, que dependen de la actividad desarrollada por los diferentes sujetos pasivos, para lo cual tuvo en cuenta las distintas situaciones y capacidades económicas que se presentan entre ellos, pues una cosa es la prestación de un servicio de vigilancia y seguridad y, otra cosa, es la instalación o venta de equipos de vigilancia y monitoreo.

Respecto del **segundo cargo**, considera que la diferencia en el tratamiento fiscal entre los diferentes sujetos pasivos tiene plena justificación, puesto que consulta de manera razonable las bases de las diferentes actividades que realizan.

En cuanto al **tercer cargo** no hubo pronunciamiento por parte del interviniente.

4.3. Ministerio de Defensa Nacional¹⁰

El Ministerio de Defensa Nacional solicita a la Corte que se declare la **exequibilidad** del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016. No obstante, la intervención no presenta argumentos específicos en relación con los cargos formulados en la demanda, dado que únicamente se centra en explicar la naturaleza de las Superintendencias como titulares de la función de inspección, vigilancia y control.

4.4 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada¹¹

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada solicita a la Corte que declare la **exequibilidad** del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, por medio del cual se reformó el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007.

En relación con el **primer cargo**, precisa que la disposición acusada cumple con el requisito constitucional de determinar el sistema y el método para definir los costos del servicio prestado por la Supervigilancia y la forma de hacer su reparto entre los usuarios. En efecto, indica que en la norma demandada se relacionan como método los ingresos brutos, el capital suscrito y el valor de la nómina, y como sistema el tipo de actividad que desarrolle el vigilado, a través de la fijación de tarifas del 1%, 1,5% y 2%.

Respecto del **segundo cargo**, considera que no puede prosperar, toda vez que la norma muestra que la contribución persigue una finalidad constitucionalmente legítima, la cual consiste en cubrir los costos y gastos asociados al funcionamiento e inversión de la Supervigilancia y el medio es el idóneo para alcanzarla.

Sobre el **tercer cargo**, únicamente sostiene que tampoco es viable su prosperidad, pues:

¹⁰ Escrito presentado el 9 de noviembre de 2018, por Sandra Marcela Parada Aceros. Folios 401 a 420, cuaderno 3.

¹¹ Escrito presentado el 9 de noviembre de 2018, por Alan Raúl Barragán Cuta. Folios 458 a 476, cuaderno 3.

*“[q]ueda claro que hasta antes de que la norma que se ataca entrara en vigencia esta debía ser aplicada y por consiguiente generó una serie de procesos entre ellos liquidaciones de la contribución, los coactivos por el no pago entre otros; es de esta manera que la norma debe ser aplicada hasta tanto no sean definidos los diferentes asuntos que se hayan iniciado con dicha norma en su vigencia.”*¹²

4.5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹³

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso con el fin de defender la **constitucionalidad** de las disposiciones acusadas.

Tras precisar que no resulta relevante la discusión sobre la naturaleza del tributo para el análisis de los cargos propuestos, por cuanto el inciso 2° del artículo 338 Superior, se refiere tanto a las contribuciones como a las tasas, el interviniente en relación con el **primer cargo**, señala que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no transgrede el principio de legalidad previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, pues el Legislador no tenía la obligación de establecer el sistema y el método, dado que fijó directamente el monto de la tarifa. Así, indica que la necesidad de verificar la existencia de un sistema y método, sólo es necesaria en la medida en que el Legislador haya decidido delegar la definición de la tarifa de una tasa o contribución a las autoridades administrativas, lo que no ocurrió en este caso.

Respecto del **segundo cargo**, según el cual, la disposición transgrede los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, estima que ningún sujeto ni servicio quedó por fuera de la contribución, de conformidad con lo señalado en el Decreto Ley 356 de 1994 -Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada-. Por lo tanto, contrario a lo que sostienen los demandantes, considera que no se excluye a ningún grupo de sujetos del pago de la contribución.

Sobre el cuestionamiento del método escogido por el Legislador para establecer las tarifas y bases gravables de la contribución, el interviniente indica que la diferencia en el tratamiento fiscal entre los sujetos pasivos tiene plena justificación, puesto que consulta razonablemente las bases de las diferentes actividades que realizan.

En relación con el **tercer cargo**, conforme al cual, la norma derogada ponía en situaciones de igualdad a sujetos que por las actividades que desarrollaban debían tener tratamientos diferentes, el interviniente señala que los demandantes no demostraron *“cómo estas diferencias demandan un trato diferenciado por el legislador y/o que el legislador desbordó sus competencias al establecer un tratamiento igual o similar.”*¹⁴

4.6. Intervención ciudadana¹⁵

¹² Folio 460, cuaderno 3.

¹³ Escrito presentado el 9 de noviembre de 2018, por Juanita Castro Romero. Folios 488 a 496, cuaderno 3.

¹⁴ Folio 496, cuaderno 3.

¹⁵ Escrito presentado el 31 de agosto de 2018. Folios 349 a 359, cuaderno 2.

El ciudadano Pedro Rocha Santamaría solicita a la Corte que declare la **inexequibilidad** del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, por medio del cual se reformó el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007.

En relación con el **primer cargo**, estima que la disposición es inconstitucional, pues aunque establece un tope máximo de recaudo ligado a los costos y gastos asociados al funcionamiento e inversión de la Supervigilancia, también es cierto que no establece la forma de repartir estos costos entre los obligados. Indica que aun cuando en el presente caso existe una fijación directa de la tarifa, el Legislador debió incluir, implícitamente, el sistema y el método.

Sobre el **segundo cargo**, considera que la norma también contradice la Constitución, pues resulta incomprensible que una tasa, cuyo fin es la retribución de un servicio público, cobre más a aquellos que son menos vigilados y que se benefician apenas tangencialmente del servicio que presta la Supervigilancia.

En cuanto al **tercer cargo** no hubo pronunciamiento por parte del interviniente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte que declare **inexequible** la expresión “fijar” contenida en el parágrafo 2 del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, así como el parágrafo 3 de la misma norma, y **exequible** el resto de dicho artículo, bajo el entendido de que el déficit presupuestal de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada debe ser cubierto mediante adición presupuestal proveniente de los ingresos del Presupuesto General de la Nación, y el exceso de recaudo, por concepto de la tasa creada para cubrir los costos del servicio de control de la actividad económica de vigilancia y seguridad privada frente a los gastos aprobados a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia correspondiente, debe ser reintegrado a los contribuyentes en la misma proporción en que pagaron sus tarifas.

A su vez, solicita a la Corte que se declare **inhibida** para conocer de fondo el cargo contra el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, consistente en la violación de los principios de igualdad, equidad y justicia en materia tributaria, dada la falta de claridad y certeza en la formulación de esa acusación de inconstitucionalidad. Por último, pide que se declare **inhibida** para conocer de fondo el cargo contra el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, consistente en la violación de los principios tributarios de igualdad, equidad y justicia, ante la falta de certeza en la formulación de esa acusación de inconstitucionalidad.

En **primer lugar**, aclara que la regulación sobre cubrimiento de costos y gastos de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada establecida en la Ley 1819 de 2016 responde materialmente a una tasa y no a una contribución por las siguientes razones: (i) hace parte del presupuesto correspondiente en su condición de tasa como ingreso corriente y para gastos de funcionamiento e inversión, (ii) tiene destinación específica, (iii) constituye una contraprestación directa por parte de los sujetos pasivos de la obligación contributiva, en este caso por recibir la prestación del

servicio de control de las actividades económicas de seguridad y vigilancia privada que desempeñan, (iv) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido, en el presente caso el servicio de control, inspección y vigilancia en materia de seguridad y vigilancia privada prestado a todas las personas que ejercen dichas actividades económicas, lo que se expresa en los gastos de funcionamiento e inversión de dicha Superintendencia durante cada vigencia presupuestal, (v) se cobra periódicamente para cada vigencia fiscal y no por una sola vez como sucede con las contribuciones, (vi) se cobra y recauda por la prestación del servicio de control de las actividades económicas de vigilancia y seguridad privada a los sujetos pasivos de la obligación tributaria y no a manera de participación en beneficios que se les proporcione a tales sujetos, pues ellos no reciben ningún tipo de ventaja que les valore sus empresas, lo que sí sucedería en el caso del cobro de una contribución.

En **segundo lugar**, en cuanto a la constitucionalidad del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, considera que la creación de una tasa a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada destinada a cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, no vulnera la competencia directa del Legislador de establecer el sistema y método para definir los costos del control de las actividades y servicios de vigilancia y seguridad privada ejercidos por esa Superintendencia, puesto que en el presente caso el Congreso fijó directamente las tarifas de la tasa a favor de la Superintendencia, destinadas a cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión y, en esa medida, no estaba obligado a establecer un sistema y un método de fijación de dicha tarifa.

En **tercer lugar**, estima que el párrafo 2º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 sí vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra **tasa adicional**. En particular, señala que ello resulta contrario al orden normativo fundante por dos razones:

“La primera, porque como ya el legislador fijó directamente las tarifas correspondientes, la fijación de esa tasa por parte de dicha Superintendencia constituiría un doble cobro y pago por el mismo servicio que se presta los sujetos pasivos de la tasa, comprometiendo el principio de justicia tributaria. La segunda, porque el legislador debió haber fijado el método y el sistema para definir los costos de los servicios de control en materia de vigilancia y seguridad privada para que la Superintendencia pudiera fijar dicha tarifa, evento que no ocurrió en el presente caso, pues en el evento en que el Congreso decidiera permitir que las autoridades administrativas señalaran las tarifas de las tasas, está en la obligación de definir el sistema y método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, según el artículo 338 Superior.”

En **cuarto lugar**, considera que el párrafo 3º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, también vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. En efecto, en dicho párrafo se establece que la Superintendencia debe fijar las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, lo cual constituye la asignación de una función legislativa a un ente administrativo.

En **quinto lugar**, argumenta que la afirmación de los demandantes consistente en que existe una violación de los principios tributarios de igualdad, equidad y justicia, debido a que algunos sujetos pasivos no están obligados a pagar la tasa por los servicios de vigilancia y control que les presta la Superintendencia, carece de certeza porque no es cierto que las personas naturales y jurídicas que prestan servicios y desarrollan industria de vigilancia y seguridad privada no se encuentren cobijadas por la norma demandada.

Así, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 356 de 1994, las personas naturales sometidas al control de la Supervigilancia pueden prestar servicios de asesoría, consultoría e investigación en vigilancia y seguridad privada, quienes pagan una tarifa del 1% de los ingresos brutos de sus actividades; de manera similar ocurre con las personas naturales que deben establecer departamentos de seguridad cuando pretenden organizar servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego para su propia protección, quienes deben pagar la tarifa del 2% sobre el total declarado cuando su base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad en cada anualidad; también están las personas naturales que realizan actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada, quienes deben pagar una tarifa del 1% de los ingresos brutos procedente de sus actividades.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer de fondo la demanda contra el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, por falta de claridad y certeza en la fundamentación del cargo por violación de los principios tributarios de igualdad, equidad y justicia.

Por **último**, en relación con el cargo presentado contra el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, solicita a la Corte que se inhiba para conocer de fondo porque, por un lado, ya se demostró que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 debe continuar vigente y, por el otro, debido a que no es cierto que el artículo 76 no hubiese establecido tarifas diferenciales para la tasa por servicio de control de las actividades económicas de vigilancia y seguridad privada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 371 de la Ley 1819 de 2016 y 76 de la Ley 1151 de 2007, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de leyes de la República.

2. Ahora bien, en primer lugar la Corte precisa que solo emitirá un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 si declara la inexecutable de la disposición que lo modificó íntegramente, esto es, el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 y, por ende, llega a considerar que debe operar la reviviscencia del referido artículo 76. Sobre el particular, esta Corporación ha señalado que la reincorporación en el ordenamiento jurídico de disposiciones

derogadas o modificadas por las normas declaradas inexecutable sólo tendrá lugar “*cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta*”. En esa medida la automaticidad de la reviviscencia es condicionada, pues previamente se deberá hacer un juicio sobre la necesidad de la misma para preservar la integridad y supremacía de la Constitución¹⁶.

Entonces es claro que, en el caso objeto de estudio, el análisis sobre el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 solamente resultaría pertinente si, en los términos planteados por los demandantes, se concluya la inexecutable del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, pues sólo en ese momento podrá comprobarse un vacío normativo que permita evaluar si procede concluir la reviviscencia de la legislación derogada.

Ahora bien, la Corte encuentra que algunos de los intervinientes hacen referencia a los potenciales efectos ultractivos del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, que deberían ser objeto de estudio por esta Corporación. Sin embargo, la Sala no abordará estos asuntos, debido a que el objetivo planteado por la demanda, el cual circunscribe el cargo de inconstitucionalidad, consiste en que el análisis sobre la constitucionalidad de la norma mencionada sólo opera en virtud de la reviviscencia. En otras palabras, no fue planteado de forma autónoma, sino subsidiaria y así será asumido en la presente sentencia.

Consideración previa. Aptitud sustantiva de la demanda en relación con los cargos propuestos

3. Los demandantes estiman vulnerado el artículo 338 de la Carta por considerar que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no establece el sistema y el método para fijar la tasa a favor de la Supervigilancia, como lo exige el mandato constitucional. A su turno, sostienen que los artículos 371 de la Ley 1819 de 2016 y 76 de la Ley 1151 de 2007 transgreden los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, contenidos en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución, por lo siguiente:

i) De una parte, el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, omite establecer una tarifa y base gravable para el caso de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada y que ejerzan actividades que no encajen en las descritas por el referido artículo, pero que sí se encuentren vigiladas por la Superintendencia, de conformidad con el Estatuto de Vigilancia. Y, de otra parte, omite diferenciar tarifas y bases gravables a cargo de los distintos sujetos pasivos del tributo que sean compatibles con la proporcionalidad respecto de los costos, esfuerzos asumidos y beneficios reportados.

ii) El artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, porque no diferencia los destinatarios del tributo, lo cual pone en situaciones de igualdad a sujetos que, por sus actividades y reglas específicas, no las tienen.

¹⁶ Al respecto, se puede consultar la Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

4. A su turno, el Ministerio Público solicitó la declaratoria de inhibición en relación con los cargos (segundo y tercero) por violación de los principios tributarios de igualdad, equidad y justicia, por considerar que no concurren los presupuestos de claridad y certeza.

Por consiguiente, la Sala debe analizar si los cargos formulados por los demandantes cumplen con los requisitos de aptitud previstos por la jurisprudencia para generar un debate constitucional y, en consecuencia, si la Sala puede efectuar el estudio de fondo correspondiente.

5. Al respecto, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente¹⁷, que la acción pública de inconstitucionalidad es manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana.

Específicamente, esta acción constituye un instrumento jurídico valioso, que permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente en relación con la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 Superiores)¹⁸. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad permite que se dé un diálogo efectivo entre el Congreso - foro central de la democracia representativa-, los ciudadanos en ejercicio -de la democracia participativa-, y el Tribunal Constitucional -a quien se encomienda la guarda e interpretación de la Constitución-¹⁹. Así pues, esta acción desarrolla los principios previstos en los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta, que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo²⁰.

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular²¹, no requiere de abogado²², ni exige un especial conocimiento para su presentación, el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad, no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mínimas que justifiquen debidamente sus pretensiones (artículo 40-6 Superior).

Estos requisitos buscan, de un lado, promover el balance entre la observancia del *principio pro actione*, y de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito²³ y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación²⁴.

En ese sentido, los presupuestos mínimos a los que se hace referencia buscan²⁵: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe *a priori*, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones

¹⁷ Ver entre otras las sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, A. 178 de 2003, A. 114 de 2004, C-405 de 2009, C-761 de 2009 y C-914 de 2010.

¹⁸ Sentencia C-330 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Sentencia C-128 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²¹ Sentencia C-358 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

²² Sentencia C-978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ Sentencia C-405 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵ Sentencia C-856 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, comprometiendo así la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera que no adelante, de oficio, el control concreto y efectivo de las normas acusadas.

6. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, y exige que los ciudadanos: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones por las cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

Esta Corporación ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violación deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional que se ha mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de “(...) formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”.²⁶

7. En particular, la jurisprudencia de la Corte²⁷ ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) *claros*, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) *ciertos*, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; iii) *específicos*, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política; iv) *pertinentes*, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios; y v) *suficientes*, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

8. Expuesto lo anterior, procede la Corte a verificar si en el asunto sometido a su estudio, se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación.

9. Los demandantes señalan que artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 transgrede los principios constitucionales de legalidad, igualdad, equidad y justicia tributaria contenidos en los artículos 13, 363 y 95 numeral 9 de la Carta. Primero, porque, de una parte, para los sujetos que no están descritos de forma taxativa en la norma, pero que sí son sujetos de control, inspección y vigilancia de la entidad conforme el artículo 4 del Estatuto de Vigilancia, el artículo 371 no establece la tarifa y la base

²⁶Sentencia C-561 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁷ Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y Sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

gravable del tributo, situación que puede llevar a la exoneración del pago en favor de dichos sujetos en la práctica; y de otra parte, porque respecto de los que sí son enlistados en la norma, no se valoran adecuadamente los costos diferenciales en los que incurre la Superintendencia de Vigilancia para la prestación del servicio policivo en cada caso, dando tratamientos iguales a quienes deberían ser tratados diferentes por implicar menores esfuerzos para la entidad.

En particular, los demandantes manifiestan que si bien la norma acusada precisa que las personas naturales o jurídicas que ejerzan cualquiera de las actividades consagradas en el Estatuto de Vigilancia -Decreto Ley 356 de 1994- deben pagar la tasa, no se establece una tarifa para las personas naturales ni jurídicas que ejerzan actividades que no encajen en las descritas por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, pero que sí se encuentren vigiladas por la Superintendencia, de conformidad con el Estatuto de Vigilancia. Por lo tanto, señalan que existen ciertos sujetos o actividades que se excluyen de pagar la tasa, aun cuando se encuentran sujetos a la inspección, vigilancia y control de la Supervigilancia.

Entonces, a juicio de los demandantes, el Estatuto de la Vigilancia no puede subrogarse la posición del Legislador, el cual tiene la competencia exclusiva para fijar los sujetos pasivos del tributo y, en esa medida, debe entenderse que los únicos contribuyentes que deben pagar la tasa son los que se encuentran determinados específicamente en la Ley. En otras palabras, a juicio de los demandantes la definición de los sujetos pasivos del tributo debe ser expresa, así como la base gravable y la tarifa que dichos sujetos deben asumir, estándar que no se cumple con una remisión normativa a otro texto legal, como lo hace la disposición acusada.

Al respecto, el Ministerio Público señala que el cargo carece de certeza porque no es cierto que las personas naturales y jurídicas que prestan servicios y desarrollan industria de vigilancia y seguridad privada no estén cobijadas por la norma. No obstante, para la Sala es importante precisar que el fundamento del cargo presentado por los demandantes no solo está dirigido a demostrar que ciertos sujetos no se encuentran incluidos en la disposición acusada, sino que la misma no establece la tarifa y la base gravable del tributo que les correspondería pagar.

Entonces, contrario a lo afirmado por el Procurador General, la Sala observa que la censura planteada cumple con los requisitos exigidos para formular un cargo de constitucionalidad. En particular, (i) es *clara*, porque los argumentos esbozados por los demandantes permiten entender en qué consiste el cargo; (ii) es *cierta*, por cuanto la mayoría de las hipótesis descritas por los demandantes sí están contenidas en la norma, lo que permite su confrontación con la Constitución; como aquella según la cual el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no define tarifa del tributo para los sujetos que son vigilados por la Superintendencia, y que a su vez no están enlistados en la norma; (iii) es *específica*, porque se hace referencia a los apartes de la norma acusada que vulnera la Constitución y se analiza porque transgrede tales principios constitucionales; (iv) es *pertinente*, por cuanto de los argumentos expresados por los demandantes surge una oposición objetiva entre las normas censuradas y los artículos 13, 363 y 95; y (v) es *suficiente*, pues los argumentos efectivamente persuaden generando una duda sobre si las normas vulneran o no la igualdad de los contribuyentes.

A su vez, también se identifican, al menos en sus aspectos esenciales, los elementos propios del juicio de igualdad, al señalarse los sujetos (personas obligadas al pago del tributo), el criterio de comparación (la exigibilidad de la obligación tributaria) y las razones por las cuales la disposición acusada debería otorgar un trato diferente a sujetos pasivos del tributo con condiciones disímiles.

10. Ahora bien, los demandantes también plantean que el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, transgrede los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria contenidos en los artículos 13, 363 y 95 numeral 9 de la Carta, porque la base gravable regulada en el inciso 1º de esa disposición, excedía los rubros relacionados con la actividad de vigilancia, gravando de igual manera a quien debía recibir tratos diferentes.

La Sala observa que el cargo (i) satisface el presupuesto de *claridad*, porque se entiende en qué consiste la supuesta transgresión formulada; (ii) es *cierto*, por cuanto el contenido normativo se deduce de la ley; (iii) es *específico*, pues el cargo que se formula se relaciona directamente con la norma acusada; (iv) es *pertinente*, en razón a que los argumentos expresados por los demandantes surgen de una oposición objetiva entre la expresión acusada y el contenido de los artículos 13, 363 y 95 numeral 9; y es (v) *suficiente* ya que se presentan elementos de juicio que despiertan una duda mínima sobre la vulneración del principio de igualdad tributaria de la norma acusada.

En este caso, nuevamente se plantea un juicio de igualdad con las condiciones necesarias para adelantar un debate sustantivo. La demanda identifica los sujetos que son comparables (las personas responsables del pago del impuesto), el parámetro de comparación (la obligación tributaria) y las razones que llevan a considerar que el tratamiento otorgado por el Legislador es inequitativo, en tanto que se grava de igual manera a quienes deben recibir un tratamiento fiscal diferente por las actividades que ejercen.

No obstante, se recuerda que el estudio de fondo planteado respecto de este artículo 76 sólo procederá si se concluye la necesidad de retirar del ordenamiento jurídico el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016.

11. De conformidad con el análisis anterior, la Sala comprueba que se acredita el cumplimiento de los requisitos argumentativos del cargo de constitucionalidad y, en esa medida, procede la Sala a identificar los problemas jurídicos objeto de la decisión, así como la metodología del presente fallo.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

12. Los actores en su demanda, como ya se ha indicado, expresan dos cargos diferenciados:

- (i) Desconocimiento del principio de legalidad tributaria, debido a que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no establece el sistema y el método para fijar la tasa a favor de la Supervigilancia.

- (ii) Vulneración de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria por cuanto, por un lado, el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no estableció una tarifa para algunos sujetos que ejercen actividades que no encajan en las descritas en la referida disposición, pero sí se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y, por otro, para las actividades en que sí fijó una tarifa, no valoró adecuadamente los costos y beneficios diferenciales, lo cual genera un trato inequitativo que carece de sustento constitucional.

Ante la **primera censura**, la mayoría de los intervinientes y el Procurador General consideran que la norma debe declararse **exequible**. Estiman que al establecerse directamente por parte del Legislador la tarifa de ese impuesto, no era necesario precisar ningún sistema ni método para definir costos y beneficios ni la forma de hacer ese reparto. A su vez, uno de los intervinientes sostuvo que es posible identificar el método y sistema reclamado por los demandantes.

No obstante, el Ministerio Público señala que el párrafo 2° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 sí vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. En particular, señala que ello resulta contrario al orden normativo fundante, porque como ya el Legislador fijó directamente las tarifas correspondientes, la fijación de esa tasa por parte de dicha Superintendencia constituiría un doble cobro y pago por el mismo servicio que se presta a los sujetos pasivos de la tasa y, además, porque el Congreso debió haber fijado el método y el sistema para definir los costos de los servicios de control en materia de vigilancia y seguridad privada para que la Superintendencia pudiera fijar dicha tarifa, evento que no ocurrió en el presente caso.

Asimismo, el Procurador General considera que el párrafo 3° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, también vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. En efecto, dicho párrafo establece que la Superintendencia debe fijar las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, lo cual constituye la asignación de una función legislativa a un ente administrativo.

En relación con la **segunda censura**, la mayoría de los intervinientes consideran que la norma debe declararse exequible. Al respecto, mencionan que no transgrede los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues ningún sujeto ni servicio quedó por fuera de la contribución, de conformidad con lo señalado en el Decreto 356 de 1994 -Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada-. Sobre el cuestionamiento del método escogido por el Legislador para establecer las tarifas y bases gravables de la contribución, indican que la diferencia en el tratamiento fiscal entre los sujetos pasivos tiene plena justificación, puesto que consulta razonablemente las bases de las diferentes actividades que realizan.

13. En consecuencia, la Sala deberá pronunciarse sobre dos problemas jurídicos diferenciados, a saber:

¿Se vulnera el principio de legalidad del tributo, previsto en el artículo 338 de la Constitución, cuando el Legislador crea una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, destinada a cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, sin establecer el sistema y método para definir los costos del control de las actividades y servicios de vigilancia y seguridad privada ejercida por este organismo y, a su vez, establece expresamente la tarifa de dicho ingreso tributario?

¿La creación mediante el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 de una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, destinada a cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, vulneró los principios de igualdad, equidad y justicia tributarias, previstos en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución, al establecer un régimen diferenciado para la definición de la tarifa entre los distintos obligados al pago del tributo?

14. Para resolver estos asuntos, la Corte adoptará la siguiente metodología: iniciará con una breve referencia a la tributación en el derecho colombiano. Luego, hará un estudio sobre el precedente constitucional acerca de los principios de certeza y legalidad del tributo, al igual que sobre los principios de igualdad, equidad y justicia del sistema tributario. Finalmente, a partir de las conclusiones que se deriven de los anteriores análisis, la Sala resolverá los cargos propuestos.

La tributación en el derecho colombiano. Naturaleza jurídica del tributo²⁸

15. El concepto de tributo constituye el eje fundamental del análisis de constitucionalidad de la norma acusada, propuesto en la demanda de la referencia. En ese sentido, para Fernando SAINZ DE BUJANDA el tributo es: “... *una obligación de realizar una prestación pecuniaria a favor de un ente público para subvenir a las necesidades de éste, que la ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece.*”²⁹

La doctrina nacional ha entendido los tributos como aquellas prestaciones: “... *pecuniariamente valiables que el Estado o una comunidad supranacional exige con fundamento en el deber de colaboración, en ejercicio de su poder tributario y en virtud o por medio de una ley o de una decisión o acto jurídico comunitario, para cubrir sus gastos corrientes y de inversión y, en general, para obtener la realización de sus fines.*”³⁰

16. No existe en la Constitución una definición precisa del concepto de tributo, al que en ocasiones se denomina de manera general contribución, impuesto, entre otras. Es así como el artículo 338 de la Carta establece que: “*En tiempo de paz, solamente*

²⁸ Las consideraciones que se presentan en este acápite fueron parcialmente tomadas de la Sentencia C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹ Citado en Insignares Gómez Roberto. “Concepto de tributo” en AA.VV. Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pág. 269.

³⁰ Plazas Vega, Mauricio A. Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Tomo II. Derecho tributario. Segunda Edición. Temis. Bogotá, 2006. Pág. 56

el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”

El artículo 150 numeral 12 del texto Superior consagró como función del Congreso de la República la de: *“Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.”*

Ante la amplitud de la Constitución a la hora de considerar el concepto de tributo, el mismo ha sido decantado por esta Corporación en el sentido de que: *“... tiene aquí un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación -tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma.”*³¹

Así las cosas, para la Corte el concepto de tributo en la Constitución hace referencia al género, que comprende los impuestos, tasas y contribuciones, lo que implica una visión amplia de la definición de las cargas impositivas.

17. En conclusión, el concepto de tributo en la Constitución y como ha sido entendido por la Corte, comprende: i) un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento de la satisfacción de las necesidades por parte del Estado a través del gasto; iii) tiene origen en la ley como expresión de la *“potestad tributaria”* derivada del *“poder de imperio”*, además de ser una manifestación del principio de representación popular; y iv) su naturaleza es coactiva.

Clases de tributos

18. Los tributos generalmente se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales. A continuación la Sala hará una breve reseña de cada uno de ellos.

Impuestos

19. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 20 de mayo de 1966, expresó que: *“Al impuesto lo distingue ser una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad”*³².

Para esta Corporación un tributo será *“impuesto”* siempre que cumpla con las siguientes condiciones básicas:

³¹ Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

³² Citada en Insignares Gómez Op. Cit. Pág. 279.

- “- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado.*
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.*
 - Una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.*
 - Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.*
 - Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.*
 - No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.”³³*

En esta misma línea, la **Sentencia C-465 de 1993**³⁴ definió el impuesto como:

*“... un ingreso tributario que se exige sin contar con el consentimiento directo del obligado y sin consideración al beneficio inmediato que el contribuyente pueda derivar de la acción posterior del Estado. Es, pues, un acto que implica la **imposición** de un **deber tributario** para un fin que pretende satisfacer el interés general; este deber es señalado unilateralmente por la **autoridad del Estado** y el obligado no señala el destino del tributo, sino que su acto se limita a una sujeción a la autoridad que lo representa mediatamente a él, de suerte que el fin, de una u otra forma, no sólo es preestablecido por la expresión de la voluntad general, sino que vincula al contribuyente, en cuanto éste se beneficia del bien común que persigue toda la política tributaria.”*

De igual manera, en **Sentencia C-577 de 1995**³⁵, la Corte estableció que:

“Los impuestos se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado. Se trata de una imposición obligatoria y definitiva que no guarda relación directa e inmediata con la prestación de un bien o un servicio por parte del Estado al ciudadano. En otros términos, los impuestos no incorporan una contraprestación directa a favor del contribuyente. Por ello, en principio, los ingresos recaudados mediante impuestos no tienen destinación específica, pues el Estado dispone de ellos para atender las cargas públicas, de acuerdo a criterios y prioridades políticas que no necesariamente coinciden con los de cada contribuyente.”

20. En conclusión, los impuestos configuran una categoría de tributo, y se caracterizan por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que los sustentan puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; iii) se cobran

³³ Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

³⁴ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

³⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de ellos con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva.

Tasas

21. Las tasas son una especie de tributo en la que se establece una prestación económica a favor del Estado. En ese orden, para esta Corporación las “tasas” han sido consideradas como un gravamen siempre que se verifiquen las siguientes características:

- “...- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;
- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.
- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.
- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.
- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).”³⁶

En posterior pronunciamiento afirmó la Corte que las tasas son:

“... aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

*La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.”*³⁷

22. Entonces, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica se impone unilateralmente por el

³⁶ Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

³⁷ Sentencia C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.

En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “*La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten*”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado³⁸; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales³⁹.

23. Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público.

Contribuciones especiales

24. Para esta Corporación, las contribuciones especiales tienen como fundamento “*...la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.*”⁴⁰.

En posterior pronunciamiento reiteró la Corte que las contribuciones especiales tienen como finalidad: “*... la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad.*”⁴¹

³⁸ En cuanto a esta característica, en Sentencia C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, este Tribunal puntualizó: “*la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, **hacen parte del presupuesto estatal** y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado*”.

³⁹ A respecto ver Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ Sentencia C-144 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴¹ Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.

25. De esta manera, el principal rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.

Los principios de certeza y legalidad tributaria⁴²

26. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto político liberal que lo precedió tuvo entre sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de *no taxation without representation*, el cual está enfocado a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo, así como la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en dicho proceso de formulación normativa.

A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general, para definir los impuestos. Así, el artículo 150-12 confiere al Legislativo la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido y de una manera más precisa, su artículo 338 fija las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, a saber (i) que salvo en los casos en que concurren estados de excepción⁴³, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe también tenerse en cuenta que, conforme los artículos 300-4 y 313-4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley⁴⁴; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, a condición que aquellas hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias.

27. Concorre un grupo significativo de sentencias de la Corte que han definido el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria. Por ende, para efectos

⁴² Las consideraciones que se presentan en este acápite fueron parcialmente tomadas de las Sentencia C-056 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴³ Esta es la interpretación que la Corte realiza de la expresión “*en tiempo de paz*”, prevista en el artículo 338 de la Constitución. Sentencias C-416 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-134 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

⁴⁴ Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

metodológicos se reiterarán las reglas fijadas por esos precedentes, a partir de tres ejes definidos: las funciones del principio, su relación con la certeza tributaria y los escenarios en los que válidamente puede diferirse a las autoridades gubernamentales la definición concreta de elementos del tributo.

28. En cuanto a lo primero, se ha indicado que el principio de legalidad tributaria descansa sobre la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural, en la cual estén representadas las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales. Con todo, la jurisprudencia constitucional identifica⁴⁵ funciones precisas del principio, a saber:

28.1. Materializa el principio de predeterminación del tributo, el cual impone a las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, la obligación de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal antes señalados. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la habilitación constitucional para que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones especiales, así como los supuestos en donde resulta válido que el Gobierno determine algunos aspectos específicos del tributo correspondiente.

28.2. El principio de legalidad tributaria incide en la seguridad jurídica. Esto debido a que la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de controversia sobre el alcance de la obligación tributaria.

28.3. En la medida en que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal, el principio de legalidad tributaria también cumple propósitos de garantía del principio de *unidad económica*, a través del cual se coordinan dichas competencias concurrentes entre los niveles central y local del Estado, en búsqueda de la coherencia en el ejercicio del poder impositivo.

28.4. La legalidad del tributo se predica de las diferentes modalidades de ingresos tributarios, bien sean impuestos, tasas, contribuciones o tributos *sui generis*. No obstante, desde la Constitución sí se advierten niveles diferenciados en el grado de definición exigido. Así, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera “clara e inequívoca” por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la prefiguración de sus aspectos básicos, los cuales se concretan por las asambleas y concejos. Así, se reafirman los elementos centrales de la legalidad tributaria, a saber: (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de todos y cada uno de los elementos del mismo; (iii) la ausencia de soberanía fiscal en cabeza de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales,

⁴⁵ Esta relación de funciones es sistematizada en la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Igualmente, sobre la materia puede analizarse la recopilación planteada en las sentencias C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub, y C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

con base en su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley⁴⁶.

29. Ahora bien, el principio en comento está intrínsecamente relacionado con la certeza tributaria. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que si bien las normas fiscales, y en general, toda disposición jurídica, conserva un grado de indefinición derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos, a efectos de cumplir con el mandato que se deriva del principio de legalidad objeto de examen. En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Como lo ha considerado este Tribunal, *“solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria”*⁴⁷

30. El tercer aspecto consiste en definir en qué escenarios y bajo qué condiciones resulta válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo. Sobre el particular debe partirse de la base que si bien el principio de certeza tributaria obliga a que sean los órganos colegiados de elección popular los que definan los elementos estructurales del tributo, concurren (i) asuntos técnicos asociados a esos elementos que, por su especificidad, son inasibles por la generalidad propia de las normas dispuestas por el Congreso; o (ii) variables asociadas a los elementos del tributo que, debido a su dinámica y necesidad de periódica actualización, deben ser diferidas a disposiciones reglamentarias. En estos casos, resulta válido el diferimiento a las autoridades gubernamentales de la función de definir tales aspectos, dentro del marco que la ley fije para el efecto.

Sobre este precedente, en la **Sentencia C-585 de 2015**⁴⁸, al recopilar las reglas jurisprudenciales sobre la materia, fueron identificados los supuestos en donde se considera válida la delegación a la administración de aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos, respecto de los elementos definidos por el Legislador, las cuales ahora se reiteran.

30.1. En primer lugar, la determinación de los aspectos específicos de las obligaciones formales en materia tributaria pueden diferirse al reglamento, entendiéndose dichas obligaciones como aquellas actividades sobre recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos. Ello siempre y cuando dichas regulaciones administrativas (i) no comprometan los derechos fundamentales; y (ii) tengan carácter excepcional.

⁴⁶ Sentencias C-594 de 2010 y C-615 de 2013, ambas M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁷ Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁴⁸ M.P. María Victoria Calle Correa.

Correlativamente a esta posibilidad, se violan los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración elementos esenciales a las obligaciones tributarias sustantivas. En ese sentido, se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos estructurales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley.

30.2. La jurisprudencia de la Corte contempla que los aspectos técnicos o variables económicas sujetas a actualización permanente, son aquellos asuntos que válida y usualmente son delegados a la definición mediante reglamento. Así:

“(...) en esos eventos, dado que se trata de realidades difícilmente aprehensibles de forma definitiva e instantánea en un precepto legal, y a que se requiere un nivel de detalle y actualización incompatibles con los caracteres de la ley, el legislador puede delegar la concreción de los elementos definidos en abstracto en la ley a las autoridades administrativas con la competencia jurídica, técnica y epistemológica adecuadas. La Constitución se ubica entonces en un punto intermedio de dos extremos, pues por una parte no admite que se entregue la competencia exclusiva del Congreso de predeterminar con claridad los elementos esenciales del tributo, pero tampoco impide que se delegue en el Gobierno la reglamentación de aspectos técnicos, fluctuantes, que requieren actualidad y detalle, sin desconocer que inciden en la base gravable.”⁴⁹

31. Conforme las reglas anteriores, la Corte reafirma que la determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador. Con todo, variables técnicas o económicas pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales, siempre y cuando cumplan dos condiciones: (i) que se trate de aspectos que por su naturaleza o por su necesidad de continua actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley; y (ii) que en todo caso existe un parámetro que defina el marco de acción de la actividad de la administración, bien sea porque el mismo ha sido previsto por el Legislador, o bien porque se derive de un parámetro objetivo y verificable, generalmente obtenido de la ciencia económica.

Los principios de igualdad, equidad y justicia del sistema tributario⁵⁰

32. El artículo 95-9 de la Constitución dispone como uno de los deberes de la persona y el ciudadano el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad. De la misma forma, el artículo 363 determina que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así como en la prohibición de retroactividad. A partir de

⁴⁹ Sentencia C-585 de 2015, antes citada.

⁵⁰ Las consideraciones que se presentan en este acápite fueron tomadas de las Sentencias C-056 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

estas previsiones, sumadas al valor orientador de la justicia, propio del Estado Social de Derecho, la Corte identifica en su jurisprudencia los principios de equidad y justicia del mencionado sistema.

Sobre el contenido y alcance de esos principios existe un precedente consolidado y estable, el cual se reitera en la presente sentencia, a partir de la síntesis planteada en uno de los fallos recientes sobre la materia⁵¹.

33. El **principio de equidad tributaria** de que trata el artículo 363 de la Constitución opera como límite a la potestad impositiva del Legislador⁵², aunque también es expresión concreta del principio de igualdad⁵³. En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en *“un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”*.⁵⁴

La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.⁵⁵

Estas dos versiones se identifican, del mismo modo, con una comprensión estructural e individual de la equidad tributaria. En ese sentido, aunque en los términos del artículo 363 de la Constitución, la equidad es un principio que informa el sistema tributario en su conjunto, su componente horizontal es eminentemente relacional y se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del

⁵¹ Sentencia C-060 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta decisión se analizó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 1819 de 2016, entre ellos las reglas sobre conciliación en materia tributaria. Una de las materias analizadas fue la compatibilidad entre dichas disposiciones y el principio de equidad tributaria, en particular respecto del tratamiento jurídico entre contribuyentes morosos y cumplidos. Este mismo grupo de reglas fue reiterado en la sentencia C-119 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la cual declaró la exequibilidad condicionada de las reglas de la Ley 1819 de 2016 que impedían a los trabajadores independientes descontar del impuesto de renta los costos y gastos en que incurren para el desarrollo de sus labores. Uno de los argumentos que tuvo en cuenta la Corte es que impedir esa detracción desconocía los principios de equidad y justicia tributarias.

⁵² *“EL principio de equidad tributaria constituye una manifestación de la igualdad en el campo impositivo. Como consecuencia, muchas demandas de inconstitucionalidad en materia tributaria señalan una vulneración conjunta de estos dos preceptos. La configuración de este tipo de cargos explica que, en varias ocasiones, la Corte haya analizado los casos sin determinar claramente sus fronteras. El contorno difuso de estos postulados llevó a la sentencia C-1107 de 2001 a dar pautas de distinción y afirmó que, mientras el derecho a la igualdad corresponde a un criterio universal de protección, el principio de equidad adquiere una especial relevancia en el ámbito tributario, como límite al ejercicio de la potestad de configuración normativa del Legislador en la financiación del Estado.”* Sentencia C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ Sentencia C-643 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, citada en la sentencia C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁴ Sentencia T-734 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterado en las sentencias C-169 de 2014, MP. María Victoria Calle Correa y C-600 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁵ Sentencia C-600 de 2015.

tributo. En cambio, el componente vertical guarda identidad de propósitos con el principio de progresividad tributaria, el cual se predica no de los contribuyentes individualmente considerados, sino del sistema impositivo en su conjunto⁵⁶.

La jurisprudencia, del mismo modo, ha identificado determinados supuestos que, sin tener carácter taxativo, configuran vulneraciones al principio de equidad tributaria⁵⁷.

33.1. Un primer supuesto es cuando el monto a pagar por concepto del tributo se define sin atender la capacidad de pago del contribuyente. Ejemplo de ello es la situación analizada en la **Sentencia C-876 de 2002**⁵⁸, fallo que declaró la inexecutable de la norma que establecía una base gravable presunta con carácter no desvirtuable, que incluso podía llegar a ser superior a la capacidad de pago del contribuyente.

33.2. El segundo supuesto opera cuando la regulación grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas, sin que concurra una justificación constitucionalmente atendible para ello. Por ejemplo, en la **Sentencia C-748 de 2009**⁵⁹ se concluyó que se vulneraba el principio de equidad tributaria al otorgarse beneficios tributarios a los magistrados de tribunal, con exclusión de otros funcionarios judiciales que históricamente habían recibido el mismo tratamiento legal, tanto de índole laboral como administrativo y tributario.

33.3. El tercer supuesto de afectación del principio de equidad, identificado por la jurisprudencia constitucional, es cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias. Ello sucede en el caso que la obligación fiscal implique una expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Esto en razón a que dicha actividad productiva deba destinarse exclusivamente al pago del tributo, impidiéndose el logro de ganancia para el sujeto pasivo del mismo.⁶⁰ A este respecto, debe tenerse en cuenta que el efecto confiscatorio en mención opera cuando el impuesto genera un impacto desproporcionado en el patrimonio del contribuyente, con efectos claramente expropiatorios. Así, previsiones que establezcan tratamientos fiscales más gravosos o que deroguen beneficios impositivos, pero que carezcan de la entidad señalada y estén dirigidas a la satisfacción de fines constitucionalmente valiosos, no generan infracción del principio de equidad tributaria⁶¹.

33.4. Finalmente, un cuarto supuesto de vulneración de la equidad tributaria detectado por la jurisprudencia constitucional, este con un carácter más general,

⁵⁶ “El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.” Sentencia C-643 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la sentencia C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁷ La recopilación de variables de afectación de la equidad tributaria, en los tres primeros supuestos, es tomada de la sentencia C-010 de 2018, antes citada.

⁵⁸ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁰ Sentencia C-619 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶¹ Sentencia C-1003 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

consiste en la prescripción por el Legislador de tratamientos jurídicos irrazonables, bien porque la obligación fiscal se base en criterios abiertamente inequitativos, infundados o que privilegian al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado. Para la Corte:

“La equidad tributaria se desconoce cuándo se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas. La condición de moroso no puede ser título para ver reducida la carga tributaria. La ley posterior retroactivamente está produciendo una inequitativa distribución del esfuerzo tributario que se supone fue establecido de manera igualitaria. La reasignación de la carga tributaria paradójicamente favorece a quienes incurrieron en mora y se acentúa en términos reales respecto de quienes observaron la ley.”⁶²

34. Por último, el precedente analizado caracteriza al **principio de justicia tributaria**, como un mandato más general, que obliga al Legislador, no obstante es titular de una competencia amplia para definir las obligaciones tributarias, a abstenerse de imponer previsiones incompatibles con la defensa de un orden justo, lo cual tiene un vínculo intrínseco con el tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal.

En términos de la jurisprudencia constitucional “[e]l principio de justicia tributaria, por su parte, ha sido interpretado como una síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder impositivo del Estado (CP art 95-9). Además de incorporar las exigencias de equidad y progresividad antes mencionadas, también reclama un sistema tributario eficiente, capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos. Así pues, al lado de la equidad y la progresividad, la eficiencia también constituye un componente medular de la justicia tributaria, dado que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos.”⁶³”⁶⁴

35. A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el principio de igualdad, así como los principios de equidad y justicia tributaria, operan como marco para la acción del Legislador en materia impositiva. Sin embargo, en la medida en que el Congreso tiene un amplio margen de configuración sobre este asunto, la inconstitucionalidad de las previsiones legales debe sustentarse no solo en la acreditación de un tratamiento diverso entre contribuyentes o situaciones jurídicas, sino que el mismo debe ser injustificado, manifiestamente desproporcionado o contrario al régimen constitucional que informa al sistema tributario⁶⁵.

⁶² Sentencia C-511 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de un conjunto de normas que prescribían saneamientos fiscales y redenciones de las obligaciones tributarias a cargo de personas morosas en el pago de ciertos impuestos).

⁶³ Sobre los alcances del principio de justicia tributaria ver sentencias C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-252 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁴ Sentencia C-492 de 2015, antes citada.

⁶⁵ Hasta este apartado la síntesis jurisprudencial ofrecida por las sentencias C-060 de 2018 y C-119 de 2018.

Caso concreto. Solución de los problemas jurídicos

Análisis del primer cargo de inconstitucionalidad: vulneración del artículo 338 Constitucional (principio de legalidad tributaria)

36. Para analizar el cargo por vulneración del artículo 338 de la Constitución, en cuanto no se señaló el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, la Corte previamente determinará qué clase de tributo estableció el Legislador con la norma acusada. Ello en consideración que si bien la norma acusada hace referencia al término “*contribución*”, tanto los demandantes como los intervinientes y el Ministerio Público insisten en que se trata de una tasa.

Como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, en el régimen fiscal colombiano se contemplan las siguientes clases de tributos: impuestos, tasas y contribuciones. Las tasas según dicha decisión constituyen un gravamen de las cuales puede apreciarse las siguientes características:

- (i) Constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla.
- (ii) Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio.
- (iii) Ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales.

Además, las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado⁶⁶.

Entonces, en cada caso particular se debe analizar en profundidad la naturaleza jurídica del tributo, por cuanto la denominación legal no siempre corresponde con precisión al contenido material del gravamen que se somete a un examen de constitucionalidad. Por ejemplo, esta Corporación en la **Sentencia C-465 de 1993**⁶⁷ debía decidir, como parte del problema jurídico, si un tributo recaudado por una Superintendencia era impuesto o tasa, y concluyó que consistía en una tasa. En esa medida, definió las tasas en términos coincidentes con los que acaban de señalarse:

⁶⁶ Ver Sentencia C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶⁷ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

“Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo.”

37. Ahora bien, al aplicar los factores de determinación de una tasa en el presente caso, encuentra la Corte que el Legislador, al disponer en la norma acusada que se creará *“una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión”*, fija directamente la tarifa de una retribución de servicios, al margen de que haya formalmente denominado al ingreso como contribución.

Esta conclusión se deriva de las razones siguientes: **i)** el Estado efectúa un cobro parcial de los costos que genera la prestación del servicio por parte de la Supervigilancia, **ii)** no resulta obligatorio para todas las personas, pues sólo a quienes presten servicios de vigilancia y seguridad privada, se les genera el deber de cancelar la tarifa establecida por el Legislador, **iii)** persigue recuperar en parte el costo del servicio ofrecido donde el pago que se establece guarda relación directa con los beneficios que se derivan del servicio prestado, **iv)** caben criterios distributivos al establecerse tarifas diferenciales que dependen de la actividad que se realice y, **v)** de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 1873 de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, hace parte del presupuesto en su condición de tasa como ingreso corriente y destinada para gastos de funcionamiento e inversión.

38. Entonces, como se ha considerado que la norma acusada regula una tasa y que su tarifa fue fijada por el Legislador, la Corte pasa a examinar si se vulneró el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución.

La Corte ha determinado el alcance del inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“La Constitución no exige que para la fijación de la tarifa por el legislador se hagan explícitos, en la propia ley, los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto. Tal exigencia sólo resulta aplicable cuando se permita que la tarifa sea fijada por las autoridades administrativas, caso en el cual la ley deberá establecer el método y el sistema para definir los costos y la forma de hacer su reparto. Se trata de una garantía del principio de legalidad del tributo, conforme a la cual si bien, de manera excepcional y en atención a la complejidad que en ocasiones reviste el establecimiento de las tarifas para tasas o contribuciones, se permite que dichas tarifas sean fijadas por las autoridades administrativas, se exige, en todo caso, que el sistema y el método para definir los costos o los benéficos, así como la forma de hacer su reparto se fijen por la ley, o las ordenanzas o los acuerdos”*⁶⁸.

En efecto, al prever la norma legal acusada los porcentajes de cobro de la contribución, queda claro que el Legislador estableció directamente la tarifa de una tasa, lo cual indica que no era necesario que se hicieran explícitos en la misma norma los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto, exigencia que se aplica solamente cuando se permite que sean las autoridades administrativas las que fijen la tarifa correspondiente. Por consiguiente, no se aprecia vulneración al artículo 338 de la Constitución.

39. No obstante, la Corte considera que el párrafo 2º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 sí vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar una tasa adicional.

En efecto, en el párrafo 2º se indica que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, podrá fijar, recaudar y ejecutar la tarifa que por concepto de contribución de vigilancia deben pagar todos los prestadores para la vigencia fiscal que corresponda, en los plazos que para tal efecto determine dicha Superintendencia, garantizándose que en ningún caso supere el presupuesto anual de funcionamiento e inversión y aplicando el principio de proporcionalidad.

En ese sentido, la Corte comparte la posición planteada por el Ministerio Público, al concluir que se vulnera la legalidad tributaria por parte del mencionado párrafo, a partir de dos razones principales: La primera, porque como ya el Legislador fijó directamente las tarifas correspondientes, la determinación de esa tasa por parte de dicha Superintendencia constituiría un doble cobro y pago por el mismo servicio que se presta a los sujetos pasivos (por el mismo hecho generador). La segunda, porque el Legislador debió haber fijado el método y el sistema para definir los costos de los servicios de control en materia de vigilancia y seguridad privada para que la Superintendencia pudiera fijar dicha nueva tarifa, evento que no ocurrió en el presente caso, lo que justifica la inconstitucionalidad de la competencia para “fijar” dicha tasa, que el mencionado párrafo primero asigna a la Superintendencia de Vigilancia.

40. Por su parte, en el párrafo 3º se establece que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fijará las tasas por concepto de los servicios

⁶⁸ Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor (IPC), previo estudio que contendrá los costos y criterios de conveniencia que demanda el servicio.

Asimismo, la Sala considera que el párrafo 3° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, también vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos y por razones análogas a las explicadas, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional por el mismo hecho generador, esto es, por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad. En efecto, en dicho párrafo se establece que la Superintendencia debe fijar las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, lo cual constituye la asignación de una función legislativa a un ente administrativo. Por ende, debido a que la tasa fue determinada por el Congreso, la asignación de la competencia para el mismo efecto a la Superintendencia solo puede comprenderse como la habilitación para el cobro de una nueva tasa sobre el mismo hecho generador, lo cual contradice abiertamente el principio en comento.

Así las cosas, la Corte no encuentra que los párrafos 2° y 3° señalen los linderos sustantivos a la Supervigilancia para fijar el valor de las tarifas de esas tasas adicionales, en términos de delimitación del método y el sistema, lo que conduce al desconocimiento por parte de la norma acusada del mandato del artículo 338 de la Constitución, norma que permite que el Legislador autorice a las autoridades administrativas para la fijación de las tarifas de las tasas, siempre y cuando el sistema y el método para definir los costos sean determinados por la propia ley.

Por ende, como tales elementos no están presentes, se está ante una evidente violación del principio de legalidad tributaria, lo que conlleva la inexecutable de la expresión “fijar” contenida en el párrafo 2 del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, así como el párrafo 3° de la misma norma.

No obstante, esta decisión no afecta la constitucionalidad del demás elementos normativos del párrafo 2°, por lo que los mismos se mantienen en el orden jurídico, en tanto disponen la facultad para recaudar el cobro y ejecutar la tasa regulada en el referido artículo.

En efecto, en el párrafo 2° se indica que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada podrá fijar, recaudar y ejecutar la tarifa que por concepto de contribución de vigilancia deben pagar todos los prestadores para la vigencia fiscal que corresponda, en los plazos que para tal efecto determine la Superintendencia, garantizando que en ningún caso supere el presupuesto anual de funcionamiento e inversión y aplicando el principio de proporcionalidad. Una disposición de este carácter, a juicio de la Sala, tiene un carácter eminentemente instrumental, en especial si se tiene en cuenta el contexto de la norma analizada, en la cual Congreso ha determinado expresamente la tarifa para la definición de la tasa. Por ende, previsiones de este carácter no se oponen a los principios constitucionales del sistema tributario y analizados en esta sentencia, según tuvo oportunidad de explicarse en el fundamento jurídico 30.1.

Análisis del segundo cargo de inconstitucionalidad: vulneración de los artículos

13, 95.9 y 363 (principios de igualdad, equidad y justicia tributaria)

41. En *primer lugar*, Los demandantes manifiestan que si bien la norma acusada precisa que las personas naturales o jurídicas que ejerzan cualquiera de las actividades consagradas en el Estatuto de Vigilancia -Decreto Ley 356 de 1994- deben pagar la tasa, no se establece una tarifa para las personas naturales ni para las personas jurídicas que ejerzan actividades que no encajen en las descritas por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, pero que sí se encuentran vigiladas por la Superintendencia, de conformidad con el Estatuto de Vigilancia. Por lo tanto, señalan que existen ciertos sujetos o actividades que se excluyen de pagar la tasa, aun cuando se encuentran sujetos a la inspección, vigilancia y control de la Supervigilancia.

En esa medida, a juicio de los demandantes, el Estatuto de la Vigilancia no puede subrogarse la posición del Legislador de fijar los sujetos pasivos del tributo y, en consecuencia, debe entenderse que los únicos contribuyentes que deben pagar la tasa son los que se encuentran determinados específicamente en la ley.

En ese orden de ideas, los actores insisten en que existen ciertos sujetos que, aun cuando se encuentran sometidos a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Vigilancia, no son sujetos pasivos de la tasa en cuestión, lo que supone la vulneración del derecho a la igualdad.

42. Para la Sala este cargo no está llamado a prosperar, pues todos los sujetos pasivos de la tasa son determinables, de conformidad con la remisión que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 realiza al Estatuto de Vigilancia, en el sentido de señalar que se creará *“una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas que ejerzan o presten las actividades y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4° del Decreto-ley 356 de 1994 o en la norma legal que la subrogue, modifique o actualice.”*

En efecto, el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada -Decreto 356 de 1994- señala expresamente las actividades y la naturaleza jurídica de los sujetos que están autorizados para ejercer la actividad. En ese sentido, a través del siguiente cuadro, el cual fue presentado por la Universidad Externado de Colombia dentro de su intervención, y que ahora resulta útil para resolver el cargo propuesto, se evidencia que tanto las personas naturales como jurídicas están habilitadas para ejercer las siguientes actividades:

Nº	Artículo del Decreto Ley 356 de 1994	Persona natural / Persona jurídica	Actividad

1.	Art. 8	La sociedad de responsabilidad limitada	La prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija, móvil y/o escoltas
2.	Art. 23	La cooperativa de vigilancia y seguridad privada	Prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada
3.	Art. 30	La sociedad de responsabilidad limitada	La prestación remunerada de servicios de transporte, custodia y manejo de valores y sus actividades conexas
4.	Art. 39	Personas jurídicas de derecho público o privado	Servicio especial de vigilancia y seguridad privada (proveer su propia seguridad para desarrollar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público)
5.	Art. 42	Cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria	Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada
6.	Art. 47	Sociedad legalmente constituida	La prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada empleando para ello cualquier medio humano, animal, material o tecnológico distinto de las armas de fuego, tales como centrales de monitoreo y alarma, circuitos cerrados, equipos de visión o escucharremotos, equipos de detección, controles de acceso, controles perimétricos y similares
7.	Art. 52	Personas naturales y jurídicas	fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada
8.	Art. 60	Personas naturales y jurídicas	Servicios de asesoría, consultoría, investigación en seguridad o cualquier otro servicio similar relacionado con la vigilancia o la seguridad privada
9.	Art. 66	Sociedad de responsabilidad limitada	Proveer enseñanza, capacitación, entrenamiento y actualización de conocimientos relacionados con vigilancia y seguridad privada

En consecuencia, las actividades descritas en el cuadro anterior deben subsumirse en la clasificación que prevé el artículo 371, para efectos de determinar la tarifa del tributo con observancia de las actividades que realice el sujeto. Así, en el caso de las personas naturales, la tarifa es el 1% de los ingresos brutos y, en el caso de las

personas jurídicas, puede ser el 1.5% del capital suscrito, 2% del valor de la nómina reportada o 1% de los ingresos brutos.

De ese modo, la Sala encuentra que el vacío normativo planteado por los demandantes es aparente, en la medida en que la norma acusada hace una remisión expresa al Estatuto de Vigilancia, a efectos de determinar los sujetos pasivos de la tasa. Por ende, la presunta indeterminación no tiene lugar, puesto que es plenamente determinable a partir de la remisión a otra norma del ordenamiento jurídico. Al respecto, es pertinente resaltar que no siempre resulta exigible que la determinación de los elementos del tributo sea expresa, y no se viola el principio de legalidad tributaria cuando uno de tales elementos no está señalado específicamente en la ley, pero es identificable a partir de ella, como sucede en el presente caso.

43. En *segundo lugar*, los actores consideran que la disposición demandada crea un tratamiento que resulta incoherente con los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria, los cuales ordenan establecer una tasa de mayor valor a cargo de aquellos contribuyentes que por sus actividades suponen mayores esfuerzos a la entidad designada para ejercer su inspección vigilancia y control.

Al respecto, explican que existen cuatro supuestos que determinan la base gravable, a saber: **(i)** el capital suscrito de las sociedades comerciales, **(ii)** los aportes sociales de las cooperativas de vigilancia, **(iii)** la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, y **(iv)** los ingresos brutos que perciban las comercializadoras exclusivamente por concepto de las actividades de vigilancia y seguridad privada.

Señalan que esa multiplicidad de supuestos para definir la base gravable responde a las diferencias que existen entre los varios sujetos pasivos del tributo, pues el Legislador entiende que la carga de financiar a la Superintendencia de Vigilancia debe ser relativa a la dificultad que le implica a la misma vigilar las disímiles actividades. Sin embargo, resaltan que la norma acusada no establece las razones que fundamentan ese trato diferenciado.

Enfatizan en que el tratamiento creado por el Legislador no se ajusta a los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria, toda vez que limitó la base gravable de la tasa a cargo las empresas que se dedican a la prestación permanente de servicios de vigilancia y seguridad privada, al valor de su capital suscrito, y al hacerlo evitó tomar en consideración el valor de la nómina empleada para la prestación de los servicios o el valor de los ingresos brutos percibidos por su actividad económica, lo cual desconoce que es habitual que dichos valores sean mayores al del capital suscrito de una sociedad.

Entonces, para los demandantes, lo anterior significa que, en muchos casos, el valor de la tasa pagada por los sujetos que le implican mayores costos y esfuerzos a la Supervigilancia (es decir, las empresas que efectivamente ejercen las actividades en cuestión como desarrollo de su objeto social) resulte inferior a aquella que pagan los sujetos que no implican ningún tipo de costo o esfuerzo para la misma entidad (es decir, los que ocasionalmente ejecutan actividades vigiladas).

44. En relación con este asunto, es preciso señalar que al revisar la norma demandada se observa que la misma tiene tres tipos de hechos que fijan la base gravable y, en consecuencia, la tarifa para tres grupos de personas que prestan diferentes servicios o actividades de industria y seguridad privada, a saber:

- La tarifa de contribución se pagará de la siguiente forma: Para las empresas y cooperativas que presten los servicios de vigilancia y seguridad privada humana o electrónica, con cualquiera de las modalidades y medios previstos en la ley; las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada; quienes presten los servicios de transporte de valores; quienes ejerzan las actividades de fabricación, producción, ensamblaje, elaboración, importación, comercialización, alquiler, arrendamiento, leasing, comodato, instalación y/o acondicionamiento de equipos, elementos, productos, bienes y automotores blindados y, en general que ejerzan la actividad blindadora para la vigilancia y seguridad privada, la tarifa corresponderá al **1,5%** sobre el capital suscrito para las sociedades comerciales y sobre los aportes sociales para las cooperativas de vigilancia.
- Para los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales públicas o privadas y los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público, servicios comunitarios y servicios especiales, la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del **2%** sobre el total declarado.
- Para quienes presten servicios de asesoría, consultoría e investigación en vigilancia y seguridad privada, incluyendo los de poligrafía; y para quienes ejerzan las actividades de importación, fabricación, instalación y comercialización de equipos, sistemas y medios tecnológicos para vigilancia y seguridad privada, la base gravable está constituida por los ingresos brutos que perciban exclusivamente por concepto de estas actividades, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa se establece en el **1%** de estos ingresos.

Para la Corte, estas diferentes dimensiones de la base gravable se ajustan a los principios de equidad, igualdad y justicia tributarias, puesto que la diferenciación planteada por el Legislador no es arbitraria, sino que tiene como parámetro el costo fiscal en que debe incurrirse para ejercer las labores de policía administrativa, el cual aumenta o disminuye en virtud de las economías de escala que resulten aplicables a cada escenario de inspección, vigilancia y control. Es decir, efectivamente la norma acusada establece tarifas diferenciales para los obligados, pero a partir de un parámetro que se muestra equitativo, como es la naturaleza de la actividad que ejerce el sujeto pasivo de la tasa y el costo correlativo en que incurre el Estado para la inspección, vigilancia y control de la misma. En ese sentido, el Legislador no estaba constitucionalmente obligado a fundarse en otros parámetros, como el nivel de ingresos del obligado y del modo que lo advierten los demandantes, sino simplemente a utilizar un criterio razonable, lo cual se comprueba en esta oportunidad.

Como lo afirma el Ministerio Público, criterio que es acogido por la Sala, la situación de las personas que pagan la tarifa del 1.5% sobre el capital suscrito, puede obedecer a razones de economía de escala que se aplican en el servicio de control sobre las actividades de industria y seguridad privada, en cuanto a que entre más haya empresas para vigilar, menores son los costos de control. Por lo tanto, contrario a lo planteado por los demandantes, el esfuerzo fiscal en que incurre el Estado para el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control no es una variable directamente proporcional al capital o a los ingresos de la respectiva empresa, sino a la actividad que realicen. En consecuencia, concurren razones que llevan a concluir *prima facie* que el costo fiscal de la actividad estatal de inspección y vigilancia es mayor respecto de aquellas personas que efectúan las actividades vigiladas de manera incidental, en relación con las empresas que adelantan esas mismas tareas como objetivo principal y permanente.

Consideraciones similares se plantean respecto de quienes pagan la tarifa del 2% sobre el total declarado como base gravable, cuando está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio en cada anualidad. En este caso, una determinación de la tarifa de este carácter puede válidamente responder al criterio de menor economía de escala y a la dispersión en el control que se debe ejercer, derivado que en ese caso la actividad de vigilancia y seguridad es realizada por departamentos dentro de la organización empresarial, que lo hace naturalmente más costoso.

Del mismo modo, en relación a quienes pagan una tarifa del 1% de los ingresos brutos de sus actividades de asesoría, consultoría e investigación en vigilancia y seguridad privada o de importación, fabricación, instalación y comercialización de equipos, sistemas y medios tecnológicos para vigilancia y seguridad privada, esto responde a la variación de ingresos que tiene el sujeto pasivo de la obligación tributaria, sumado a los elevados costos de control en materia de conocimiento en asuntos tecnológicos de vigilancia y seguridad privada, especialmente para controlar que se comprometan la seguridad nacional o se vulneren los derechos fundamentales como la intimidad.

Según lo expuesto, la proporcionalidad entre la tarifa y los hechos económicos gravados, como lo señalan varios de los intervinientes, no desconoce las condiciones particulares de los contribuyentes, sino que antes bien las considera, en términos del costo fiscal asociado a la labor de vigilancia. A este respecto, también debe señalarse que tratándose de tasas, dicho costo opera como factor dirimente para la determinación de la tarifa. En cambio, la demanda se enfoca a considerar las tasas a partir de un criterio propio de los impuestos directos, esto es, la identidad plena entre la capacidad contributiva (o la magnitud del hecho económico) y la tarifa, condición que constitucionalmente es ajena a las tasas.

Al respecto es importante destacar que las tasas pueden incluir aspectos diferenciadores en razón a la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio, o la frecuencia de uso del mismo. De este modo, entonces, la medida legislativa atacada se encuadra dentro del amplio margen de configuración normativa que el constituyente le otorgó al Congreso para fijar la política tributaria del Estado, tal

como lo ha reiterado esta Corporación en múltiples fallos. Esta libertad le permite al Legislador incluso establecer reglas tributarias diferenciales, sin que de la sola diferenciación normativa se pueda presumir la inconstitucionalidad, a menos que la misma se muestre irrazonable, lo cual no sucede en el asunto objeto de examen.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación encuentra que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 es exequible, al no resultar violatorio de los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria.

45. Por último, advertida la constitucionalidad parcial de la disposición analizada y según se determinó en el fundamento jurídico 2 de esta sentencia, la Corte se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de constitucionalidad sobre el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007. Lo anterior, en la medida en que la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “*fijar*” contenida en el párrafo 2° y del párrafo 3° no revive la disposición que fue modificada.

Sobre este particular debe advertirse que la demanda de la referencia supedita el estudio de la norma legal mencionada a que operase su reviviscencia, derivada de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016. Como esta circunstancia no sucedió, entonces no hay lugar a adelantar el estudio propuesto, al mantenerse la derogatoria del precepto.

Ahora bien, también evidencia la Sala que, de manera marginal, los demandantes y algunos de los intervinientes indicaron que el precepto derogado podría continuar produciendo efectos jurídicos, lo que ameritaría el control de constitucionalidad sobre el mismo. No obstante, no fueron indicadas las razones que sustenten esa afirmación, el contenido concreto de dichos potenciales efectos, ni menos cuáles serían los argumentos que harían concluir que los cargos propuestos en contra del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 son igualmente predicables del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007. De allí que la Corte concluya que no están reunidas las condiciones argumentativas mínimas para adoptar una decisión de fondo sobre ese particular.

Conclusiones

46. Del análisis realizado, se derivan las siguientes conclusiones:

(i) Al prever el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 los porcentajes de las tarifas de la tasa, queda claro que el Legislador estableció directamente ese elemento del tributo, lo cual implica que no era necesario que se hicieran explícitos en la misma norma los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto, exigencia que se aplica solamente cuando se permite que sean las autoridades administrativas las que fijen la tarifa correspondiente. Por consiguiente, no se aprecia desconocimiento del principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución.

(ii) El párrafo 2° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 sí vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos prevista en el artículo 338 Superior, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. Lo anterior, a partir de dos razones principales. La primera, porque como ya el Legislador fijó

directamente las tarifas correspondientes, la determinación de esa tasa por parte de dicha Superintendencia constituiría un doble cobro y pago por el mismo servicio que se presta los sujetos pasivos, esto es, por idéntico hecho generador. La segunda, porque el Legislador debió haber fijado el método y el sistema para definir los costos de los servicios de control en materia de vigilancia y seguridad privada para que la Superintendencia pudiera fijar dicha tarifa, evento que no ocurrió en el presente caso, lo que justifica la inconstitucionalidad de la competencia para “fijar” dicha tasa, que el mencionado párrafo primero asigna a la Superintendencia de Vigilancia.

(iii) El párrafo 3° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Supervigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. En efecto, en dicho párrafo se establece que la Superintendencia debe fijar las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, lo cual constituye la asignación de una función legislativa a un ente administrativo.

(iv) El artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no vulnera los principios de equidad, igualdad y justicia tributarias, pues no se excluye a algunos sujetos del pago de la tasa ni se omite definir la tarifa y base gravable del tributo. En efecto, todos los sujetos pasivos de la tasa son determinables, de conformidad con la remisión que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 que realiza al Estatuto de Vigilancia. Por ende, la presunta indeterminación no tiene lugar, puesto que es plenamente definible a partir de la remisión a otra norma del ordenamiento jurídico.

(v) Las diferentes dimensiones de la base gravable establecidas en el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, se ajustan a los principios de equidad, igualdad y justicia tributarias, puesto que la diferenciación planteada por el Legislador no es arbitraria, sino que tiene como parámetro el costo fiscal en que debe incurrirse para ejercer las labores de policía administrativa, el cual aumenta o disminuye en virtud de las economías de escala que resulten aplicables a cada escenario de inspección, vigilancia y control.

44. Conforme a lo expuesto, la Corte declarará exequible el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, excepto la expresión “fijar” contenida en el párrafo 2° y el párrafo 3° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, que se declaran inexecutable.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, excepto la expresión “fijar” contenida en el párrafo 2° y el párrafo 3° del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo, sobre la constitucionalidad del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”, por carencia actual de objeto.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Ausente en comisión

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA C-278/19**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva
de la demanda (Salvamento de voto)**

Referencia: Expediente D-12699

Magistrado Ponente:
GLORIA ORTIZ DELGADO

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en el expediente de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, pues debió proferirse un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda, dado que ninguno de los cargos propuestos por el demandante era apto.

1. El presunto cargo por desconocimiento del principio de legalidad tributaria (cargo uno) carece de certeza. De lo dispuesto por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no es posible considerar, como lo plantea el demandante, que el Legislador hubiese deslegalizado en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la competencia para definir el sistema y el método para estimar la tasa que regula la disposición (cuerpo del artículo y párrafos 1° y 2°) –como lo propuso el demandante–, dado que estos fueron determinados por el Legislador.

1.1. El proyecto asume que la disposición crea tres tributos. A partir de esta distinción infiere la aptitud del cargo, por la presunta deslegalización de la potestad tributaria en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

1.2. Esta inferencia no es adecuada, pues la disposición regula un mismo tributo en sus incisos y en sus párrafos 1° y 2°, y regula un precio en el párrafo 3.

1.3. De lo primero se sigue que la expresión "*fijar*", contenida en el párrafo 2°, haga referencia a la posibilidad de liquidar o individualizar la contribución (tasa) que estatuye (crea) la disposición, de acuerdo a los elementos definidos por el Legislador, es decir, teniendo en cuenta la tarifa que puede cobrar a cada contribuyente, en función de los costos y gastos de funcionamiento e inversión de la entidad. En caso de que el recaudo estimado de la tarifa sea superior a estos, la disposición impone a la superintendencia el deber de aplicar el criterio de proporcionalidad en los cobros individuales (párrafo 2°), de tal forma que la tarifa que se espera recaudar no sea superior al “presupuesto anual de funcionamiento e inversión” –dado que la finalidad de la disposición es garantizar el cubrimiento de estos y no otros costos o gastos adicionales–.

1.4. Además, dado que el párrafo 3° regula un precio –el de ciertos servicios que

podiera prestar la entidad y no un tributo adicional por el servicio de vigilancia, que sí regula el resto de la disposición—, este no tiene carácter tributario y, por tanto, no les son exigibles las condiciones dispuestas por el artículo 338, que propuso el accionante como parámetro de control constitucional.

2. Los presuntos cargos por desconocimiento de los principios de equidad, justicia e igualdad (cargos dos y tres) carecen de especificidad, pues no satisfacen las exigencias que para estructurar este tipo de cargos ha desarrollado la jurisprudencia constitucional.

2.1. De conformidad con esta, dado que los principios de equidad, justicia y progresividad tributaria, de que trata el artículo 363 de la Constitución, "*se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular*" (en igual sentido las sentencias C-409 de 1996, C-664 de 2009, C-743 de 2015 y C-002 de 2018), la acusación de una disposición singular y concreta se ha supeditado, además de las exigencias generales de admisibilidad de los cargos, a que el demandante demuestre, para efectos de determinar la aptitud del cargo, por lo menos *prima facie*, que esta aporta al sistema tributario "*una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad*" (Sentencia C-333 de 1993, reiterada en la Sentencia C-002 de 2018).

2.2. El demandante no plantea censuras que permitan dudar acerca de que la disposición hubiese desconocido la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo que regula el cuerpo del artículo y sus parágrafos 1° y 2°. Esta, por el contrario, fija tarifas diferenciadas y porcentuales, por lo que son variables en los diversos casos.

Con el debido respeto,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

Anexo 26

Sentencia C-550/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento del requisito de certeza en los cargos

TRIBUTO-Competencia para crearlo y fijar sus elementos

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Tres formas de ser entendido

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Se deriva del principio de legalidad tributaria/**TRIBUTO**-Definición clara y precisa en la ley de método y sistema para fijar la tarifa

PRINCIPIO DE CERTEZA-Extensión a componentes normativos que inciden de manera indirecta en la determinación de los elementos esenciales de los tributos

PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No violación a pesar de que uno de los elementos del tributo no esté determinado en la ley pero si sea determinable

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha establecido que (i) los órganos de elección popular, al crear tributos, deben establecer con suficiente claridad y precisión los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de la respectiva carga fiscal; (ii) los elementos estructurales de los tributos deben estar determinados o ser al menos determinables, a partir de un ejercicio interpretativo razonable de los enunciados normativos que consagran la respectiva obligación; (iii) sólo cuando la oscuridad o imprecisión de las reglas impositivas sea insuperable y subsista incertidumbre sobre el alcance de los referidos elementos, se menoscaba el principio de certeza tributaria; (iv) en aquellos supuestos en los que el sujeto pasivo del tributo no se encuentre expresamente consagrado, elementos como el tipo de exacción de que se trate, el hecho generador o las características del campo económico al que se aplique pueden permitir su determinación; (v)

la persona que asume los efectos económicos del tributo no puede ser confundida con aquella en quien pesa la obligación jurídica, como contribuyente, de cumplir y responder ante el Estado por el gravamen.

TRIBUTO-Sujeto pasivo

SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO-Tipos de obligados/IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS-Distinción

PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTO-Objeto

Con todo, para efectos de la operatividad del sistema tributario, el artículo 2 del Estatuto Tributario equipara los contribuyentes y los responsables y los define como los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial. Por lo tanto, en el específico plano del principio de certeza tributaria, la obligación constitucional del Legislador se contrae a la definición clara de aquellas personas que realizan el hecho gravado, pues en estos reside la obligación sustancial y por ende, son los sujetos pasivos a efectos fiscales. Dicho de otra forma, con independencia de las personas que de una u otra forma puedan percibir el impacto económico de una política fiscal, lo relevante en el contexto del principio de certeza tributaria, es la identificación del contribuyente y responsable del pago ante el Estado.

NORMA ACUSADA EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-No vulneración

Referencia: Expediente D-13175

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 21 y 23 (parcial) de la Ley 1943 de 2018 “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Adriana María Nassar Hernández y Juan Carlos Salazar Torres

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, Adriana María Nassar Hernández y Juan Carlos Salazar Torres presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 y el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”. Mediante Auto de 26 de abril de 2019, la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda en relación con el cargo formulado contra el artículo 21 de la Ley 1943 de 2018, por violación a los principios de legalidad y certeza tributaria, contenidos en el artículo 338 de la Constitución.

Con posterioridad, a través de Auto del 21 de mayo del año en curso, admitió el cargo contra el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, por violación al principio de equidad tributaria previsto en los artículos 95.9. y 363 de la C.P. En esta providencia también dispuso la fijación en lista de las normas acusadas, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución, así como a los ministerios del Interior, y de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a participar en el proceso a la Defensoría del Pueblo y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-; a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario; y, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI- y a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías -Asofondos-.

De esta manera, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcriben los artículos acusados, subrayados en los fragmentos objeto de impugnación:

“LEY 1943 DE 2018

(diciembre 28)

Diario Oficial No. 50.820 de 28 de diciembre de 2018

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 21. Adiciónese el artículo 512-22 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-22. Impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles. El impuesto nacional al consumo tiene como hecho generador la enajenación, a cualquier título, de bienes inmuebles diferentes a predios rurales destinados a actividades agropecuarias, nuevos o usados, cuyo valor supere las 26.800 UVT, incluidas las realizadas mediante las cesiones de derechos fiduciarios o fondos que no coticen en bolsa.

El responsable del impuesto es el vendedor o cedente de los bienes inmuebles sujetos al impuesto nacional al consumo. El impuesto será recaudado en su totalidad mediante el mecanismo de retención en la fuente. La retención aquí prevista deberá cancelarse previamente a la enajenación del bien inmueble, y presentar comprobante de pago ante el notario o administrador de la fiducia, fondo de capital privado o fondo de inversión colectiva.

La tarifa aplicable será del dos por ciento (2%) sobre la totalidad del precio de venta.

PARÁGRAFO 1o. Este impuesto, cuya causación es instantánea, no podrá tratarse como impuesto descontable, ni como gasto deducible, pero hará parte del costo del inmueble para el comprador.

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de este artículo, se entienden por actividades agropecuarias aquellas señaladas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), Sección A, división 01, adoptada en Colombia mediante Resolución de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

PARÁGRAFO 3o. El impuesto consagrado en el presente artículo no será aplicable a las enajenaciones, a cualquier título, de predios destinados a la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y/o prioritario.

PARÁGRAFO 4o. Quedan exentos de la tarifa aplicable señalada en presente artículo todos aquellos bienes que se adquieran a cualquier título destinados para equipamientos colectivos de interés público social. Siempre y cuando el comprador sea una entidad estatal o una entidad sin ánimo de lucro que cumpla los requisitos para tener derecho al régimen tributario especial y que el bien se dedique y utilice exclusivamente a los proyectos sociales y actividades meritorias.

ARTÍCULO 23. Modifíquese el artículo 55 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 55. Aportes obligatorios al Sistema General de Pensiones. Los aportes obligatorios que efectúen los trabajadores, empleadores y afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por rentas de trabajo y serán considerados como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional. Los aportes a cargo del empleador serán deducibles de su renta. Las cotizaciones voluntarias al régimen de ahorro individual con solidaridad son un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional para el aportante, en un porcentaje que no exceda el veinticinco por ciento (25%) del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT. Los retiros, parciales o totales, de las cotizaciones voluntarias, que hayan efectuado los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad para fines distintos a la obtención de una mayor pensión o un retiro anticipado, constituyen renta líquida gravable para el aportante y la respectiva sociedad administradora efectuará la retención en la fuente a la tarifa del 35% al momento del retiro.

PARÁGRAFO. Los retiros, parciales o totales, de las cotizaciones voluntarias, que hayan efectuado los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad, para fines distintos a la obtención de una mayor pensión o un retiro anticipado, constituirán renta gravada en el año en que sean retirados. La respectiva sociedad administradora efectuará la retención en la fuente a la tarifa del 35% al momento del retiro”.

III. LA DEMANDA

3.1. Los actores sostienen que el artículo 21 de la Ley 1943 de 2018 contraviene el principio de certeza tributaria contenido en el artículo 338 de la Constitución, por cuanto no identifica el sujeto pasivo del impuesto al consumo nacional de bienes inmuebles que establece.

Indican que la disposición señala como “*responsable*” del tributo al vendedor o cedente de inmuebles, pero esta calidad es distinta a la de sujeto pasivo. Indican que “*responsable*” es quien asume ante el Estado la labor de recaudo de la exacción, “*aunque no esté en cabeza suya o no sea la persona que soporta... el tributo...*”, mientras que sujeto pasivo es aquel que debe asumir económicamente el gravamen. Así mismo, argumentan que el parágrafo 1° del artículo impugnado establece que el impuesto hace parte del costo del inmueble para el comprador, no obstante, no hace mención expresa al sujeto

pasivo y solamente insinúa “*que puede ser el cedente como responsable o el comprador en tanto puede tomarlo como costo*”, de tal manera que no se define “*el punto*” con la claridad que exige la Constitución. De este modo, cuestionan: “*si hace parte del costo del inmueble para el comprador, entonces, quien soporta la carga del impuesto es el comprador? Pero el responsable ante el Estado es el vendedor del inmueble? La redacción de la norma genera claramente una confusión y no se determina quién es el sujeto pasivo*”. En consecuencia, solicitan a la Corte declarar la inexecutable del artículo acusado.

3.2. Por otra parte, los demandantes sostienen que el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018 desconoce el principio de equidad tributaria, previsto en los artículos 95.9. y 363 de la Constitución.

Explican que a lo largo del tiempo ha sido interés del Estado estimular el ahorro pensional de los colombianos y por eso disposiciones como la acusada prevén que los aportes realizados por el empleador o el trabajador no constituyen ingreso o ganancia ocasional hasta cierto límite, a efectos del impuesto sobre la renta. De igual forma, consideran razonable y dentro del margen de configuración del Legislador que, en general, si tales aportes son retirados “*antes de tiempo, por cualquier razón*”, sean sujetos al impuesto, como también lo prevé la citada norma. Sin embargo, afirman que, por lo menos en dos supuestos, el precepto impugnado grava “*con retención en la fuente a la tarifa del 35%*” el retiro de tales aportes, pese a que inicialmente el contribuyente no ha recibido beneficio tributario por ellos o el aportante ni siquiera es contribuyente del impuesto de renta.

Así, explican que si una persona, de los ahorros con los que cuenta y que han sido previamente gravados, en determinado momento hace aportes al régimen de ahorro individual con solidaridad y luego los retira por razones distintas a las indicadas en la norma, a este retiro se le aplica una retención en la fuente del 35% , no obstante que por estos recursos el contribuyente no recibió un beneficio tributario previo. Así mismo, plantean que si un trabajador que, por el monto de sus ingresos, no está sujeto al impuesto de renta, efectúa algunos aportes fruto de su salario y luego los retira por alguna necesidad, “*la Ley le dice que se le volvió gravado y que le deben retener el 35% por concepto de impuesto de renta*”. Esto, afirman, “*es totalmente ilógico, antijurídico y viola la equidad tributaria*”¹.

Argumentan que *la retención en la fuente “debe estar relacionada indiscutiblemente”* con un ingreso gravable, de tal manera que solo si existe este último, puede haber retención y, viceversa, “*si no hay ingreso gravable no hay, ni puede haber, retención en la fuente*”, de acuerdo con el artículo 406 del Estatuto Tributario. En este sentido, consideran que con la disposición demandada, el Legislador “*convierte en víctima de tributación*” a quienes no

¹ Los demandantes también mencionan en cierto momento que el parágrafo no hace distinción para quienes hicieron el ahorro bajo la Ley anterior. Sin embargo, esta idea no es desarrollada en modo alguno ni tampoco se presenta un cargo que le proporcione alcance. En cambio, tanto en la demanda como en la subsanación del cargo inadmitido, hacen énfasis *in extenso* solamente en las dos hipótesis señaladas en el texto

han tenido un ingreso gravable y a los contribuyentes que no han accedido a ningún beneficio tributario previo, por lo cual, se trata de una carga fiscal excesiva, violatoria del principio de equidad tributaria.

En consecuencia, solicitan declarar inexecutable el párrafo demandado o, en su defecto, “*declarar la constitucionalidad condicionada con las excepciones que se puedan presentar*”.

IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1. Presentaron intervenciones dentro del presente proceso, los ministerios del Interior y de Hacienda, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), las universidades Externado de Colombia y del Rosario, la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos), el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) y el ciudadano Guido Alejandro Machado Peláez.

4.2. Respecto al cargo formulado **contra el artículo 21 de la Ley 1943 de 2019**, por violación al principio de certeza tributaria, dos posiciones se adoptaron en torno al debate planteado los demandantes.

4.2.1. Una primera postura comparte en esencia la tesis de la impugnación, pues considera que la disposición acusada no establece, ni de la lectura integral de su texto se puede determinar con claridad, quién es el sujeto pasivo del impuesto². Sostiene que la norma “*no diferencia entre el responsable (vendedor) y sujeto pasivo del impuesto (consumidor)*” y que prevé como hecho generador la enajenación de inmuebles en general y, sin embargo, al prever el sujeto pasivo, la base gravable y la tarifa aplicable, se refiere exclusivamente al “*vendedor*” o “*cedente*”. Además, subraya que el párrafo habilita al “*comprador a registrar dentro de sus costos el correspondiente al impuesto al consumo pagado en la adquisición del inmueble*”³.

De otro lado, este punto de vista destaca, también, que el Decreto Reglamentario del artículo 21 de la Ley 1943 de 2018 sí establece que quien asume económicamente la carga del impuesto es el adquirente. Sin embargo, objeta que un Decreto reglamentario no puede llenar los vacíos de la Ley y que, además, precisamente el hecho de que intente hacerlo confirma que quedó un vacío en la regulación del Legislador que la hace inconstitucional⁴. Así, solicita la declaratoria de inexecutable del artículo impugnado.

4.2.2. La segunda posición defiende la idea de que el sujeto pasivo del impuesto puede ser identificado a partir del texto de la norma acusada.

4.2.2.1. Unos intervinientes⁵ afirman que el propósito del Legislador fue gravar

² Esta postura es defendida por Fenalco y el ciudadano Guido Alejandro Machado López.

³ Intervención de Fenalco.

⁴ Intervención del ciudadano Guido Alejandro Machado López.

⁵ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional y ministerios de Hacienda y del Interior.

la transferencia del dominio a cualquier título de inmuebles cuyo valor supere las 26.800 UVT (equivalente en 2019 a \$918.436.000), por lo cual, es la persona que recibe, consume, compra o tiene el gasto, quien asume económicamente el tributo y, por ende, el sujeto pasivo. Además, destacan que según el artículo demandado, el impuesto hace parte del precio del inmueble para el comprador, previsión de la cual se infiere de manera clara y precisa que el sujeto pasivo de la relación tributaria es el adquirente del bien.

4.2.2.2. Otros intervinientes dentro de esta posición⁶ plantean que el impuesto acusado es indirecto y, por lo tanto, debe distinguirse entre el sujeto pasivo “*de iure*” y el sujeto pasivo “*de facto*”. Afirman que en el primero recae la obligación sustancial de garantizar al Estado que la exacción se pague y el segundo es la persona que soporta económicamente el tributo. En este sentido, indican que de una lectura integral del artículo se infiere que el vendedor o cedente del inmueble es quien realiza el hecho generador y, por lo tanto, es el responsable ante el Estado y sujeto pasivo de la detracción. A su turno, quien recibe, compra o tiene el gasto, asume económicamente el tributo.

Explican, así mismo, que, según la situación del mercado de los inmuebles, es posible que eventualmente la incidencia económica del precio del bien se comparta entre vendedor y comprador. En cambio, la responsabilidad jurídica del vendedor no puede compartirse ni cederse al comprador y, por ello, el responsable es el sujeto pasivo del gravamen⁷. Además, el hecho de que el Legislador prevea que una persona distinta a quien ha de asumir económicamente la carga es responsable del tributo, señalan, no significa que haya omitido especificar el sujeto pasivo de la obligación tributaria. En estos casos, advierten que, independientemente de que la exacción se traslade, el legalmente obligado sigue siendo el responsable del pago del tributo y, por ende, quien debe asumir su deber ante la Autoridad Tributaria en caso de omisión⁸.

Así, quienes suscriben esta segunda posición solicitan declarar exequible la norma demandada.

4.3. En relación con el cargo contra el artículo 23 de la Ley 1943 de 2019, por violación al principio de equidad tributaria, los intervinientes asumieron tres puntos de vista.

4.3.1. Una primera perspectiva⁹ respalda la opinión de la acusación. Afirma que la norma cuestionada no tomó en consideración las dos hipótesis citadas en la demanda, relativas a los contribuyentes que ya pagaron impuesto de renta por los recursos posteriormente aportados al régimen de ahorro individual y de las personas no sujetas al impuesto de renta y que también han realizado

⁶ Universidad Externado de Colombia, Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Universidad del Rosario.

⁷ Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

⁸ Universidad del Rosario.

⁹ Representada por Asofondos, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Universidad del Rosario y el ciudadano Guido Alejandro Machado López.

cotizaciones voluntarias, casos en los cuales no se ha gozado previamente de una exención tributaria y, sin embargo, se practica retención en la fuente a los respectivos retiros. Considera que en tales supuestos, la retención es gravosa, desproporcionada y contraria al principio de equidad tributaria. En consecuencia, solicitan declarar condicionalmente exequible el parágrafo impugnado, en el entendido de que no están sujetos a retención los retiros cuyos aportes no han gozado previamente de un beneficio tributario¹⁰.

4.3.2. En contraste, una segunda posición¹¹ señala que no es acertada la “apreciación” del demandante, de que al establecer la retención en la fuente para los retiros de aportes por razones distintas a las indicadas en la norma, el Legislador no tuvo en cuenta los casos en los que el afiliado no ha recibido previamente exenciones tributarias por tales recursos. Por un lado, indica que si una persona, de sus ahorros por los cuales ya tributó, con posterioridad efectúa aportes a su fondo pensional, en la anualidad en que lo haga serán ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, no sujetos a retención. Esto último solo ocurrirá, se advierte, si el contribuyente retira tales aportes para fines distintos a los indicados en la norma.

De otra parte, explica que si un trabajador que, por el monto de sus ingresos, no está sujeto al impuesto de renta, efectúa algunos aportes fruto de su salario y luego los retira, por este solo hecho no se convierte en sujeto pasivo del impuesto de renta. A este respecto, anota que la carga fiscal en mención grava los ingresos y ganancias percibidos por las personas en el año, siempre y cuando superen los montos establecidos por el Legislador. Pero si no exceden estos topes, advierte que la legislación tributaria ha contemplado los casos de contribuyentes no obligados a declarar y pagar renta que, sin embargo, les han practicado retenciones en la fuente, y prevé que pueden presentar su declaración voluntaria, la cual producirá efectos legales y dará derecho a solicitar la devolución del saldo a favor.

Finalmente, esta posición reitera que la retención en la fuente prevista en la disposición impugnada solo aplica sobre lo aportado con carácter de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en un momento preliminar. Esto, como una consecuencia lógica, razonable y dentro del margen de configuración del Legislador, que resulta del incumplimiento de los requisitos para acceder y conservar el respectivo beneficio tributario creado. De esta forma, las intervenciones que suscriben esta perspectiva solicitan a la Corte declarar exequible la disposición demandada.

4.3.3. Por último, dos intervinientes consideraron que la demanda no reúne los requisitos para ser estudiada de fondo. Uno de los intervinientes que defienden la postura anterior, con análogos argumentos, sostiene previamente que el

¹⁰ Asofondos estima que la norma también se aplica a quienes realizaron ahorros voluntarios bajo las reglas de la Ley 1819 de 2016, en cuya vigencia la retención aplicada a los retiros era menor, de modo que desconoce el principio de confianza legítima. En consecuencia, considera que el condicionamiento también debe sujetar la aplicación de la norma a los supuestos en los cuales los aportes se hayan realizado durante su vigencia.

¹¹ Defendida por la Universidad Externado de Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

cargo carece de aptitud sustantiva y debería emitirse una decisión inhibitoria¹². Indica que no supera las exigencias de *certeza, claridad, suficiencia y especificidad*, pues parte del supuesto equivocado, de que la norma acusada impone un gravamen injustificado a los retiros de cotizaciones voluntarias efectuados al régimen de ahorro individual con solidaridad, sin considerar si fueron o no gravadas al momento del aporte. Señala que, por el contrario, “*la Ley... no dispuso gravar injustificadamente el retiro de aportes a fondos de pensiones, sin distinguir el aporte que estuvo acompañado de una exención tributaria y el que no. Pues... surge de la simple lectura de la propia norma que el gravamen aplica sobre los retiros, parciales o totales, de las cotizaciones voluntarias efectuadas al fondo de pensiones obligatorio bajo el régimen de ahorro individual, que, en un momento anterior, se aportaron con carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional*”.

Por último, el Ministerio del Interior considera que el precepto censurado no supera el presupuesto de *pertinencia*. A su juicio, la acusación no está relacionada con la presunta infracción de un mandato de carácter constitucional y, aunque sin explicaciones ulteriores, afirma que el actor parte de una interpretación meramente subjetiva de la norma demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Viceprocurador con funciones de Procurador General de la Nación, presentó el concepto previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución. En su escrito solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

En relación con el artículo 21 de la Ley 1943 de 2018, afirma que no existe la indefinición del sujeto pasivo que alegan los demandantes, pues de la lectura de la disposición acusada se concluye que el Legislador estableció que el impuesto al consumo de bienes inmuebles es asumido por el comprador en la medida en que, según el párrafo 1 del adicionado artículo 512-22, hace parte del costo del inmueble. Además, agrega que también la Ley fijó las reglas para su recaudo al determinar su responsable (el vendedor o cedente de los correspondientes bienes inmuebles) y el mecanismo procedente (retención en la fuente).

Por otra parte, en lo que hace relación al cargo contra el párrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, por vulneración de los artículos 95, numeral 9, y 363 de la Constitución, la Vista Fiscal solicita la integración normativa con el inciso final del mismo artículo demandado. Indica que aunque no se trata de una exacta reproducción del párrafo censurado, a la luz del cargo, dicho inciso se vería directamente afectado por una eventual decisión de inexecuibilidad del apartado demandado. De esta manera, señala que es necesario integrar la proposición jurídica completa en los anteriores términos.

¹² Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación, expresa que la regla, según la cual, los retiros de cotizaciones voluntarios al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), para fines distintos a la obtención de una mayor pensión o un retiro anticipado, constituyen renta líquida gravable, es una expresión del margen de configuración normativa del Legislador. Afirma que la medida persigue fines legítimos, no está expresamente prohibida y es adecuada para alcanzar los propósitos identificados. Precisa que la norma versa sobre cotizaciones voluntarias destinadas a incrementar los saldos de ahorro pensional en el RAIS, las cuales tienen en cuenta la capacidad económica de los aportantes y su limitado alcance conlleva a que no incida sobre la aplicación de las normas relacionadas con la procedencia de la devolución de los saldos a favor.

Según el Viceprocurador, adoptar una fórmula distinta para condicionar el tratamiento tributario de los aportes retirados generaría una injustificada divergencia entre la manera en que se asumen las cotizaciones voluntarias efectuadas por los afiliados que, en efecto, destinan como ahorro pensional y aquellos que lo hacen de manera transitoria, pero obtienen el mismo beneficio. En análogo sentido, estima que dar un manejo disímil a los recursos de quienes se encuentran en una misma condición económica carece de sustento cuando la razón se deriva del aporte temporal como cotización voluntaria al RAIS. De este modo, explica que en relación con el argumento de los demandantes, la norma acusada concreta los retiros que constituyen renta líquida gravable, pero hay mecanismos legales para evitar que las personas naturales, no obligadas, sean afectadas, sin que la regla censurada pueda resolver anticipadamente los varios casos que pueden presentarse.

Por último, advierte que, con independencia de las características particulares de los aportante, las notorias diferencias entre las cotizaciones voluntarias al RAIS y los ahorros realizados para cualquier otro efecto justifica su diferenciación, *“existiendo para los últimos diversos mecanismos ofrecidos por el sistema financiero y que son ajenos a comportamientos de elusión y evasión”*.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Esta regla de competencia implica que el control de constitucionalidad recae sobre disposiciones con rango material de ley que pertenezcan al sistema jurídico actual. No pertenecen a este, por ejemplo, disposiciones o normas que han sido declaradas inexecutable y, por lo tanto, su inconstitucionalidad ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional (Art. 243 de la C.P), en la medida en que se trata de normas retiradas del sistema jurídico actual.

2. En el presente asunto, los artículos demandados hacen parte de la Ley 1943 de 2018, regulación que, salvo respecto de algunas disposiciones, fue declarada integralmente inexecutable mediante la Sentencia C-481 de 2019¹³, por vicios de procedimiento en su formación. La Sala Plena, sin embargo, dispuso que la declaratoria de inexecutable surtirá efectos a partir del 1 de enero de 2020, con el fin de que el Congreso, dentro de su potestad de configuración normativa, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943 de 2018. En este sentido, es claro que las normas acusadas por los demandantes se encuentran vigentes y produciendo efectos jurídicos.

En relación con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando la propia decisión de la Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inexecutable, adoptada solamente por vicios de procedimiento y, posteriormente, se presenta una demanda por cargos sustanciales contra la misma disposición sin que se haya cumplido el referido plazo, no existe sustracción de materia. Ha indicado que como en tales supuestos la norma aún se encuentra vigente, es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante y, de ser el caso, un nuevo fallo en relación con esta¹⁴. De esta forma, como en este caso, la inexecutable aún no ha entrado en vigencia y se proponen cargos por vicios materiales, la Sala cuenta con competencia para examinar las demandas formuladas contra los artículos 21 y 23 (parcial) de la Ley 1943 de 2018.

6.2. Cuestión previa. Aptitud sustantiva de la demanda

3. Antes de identificar el eventual problema jurídico a resolver, es necesario determinar la aptitud sustantiva de la demanda, pues dos intervinientes consideran que el cargo formulado contra el párrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, no reúne los presupuestos para provocar un pronunciamiento de fondo y solicitan a la Corte inhibirse de decidir. Los ministerios de Hacienda y del Interior consideran, básicamente, que los demandantes parten de una interpretación equivocada de la disposición cuestionada. En particular, el Ministerio de Hacienda sostiene que el cargo carece de *certeza, claridad, suficiencia y especificidad*, en la medida en que, contrario a lo que afirma la acusación, el precepto no impone una retención en la fuente sin considerar, previamente, si los recursos aportados al régimen de horror individual con solidaridad constituyeron, o no, renta exenta. A su juicio, tal retención presupone, y se justifica, en la circunstancia de que las cotizaciones voluntarias gozaron antes del beneficio tributario.

4. A los fines del análisis de aptitud sustantiva de la impugnación, debe recordarse que si bien en la fase de admisión se verifica que la demanda cumpla los requerimientos legales para ser estudiada (artículo 6° del Decreto

¹³ M.P. Alejandro Linares Cantillo. La Corte se inhibió de pronunciarse solamente sobre el párrafo 3° del artículo 50, del artículo 110, el inciso primero del artículo 114 y el inciso primero del artículo 115, por tratarse de disposiciones que no están surtiendo efectos o ya se encuentran derogadas.

¹⁴ Ver Sentencia C-088 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

2067 de 1991), esta es apenas una primera evaluación sumaria de la impugnación que no compromete ni limita la competencia de la Sala Plena al conocer del proceso¹⁵. La Corte conserva la atribución de adelantar en la sentencia, una vez más, el respectivo análisis de procedibilidad, pues antes que nada le corresponde determinar si hay, o no, lugar a decidir de mérito el asunto y en relación con cuáles disposiciones o fragmentos. En este instante, además, la Sala cuenta “*con el apoyo de mayores elementos de juicio, puesto que aparte del contenido de la demanda, también dispondrá de la apreciación de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público, quienes, de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el debate una vez admitida la demanda*”¹⁶.

5. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

A la luz de lo anterior, una de las exigencias de las demandas de inconstitucionalidad consiste en la formulación de uno o varios cargos contra las normas legales que se impugnan, por desconocimiento de las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas. En este sentido, la Corte ha considerado que dichos cargos deben reunir ciertos requisitos para que se ajusten a la naturaleza normativa, abstracta y comparativa del control que realiza la Corte y permitan comprender el problema de transgresión constitucional que se propone. Este presupuesto ha sido sintetizado en la necesidad de que los cargos sean *claros, específicos, pertinentes, suficientes* y satisfagan la exigencia de *certeza*.

La *claridad* hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la *certeza*, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

¹⁵ Sentencias C-439 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1300 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-074 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-929 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1123 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁶ Sentencia C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la Sentencia C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

La *especificidad* de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible. Es necesario que los cargos sean también *pertinentes* y, por lo tanto, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de eventual ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

Por último, la *suficiencia* implica que la demostración de los cargos contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que se le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador¹⁷. En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que puede ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

6. Los demandantes acusan de inconstitucional el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, por violación al principio de equidad tributaria. En el primer inciso de la disposición se establece que las cotizaciones voluntarias al régimen de ahorro individual con solidaridad son un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional para el aportante, en un porcentaje que no exceda el veinticinco por ciento (25%) del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT. Esta regla se explica a partir de la diferente naturaleza de los regímenes del sistema de seguridad social en pensiones, contenidos en la Ley 100 de 1993. Como es sabido, mientras que en el régimen de prima media con prestación definida el monto de la pensión se encuentra previamente establecido en la Ley y se deriva de los aportes del afiliado y una financiación de naturaleza pública, en el régimen de ahorro individual con solidaridad existe una relación directa entre el capital ahorrado en la cuenta individual de los afiliados y la cuantía de la pensión¹⁸.

Lo anterior significa que, a diferencia del sistema público, en el cual la proporción de la prestación se encuentra legalmente definida, en el régimen individual el monto de la prestación depende en su totalidad de los ahorros del afiliado. En este marco, el Estado ha buscado incentivar el ahorro de las personas que se acogieron al régimen individual con solidaridad, a través de normas como la de la exención tributaria descrita con anterioridad. Por lo tanto, si el afiliado efectúa cotizaciones voluntarias con el propósito de mejorar a futuro su pensión, los recursos que destine a esa finalidad no constituirán renta

¹⁷ Una explicación amplia de las exigencias que deben cumplir los cargos puede encontrarse en la Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸ Sentencia C-401 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

ni ganancia ocasional, en un porcentaje específico y con ciertos límites. Esto quiere decir que, bajo las referidas restricciones, esas cotizaciones voluntarias no harán parte de la base gravable para efectos del impuesto a la renta.

7. Pues bien, luego de la anterior previsión, el párrafo acusado establece una condición para conservar el beneficio fiscal, consistente en que los aportes realizados no pueden ser retirados del fondo, salvo que sea para mejorar la pensión o por razón de un retiro anticipado. Si son solicitados para finalidades distintas a las anteriores, se perderá el beneficio, se convertirán en renta gravable en el año en que sean recibidos y sobre los recursos correspondientes el fondo respectivo deberá practicar una retención del 35% al momento del retiro. Los actores consideran razonable que si se ha obtenido previamente la exención tributaria y el afiliado retira los aportes destinados al ahorro pensional, el beneficio se extinga y se practique la correspondiente retención.

Sin embargo, sostienen que este esquema de correlación entre pérdida de beneficios y retención en la fuente frente a ingresos que han gozado previamente de beneficios tributarios no opera en dos supuestos. Por un lado, consideran que no se verifica cuando el contribuyente, de unos recursos previamente gravados, en determinado momento hace cotizaciones voluntarias y, al utilizarlas luego para fines distintos a los indicados en la norma, le es aplicada retención. Como no estuvieron inicialmente exentos, los ingresos resultarían gravados en dos oportunidades. Así mismo, tampoco tendría lugar si el afiliado que no paga impuesto de renta y, por ende, no se favorece de exenciones tributarias, hace cotizaciones voluntarias y con posterioridad las retira, pues a los respectivos aportes se le aplicaría una retención. Los actores argumentan que en estas dos hipótesis la norma viola la equidad tributaria, pues se practica una retención a dineros a los que no ha correspondido un previo beneficio tributario.

8. A juicio de la Corte, el cargo anterior carece de aptitud sustantiva, pues no supera el requisito de *certeza*. La acusación parte de supuestos equivocados, como lo sostiene el Ministerio de Hacienda y los intervinientes que asumieron la segunda posición dentro del debate (4.3.2.), quienes si bien no objetaron la aptitud de la demanda, concentraron su argumentación en razones que conducen inexorablemente a esa conclusión. En especial, no es verdad que mediante la norma acusada se graven unos recursos a trabajadores no contribuyentes del impuesto de renta o que se graven aportes de contribuyentes sin que previamente hayan gozado de un beneficio tributario, como lo sostienen los demandantes. Esto resulta evidente si se observa la manera en que opera el impuesto sobre la renta, a partir de una interpretación conjunta de sus reglas.

8.1. Por un lado, los actores afirman que es inequitativo que se grave y se aplique retención al retiro de aportes cuando el contribuyente ya asumió en el pasado una carga fiscal por ese dinero y no recibió beneficio alguno por el aporte. Para los actores, se grava “dos veces el mismo concepto”. Lo cierto, sin embargo, es que no existe este doble gravamen y el contribuyente sí recibió un beneficio previo por el dinero que depositó en su fondo de pensiones. Como lo

plantea la DIAN, el impuesto a la renta es un tributo de periodo, que grava los ingresos ganancias percibidos por los ciudadanos en el curso de un año. Por lo tanto, si una persona recibió unos recursos y en el periodo fiscal correspondiente pagó impuesto de renta por ellos, pero al año siguiente los aportó al régimen de ahorro individual, si bien inicialmente asumió una detracción, en el año gravable sucesivo obtuvo la exención tributaria prevista en el artículo acusado.

Por la misma razón, no hay tampoco un doble gravamen “por el mismo concepto”. Pese a que sobre los retiros se practica retención en la fuente, los dineros con los que se realizaron las cotizaciones no fueron previamente objeto de impuesto de renta, en la medida en que, al momento de ser aportados, recibieron la correspondiente exención tributaria. Según otra parte del argumento de los demandantes, en el supuesto que se analiza no hubo incremento de la renta del contribuyente, que es la base del impuesto, sino simplemente el manejo que la persona quiso darle a sus ahorros. El argumento, no obstante, pierde de vista que en realidad se trata de un ingreso que, si bien fue objeto de exención tributaria, al dársele otro destino y perder el beneficio, sí da lugar a un incremento en los ingresos susceptible de ser gravado.

De esta manera, en la hipótesis anterior, la norma no pierde la lógica de correlación, derivada del principio de equidad, entre la supresión de una exención y la concesión previa de ese beneficio.

8.2. Por otro lado, tampoco es cierto que si un trabajador asalariado que, por el monto de sus ingresos, no está sujeto al impuesto de renta, dado que se le practica retención sobre los aportes realizados al régimen de ahorro individual que luego retira, por esta sola circunstancia se convierta en sujeto pasivo de la carga fiscal en mención. Los demandantes asumen que la retención en la fuente está relacionada “*indiscutiblemente*” con un ingreso gravable, de tal manera que solo si existe este último, puede haber retención y, viceversa. En otras palabras, parten de que si hay retención en la fuente es porque se debe pagar impuesto a la renta. Con todo, este supuesto es equivocado.

Como se indicó en el Auto inadmisorio de la demanda, la retención en la fuente implica la absorción de recursos, por parte de retenedores habilitados para el efecto, destinados al eventual pago de las detracciones causadas o que se generarán. Sin embargo, no implica en sí misma el pago de un tributo sino que es un mecanismo de recaudo gradual, que puede cobijar varios tributos y que permite obtener su percepción en lo posible, dentro del mismo periodo de su hipotética causación¹⁹. Opera en el desarrollo mismo de las transacciones económicas gravadas, de forma concomitante al hecho generador y por estrictas razones de eficiencia tributaria²⁰.

¹⁹ Sentencia C-009 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁰ En este sentido, la Corte ha considerado que esta técnica permite una percepción amplia de recursos, con poco esfuerzo administrativo y costos menores para el contribuyente, además de posibilitar un control eficaz de la evasión. Sentencia C-455 de 1995. Ver, por todas, la Sentencia C-008 de 2018.

Conforme a lo anterior, la retención en la fuente se practica sobre ciertas operaciones económicas, en la medida en que muestran una potencial capacidad económica de quien las realiza. Con todo, no implica el pago mismo de la exacción sino que es un mecanismo anticipado de recaudo sobre el tributo generado o que se generará. Por lo tanto, en la medida en que se trata de escenarios distinguibles, contrario a lo que asumen los demandantes, sí puede haber retención en la fuente sin que exista ingreso gravable y es posible que una persona que no deba pagar impuesto a la renta, le sea practicada retención en la fuente.

En tales supuestos, como lo advierten quienes asumieron la segunda posición dentro del debate (4.3.2.), el afiliado al régimen de ahorro individual y obligado a declarar renta, puede solicitar a la DIAN, con base en su declaración, la devolución de la retención practicada, puesto que ningún tributo estaba obligado a asumir, en los términos del artículo 850 del Estatuto Tributario²¹. Así mismo, si, conforme a los artículos 591 y siguientes *ídem*, el trabajador no está obligado a presentar declaración de renta, pero aun así fue objeto de retención en la fuente, el parágrafo del artículo 6 *ídem* le concede el derecho a presentar la declaración voluntaria sobre el impuesto y, mediante esta, conforme al citado artículo 850 *ídem*, solicitar la devolución de los dineros retenidos al momento del retiro de los aportes²².

En este orden de ideas, los demandantes edifican el cargo sobre el supuesto equivocado de que el precepto objeto de censura grava los aportes de los trabajadores no obligados a contribuir y los conviertan en sujetos pasivos del impuesto sobre la renta. En esta segunda hipótesis, no hay exención tributaria previa de las cotizaciones efectuadas al régimen de ahorro individual, pero tampoco estas se gravan al momento de ser retiradas con unos fines distintos a los previstos en la norma. Sobre ellas se practica una retención en la fuente, dado que este mecanismo es empleado por razones de eficiencia tributaria, pero esto no implica gravamen alguno, pues, además, los recursos retenidos pueden ser devueltos al trabajador. Así, una vez más, contrario a lo que estiman los actores, el precepto no pierde la lógica de correlación, derivada del principio de equidad, entre la supresión de una exención y la concesión previa de ese beneficio a exención.

De esta manera, la Sala encuentra que el cargo carece de aptitud sustantiva por falta de *certeza*. En los términos ilustrados, esto se deriva principalmente de que los demandantes consideran que la retención en la fuente es un gravamen o comporta el pago de una exacción causada, pese a que, en

²¹ La disposición prevé: “ARTICULO 850. DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 223 de 1995. Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor”.

²² “ARTICULO 6o. DECLARACIÓN VOLUNTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. (...) PARÁGRAFO. Las personas naturales residentes en el país a quienes les hayan practicado retenciones en la fuente y que de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto no estén obligadas a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán presentarla. Dicha declaración produce efectos legales y se regirá por lo dispuesto en el Libro I de este Estatuto”.

realidad, consiste solamente en un mecanismo de recaudo anticipado que, en el caso del impuesto a la renta, se orienta a asegurar la eventual obligación tributaria que se generará al final del el respectivo periodo fiscal. Así, dado que la acusación se edifica en un supuesto equívoco, la Sala se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018. Tampoco hay lugar, en consecuencia, a analizar la solicitud de integración normativa presentada por el Procurador General de la Nación, de conformidad con el inciso 3° del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991²³. Se procederá entonces a precisar los términos del debate planteado por la acusación, respecto del artículo 21 de la Ley 1943 de 2018.

6.3. Problema jurídico y estructura de la decisión

9. Los demandantes acusan de inconstitucional el artículo 21 de la Ley 1943 de 2018, que creó el impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles. Sostienen que la disposición viola el principio de certeza tributaria porque no establece quiénes son los sujetos pasivos de la detracción y de su redacción tampoco puede ser inferido con claridad. Explican que la norma prevé como “*responsable*” de la exacción al vendedor o cedente de inmuebles, pero esta calidad se predica de quien recauda la exacción y no necesariamente esta misma persona es el obligado a contribuir. Así mismo, señalan que el artículo prevé que lo pagado hará parte del costo del inmueble para el comprador, con lo cual se insinúa, pero no se prevé expresamente, que este sea el contribuyente. De este modo, para los demandantes, el texto de la disposición permitiría interpretar que el vendedor o el comprador es el sujeto pasivo del impuesto, razón por la cual, se desconoce el principio de certeza tributaria.

Como se mostró, una primera posición comparte la tesis del demandante. Plantea que la norma prevé como hecho generador la enajenación de inmuebles en general y, sin embargo, luego se refiere exclusivamente al vendedor o cedente y, adicionalmente, en otro inciso indica que lo pagado por el tributo hará parte del costo del inmueble para el comprador, de modo que no resulta claro, finalmente, quién es el sujeto pasivo del impuesto (4.2.1.). En contraste, una segunda postura considera que el sujeto pasivo puede ser identificado (*supra* 4.2.2.). Algunos intervinientes y el Procurador General aseguran que, en tanto se grava la transferencia de dominio de inmuebles y el comprador es quien consume y paga el bien y, además, el impuesto hace parte del precio, este último es el sujeto pasivo (*supra* 4.2.2.1.). Otros intervinientes dentro de esta misma posición, señalan que se trata de un impuesto indirecto y, por lo tanto, pese a que el comprador asume los efectos económicos del gravamen, el vendedor o cedente es el responsable ante el Estado por el pago de la detracción y, por ende, es el sujeto pasivo de la obligación sustancial (*supra* 4.2.2.2.).

²³ “...La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales (...)”.

10. La Sala advierte que el debate surge a causa de que la disposición prevé que el responsable del impuesto es el vendedor o cedente de inmuebles, pero no siempre quien recauda y responde ante el Estado por un tributo es el sujeto pasivo. A este respecto, el Legislador utiliza la expresión “*responsable*” también para designar, por ejemplo, a quien colabora con la labor de recaudo, como agente retenedor, sin que recaiga realmente la obligación de tributar (ver Arts. 370 a 372 del E.T.). Pero, en especial, la norma acusada establece que lo pagado hará parte del costo del inmueble para el comprador, con lo cual se podría interpretar que este es el sujeto pasivo del gravamen. De esta forma, la Sala debe determinar si una disposición que prevé como responsable de un impuesto al consumo de inmuebles a quien enajena o vende el bien y, a la vez, establece que la tarifa hace parte del precio pagado por el comprador, hace indeterminable el sujeto pasivo del gravamen y, por ende, desconoce el principio de certeza tributaria.

Con el propósito de ilustrar los aspectos centrales de la justificación del fallo, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) el principio de certeza tributaria y (ii) la determinación del sujeto pasivo en los impuestos indirectos. A continuación, (iii) analizará la compatibilidad con la Constitución del artículo acusado.

i. El principio de certeza tributaria

11. En materia fiscal, la Constitución de 1991 adopta la concepción liberal, según la cual, la creación de los tributos y la definición de sus elementos estructurales solo puede estar en cabeza de los órganos de representación popular, de manera que se requiere siempre un acto de producción normativa por parte de dichas corporaciones, para que un gravamen pueda válidamente surgir en el sistema jurídico. En este sentido, el artículo 338 de la C.P., prescribe que “*solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales*”. Así mismo, establece que “*la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*”.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la anterior constituye la formulación del principio de legalidad tributaria, estructurado en tres dimensiones distintas²⁴: (i) una referida al carácter representativo de las

²⁴ La Corte ha sostenido: “[d]e un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts. 287 y 338)”. Sentencia C-987 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver, así mismo, las sentencias C-597 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-891 de 2012.M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-

autoridades políticas que deben fijar los gravámenes²⁵, (ii) otra relativa a la adecuada determinación de los elementos definitorios de aquellos y, (iii) por último, una dimensión vinculada al reparto de competencias normativas entre el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, en virtud de la autonomía de las entidades territoriales acogida por el Constituyente de 1991²⁶.

12. La segunda de las manifestaciones del principio de legalidad es conocida como el principio de certeza tributaria y prescribe que las disposiciones que creen gravámenes deben también determinarlos con suficiente *claridad y precisión*. Es necesario que sean expresos los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de las obligaciones tributarias, para que puedan estimarse ajustadas a la Constitución. En este sentido, con independencia de los rasgos particulares que presenta cada tipo de tributo, en ningún caso los cuerpos de representación popular están relevados de la obligación de delimitar los ingredientes que los hacen operativos como cargas fiscales, salvo el supuesto específico de fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones²⁷.

En este contexto, en principio, se menoscaba el principio de legalidad de los tributos si los órganos de representación popular no establecen con claridad y exactitud todos los elementos que los estructuran y, en el caso de los impuestos, incluida la tarifa. La Corte ha señalado que la indeterminación en esta materia da lugar a dos escenarios igualmente indeseables: abusos impositivos de los gobiernos o fomento de la evasión, en medida en que los contribuyentes no tendrían realmente cómo pagar sus exacciones²⁸. La

704 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. Entre las primeras decisiones de la Corte al respecto, ver sentencias C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón, y C-084 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁵ El artículo 338 de la C.P., de este modo, consagra la fuente de la cual deben emanar los tributos. Solo los órganos de representación popular pueden imponer cargas contributivas a los ciudadanos. Al respecto, ver las sentencias C-183 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-891 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁶ Sentencias C-704 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa; C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo; C-084 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón; C-987 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. No solo el Congreso sino también los concejos municipales y las asambleas departamentales están en posibilidad de establecer tributos, dentro de los márgenes trazados por la Ley. La disposición, sin embargo, no otorga a los órganos de representación de las entidades territoriales la atribución para crear *ex novo* impuestos, tasas o contribuciones, sino la competencia para adoptarlos una vez el legislador ha dictado la respectiva norma que los establece. Ver sentencias C-467 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1043 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-121 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁷ El artículo 338 de la C.P. señala que cuando se trate de impuestos, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas. En cambio, en relación con las tasas y las contribuciones, es posible que tales actos normativos dejen de establecer las tarifas y delegar su fijación a las autoridades administrativas del orden nacional, en el caso de un tributo de ese carácter, o a las territoriales, si la tasa o la contribución es de ese nivel. En estos eventos, sin embargo, la Constitución circunscribe el alcance de esa delegación y prescribe que el sistema y el método para definir los costos y beneficios de dichos gravámenes y la forma de hacer su distribución deberán ser, en todo caso, establecidos por los respectivos órganos de representación popular. Ver sentencias C-253 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-155 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-402 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Esto, a su vez, ha advertido la Corte, repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado. Sentencia C-488 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Ver, así mismo, las sentencias C-084 de 1995. Alejandro Martínez Caballero; y C-1153 de 2008; C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

indeterminación con la potencialidad para desconocer el principio de certeza tributaria no es, sin embargo, de cualquier naturaleza.

13. La Corte ha considerado que la oscuridad e imprecisión de las expresiones que se utilicen en la definición de los elementos del tributo pueden conducir a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos respectivos, pero únicamente si son insuperables, es decir, si no es posible establecer el sentido de las disposiciones, de conformidad con las pautas y cánones generales de interpretación jurídica²⁹. Las normas fiscales, como todas las demás disposiciones escritas, son potencialmente vagas y ambiguas y pueden contener grados más o menos amplios de indeterminación, lo cual debe ser afrontado por el intérprete y no necesariamente lleva a su inconstitucionalidad. El problema, no obstante, se presenta en aquellos supuestos en los cuales la indeterminación acerca del alcance de los elementos esenciales del tributo se torna por completo irresoluble.

Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en rigor, la Constitución no exige que los elementos estructurales de las cargas fiscales sean expresamente determinados y ha concluido que el principio de certeza tributaria no se desconoce necesariamente cuando uno de los elementos del gravamen no se halla mencionado en la Ley. Lo relevante, en consecuencia, es que los elementos que estructuran el tributo sean al menos determinables a partir de un ejercicio interpretativo razonable del enunciado normativo producido por el Legislador³⁰. Solo así será válida la exacción impuesta al contribuyente³¹.

13.1. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-253 de 1995³², la Corte analizó una demanda contra la Ley 89 de 1993, mediante la cual se estableció la cuota de fomento ganadero y lechero y se creó el Fondo Nacional del Ganado. El actor sostenía que la Ley violaba el principio de certeza tributaria porque no determinaba directamente el sujeto pasivo de la contribución ni precisaba con claridad el hecho gravable. En su criterio, no precisaba el sujeto pasivo del tributo, circunstancia que además podía traer como consecuencia que el gravamen parafiscal resultara pagado no por el ganadero (quien se dedica a la actividad de criar, levantar y cebar el ganado)

²⁹ Ver Sentencia C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁰ Ver Sentencias C-030 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-690 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil. En la Sentencia C-585 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte afirmó en este sentido: “[s]i, entonces, cualquier imprecisión fuera suficiente para declarar inconstitucional una norma, se llegaría a la consecuencia irrazonable de reducir drásticamente el poder tributario de los órganos de representación popular pluralistas, al exigirles un grado de exactitud frecuentemente irrealizable en el lenguaje ordinario, y pese a la importancia que tiene este instrumento en el Estado Social de Derecho (Sentencia C-714 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa. Unánime). Así, para asegurar un ámbito de certeza suficiente en todo tributo, la jurisprudencia ha señalado que una imprecisión en la regulación de los elementos esenciales del tributo es inconstitucional, sólo “si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser [su]s elementos esenciales” (Sentencia C-253 de 1995). Ver, así mismo, la Sentencia C-594 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³¹ Toda persona está obligada a pagar los tributos que la Ley le imponga, advierte que la Corte, “pero no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué”. Sentencia C-253 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³² M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

ni por el comercializador (persona que compra directamente el ganado en finca o las comisionistas en ferias o subastas) sino por el carnicero (comprador final del ganado y quien procede a su sacrificio, previo el pago del impuesto de degüello y la faenada), quien, además, a través del precio, lo trasladaría al consumidor final.

Como consecuencia de lo anterior, según el demandante, personas ajenas a los beneficiarios del Fondo Nacional del Ganado (Ley 89 de 1993, arts. 3 y 4), serían quienes en últimas asumirían la carga de la tributación que, por ser parafiscal, debería gravar, en cambio, a los miembros del mismo gremio o sector en el que revierte su utilidad. En este sentido, consideraba que lo que realmente se habría establecido sería un impuesto indirecto y el incremento del impuesto de degüello. Al analizar la demanda, la Sala Plena planteó las reglas sobre el principio de certeza tributaria a las que se ha hecho referencia y, en particular, aquella de que solo la insuperable indeterminación es causa de la inconstitucionalidad de una regla de tal naturaleza. A continuación, al abordar el cargo, sostuvo que si bien la Ley no correspondía a la mejor técnica normativa, era posible identificar de manera suficiente el contribuyente de la contribución parafiscal.

Señaló que el sujeto pasivo de la cuota de fomento ganadero es el *productor* de ganado, pues así se podía entender, a partir del sentido copulativo de la letra “y” utilizado en el artículo que creó la contribución [ganadera “y” *lechera*], y a que aquél (el productor) es el único agente económico mencionado en la norma³³. Luego, señaló que el tributo, en tanto contribución parafiscal, alimenta económicamente un fondo cuya actividad beneficia, en primer término, al productor de ganado. De igual manera, subrayó que así como en la producción de leche, en el caso del ganado, el proceso económico se inicia con la producción, prosigue con la intermediación y concluye con la venta y consumo, de modo que, por razones de política legislativa, el Legislador había decidido establecer la contribución en la primera fase de esta cadena de hechos económicos, cabalmente para encauzar las tareas de fomento y soporte comenzando también por la producción, cuya dinámica es capaz de irradiarse a los estadios posteriores de este sector.

En el mismo sentido, la Corte explicó que el sacrificio de ganado es considerado por la Ley como una manifestación material externa del cambio de activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado) y por ello es el hecho generador de la obligación tributaria. Este, advirtió, a su vez se encuentra vinculado con la condición económica del productor de ganado que, obviamente, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a las cabezas de ganado finalmente sacrificadas. Así, concluyó: “*ni el carnicero ni los demás intermediarios, son sujetos pasivos de la contribución...*”, pese a que “*todo tributo, en mayor o en menor medida,*

³³ El artículo establece: “*ARTÍCULO 2o. CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO. Establécese la cuota de fomento ganadero y lechero como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio*”.

puede ser susceptible de ser trasladado a otras personas o sujetos económicos, que terminan por soportar su carga tributaria". Esto, explicó la Sentencia, solamente debe ser tomado en cuenta por el Legislador a fin de equilibrar el reparto de las cargas públicas y, primordialmente, para fundar efectivamente el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

13.2. Por su parte, en la Sentencia C-537 de 1995³⁴, la Sala Plena analizó la constitucionalidad de varias disposiciones que establecían un impuesto sobre billetes, boletas y tiquetes de entrada personal a espectáculos públicos y juegos permitidos de cualquier clase. Para la demandante, las disposiciones infringían, entre otros mandatos constitucionales, el principio de certeza tributaria, porque no definían, entre varios aspectos estructurales, el sujeto pasivo de tales tributos. Argumentaba que las normas solo especificaban que el impuesto se causa sobre el valor de cada boleta o tiquete de apuesta, pero no precisaban el responsable de pagar la exacción. Cuestionaba si el contribuyente sería *"el consumidor que compra la boleta o se trataba de un gravamen directo que debe ser sufragado por quien deriva una utilidad o provecho económico del juego, es decir el responsable será el empresario titular del juego"*.

La Sala Plena reiteró el criterio de que solo conduce a la inexecutable una oscuridad invencible de la disposición, que impida identificar, mediante una interpretación razonable, los elementos esenciales del tributo. A continuación, al analizar el cargo determinó que el sujeto pasivo no era señalado de forma clara y expresa, pero era determinable a partir el texto de las disposiciones acusadas, por lo cual no se violaba el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Carta Política. Sostuvo que el ejercicio de la actividad, es decir de la elaboración y producción de billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas, hace surgir la identidad de la persona y, por ende, la identificación de la persona en quien recae la obligación sustancial.

Consideró que en relación con el impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas en toda clase de juegos permitidos, el sujeto pasivo responsable de pagar el tributo es la persona, empresario, dueño o concesionario que quiera llevar a cabo la actividad relacionada con el juego o el espectáculo. Por su parte, en cuanto al impuesto sobre "el valor de cada boleta o tiquete de rifas y apuestas", así como sobre el premio que se paga de las mismas, indicó que el sujeto pasivo corresponderá a quien deriva utilidad o provecho económico del juego. De este modo, la Corte adoptó una decisión de exequibilidad en relación con el cargo de violación al principio de certeza tributaria.

14. En este orden de ideas, la jurisprudencia ha establecido que (i) los órganos de elección popular, al crear tributos, deben establecer con suficiente claridad y precisión los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base

³⁴ M.P. Hernando Herrera Vergara.

gravable y la tarifa de la respectiva carga fiscal; (ii) los elementos estructurales de los tributos deben estar determinados o ser al menos determinables, a partir de un ejercicio interpretativo razonable de los enunciados normativos que consagran la respectiva obligación; (iii) sólo cuando la oscuridad o imprecisión de las reglas impositivas sea insuperable y subsista incertidumbre sobre el alcance de los referidos elementos, se menoscaba el principio de certeza tributaria³⁵; (iv) en aquellos supuestos en los que el sujeto pasivo del tributo no se encuentre expresamente consagrado, elementos como el tipo de exacción de que se trate, el hecho generador o las características del campo económico al que se aplique pueden permitir su determinación; (v) la persona que asume los efectos económicos del tributo no puede ser confundida con aquella en quien pesa la obligación jurídica, como contribuyente, de cumplir y responder ante el Estado por el gravamen.

ii. El sujeto pasivo en los tributos indirectos

15. En general, sujeto pasivo de un tributo es aquel en quien el Estado hace recaer la obligación jurídica de pagar una suma de dinero, debido a que se encuentra en una situación o lleva a cabo el hecho revelador de aptitud contributiva. Este esquema supone que, en principio, surge la obligación con las autoridades tributarias en el ciudadano que se ubica en el supuesto de hecho gravado y, por razones de capacidad económica, debe contribuir a los gastos e inversiones del Estado (Art. 95.9 de la C.P.). Los múltiples ámbitos económicos que el Legislador ha buscado gravar y las necesidades de eficiencia tributaria en el recaudo, sin embargo, implican que el esquema anterior no siempre opere de la misma manera, en relación con las personas a quienes se les impone el deber de tributar.

En ese sentido, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han distinguido entre sujeto pasivo “*de iure*” y sujeto pasivo “de facto o socioeconómico”³⁶. El primero tiene la obligación jurídica de pagar el impuesto, es deudor ante el Estado y responde en caso de incumplir su deber. El segundo es la persona que soporta los efectos económicos, el impacto real o práctico del gravamen en su economía. En los tributos directos, como el impuesto de renta o el impuesto a la riqueza, ambas calificaciones coinciden en un mismo sujeto, en la medida en que quien tiene la obligación legal de sufragar el tributo es la misma persona que debe recibir la detracción en sus ingresos o en su patrimonio. Por el contrario, en los tributos indirectos como, por ejemplo, el IVA o, por lo general, los que gravan diversas formas de consumo, el sujeto *de iure* tiene la obligación de pagar al Estado, pero no percibe las consecuencias económicas de la exacción³⁷. Por la manera en que se desenvuelve la actividad económica gravada, en realidad la carga fiscal se traslada al consumidor o usuario final, quien resulta asumiendo los costos del impuesto y por eso se ha denominado sujeto pasivo de facto o

³⁵ Ver las sentencias C-121 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-1153 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁶ Ver Sentencia C-155 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³⁷ Ver Sentencia C-209 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

socioeconómico³⁸. Pese a esto, el sujeto pasivo continúa siendo el titular de la obligación sustancial ante el Estado, quien debe garantizar debidamente su pago.

16. Como se indicó *supra* 13.1. en la Sentencia C-253 de 1995³⁹, muchos tributos (en especial los indirectos) en alguna medida tienen la potencialidad de afectar a varios sectores de la cadena productiva y a los consumidores finales. En otros términos, las cargas fiscales pueden incidir económicamente, en la práctica, en muchos agentes que intervienen, por ejemplo, en la producción, distribución y consumo de un producto o servicio. Esto, según se señaló, implica un deber constitucional para el Legislador de introducir fórmulas o diseños de los tributos con el fin de neutralizar eventuales efectos regresivos que puedan introducirse en el sistema tributario o que tengan efectos negativos para el desarrollo y el crecimiento económico.

Con todo, para efectos de la operatividad del sistema tributario, el artículo 2 del Estatuto Tributario equipara los contribuyentes y los responsables y los define como los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial. Por lo tanto, en el específico plano del principio de certeza tributaria, la obligación constitucional del Legislador se contrae a la definición clara de aquellas personas que realizan el hecho gravado, pues en estos reside la obligación sustancial y por ende, son los sujetos pasivos a efectos fiscales. Dicho de otra forma, con independencia de las personas que de una u otra forma puedan percibir el impacto económico de una política fiscal, lo relevante en el contexto del principio de certeza tributaria, es la identificación del contribuyente y responsable del pago ante el Estado.

iii. El sujeto pasivo del impuesto al consumo de bienes inmuebles es determinable

17. A juicio de la Corte, el sujeto pasivo del impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles, si bien no fue explícitamente definido por el Legislador en el artículo acusado, puede ser inequívocamente determinado, a partir de una interpretación del precepto que lo crea y de la caracterización de la clase de gravamen. La Sala encuentra que se trata de un impuesto indirecto y, por esta razón, cuando el Legislador responsabilizó del tributo al vendedor o cedente del inmueble lo hizo sujeto pasivo de la obligación, independientemente de la medida para disminuir los impactos económicos de la exacción, prevista en el mismo artículo, que permite al comprador imputar lo pagado al costo del bien. En consecuencia, la norma no desconoce el principio de certeza tributaria.

18. El artículo 21 de la Ley 1934 de 2018 adoptó el impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles. El *hecho generador* es la enajenación, a cualquier título, de bienes inmuebles diferentes a predios rurales destinados a actividades agropecuarias, nuevos o usados, cuyo valor supere las 26.800 UVT (equivalente en 2019 a \$918.436.000), incluidas las realizadas mediante

³⁸ Sentencia C-412 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

las cesiones de derechos fiduciarios o fondos que no coticen en bolsa. La disposición establece que el *responsable* del impuesto es el vendedor o cedente de los inmuebles sujetos a la exacción y que el importe será recaudado en su totalidad mediante el mecanismo de retención en la fuente, la cual deberá cancelarse previamente a la enajenación del bien.

La *tarifa* es del 2% y la base gravable es la totalidad del *precio* de venta. El impuesto no será descontable ni constituye un gasto a efectos del impuesto a la renta deducible, pero hará parte del costo del inmueble para el comprador. El artículo demandando también precisa algunas exenciones. Señala que no es aplicable a las enajenaciones, a cualquier título, de predios destinados a la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y/o prioritario, ni sobre bienes que se adquieran a cualquier título destinados para equipamientos colectivos de interés público social. Esto, siempre que el comprador sea una entidad estatal o sin ánimo de lucro que cumpla los requisitos para tener derecho al régimen tributario especial y que el bien se dedique y utilice exclusivamente a los proyectos sociales y actividades meritorias.

19. Como lo aseveran los demandantes, el Legislador no señaló expresamente quién es el sujeto pasivo del impuesto al consumo de bienes inmuebles. Esto, sin embargo, no significa que ese elemento del gravamen no pueda ser inferido del texto de la disposición cuestionada. De acuerdo con los fundamentos de esta Sentencia, los órganos de elección popular deben establecer los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de la respectiva carga fiscal. Esto, en todo caso, no implica que deben estar explícitamente mencionados, sino que han de ser al menos determinables, a partir de un ejercicio interpretativo razonable de los enunciados normativos que consagran la respectiva obligación tributaria, como ocurre precisamente en este caso.

20. El artículo demandado señala que el *responsable* del impuesto es el vendedor o cedente de los inmuebles sujetos a la exacción. Para la acusación, esa calidad se predica de quien recauda el impuesto, pero no necesariamente indica que la misma persona es el obligado a contribuir. La incertidumbre sobre el sujeto pasivo del impuesto se incrementa, según su argumento, porque el Legislador previó que lo pagado hará parte del costo del inmueble para el comprador, de modo que se induce a suponer que es este el contribuyente del gravamen sobre la transferencia de los bienes inmuebles.

21. Contrario a lo que aducen algunos intervinientes⁴⁰, el hecho gravado no es la genérica *transferencia* del dominio de inmuebles, nuevos o usados, a cualquier título. Aquello que se grava es definido por el Legislador, específicamente, como la *enajenación* de la referida clase de bienes. En consecuencia, a juicio de la Sala, así como se razonó en la Sentencia C-537 de 1995 citada *supra* 13.2., de esto se puede inferir que el contribuyente o sujeto pasivo (jurídico) de la carga fiscal es aquel que lleva a cabo el acto de enajenación. En esa dirección, el artículo demandado precisamente prevé que

⁴⁰ Ver nota 4.

será *responsable* del impuesto el vendedor o cedente de los bienes inmuebles sujeto al impuesto.

Como lo afirma el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el Legislador emplea en varias ocasiones, de manera indistinta, las expresiones “sujetos pasivos”, “contribuyentes” y “responsables” (ver Arts. 2, 4, y 437 del ET). En este sentido, debe reconocerse que, al hilo del argumento de la demanda, la expresión “*responsable*” también es empleada algunas veces para designar, por ejemplo, a quien colabora con el Estado como agente retenedor, agente en quien no recae la obligación de tributar (Arts. 370 a 372 del ET). Sin embargo, esto solo ocurre con ciertas personas, normalmente jurídicas, que desempeñan un papel clave en el flujo de recursos de los contribuyentes, intervienen en las operaciones económicas gravadas o, debido a la naturaleza su actividad económica, se hallan en aptitud de prestar una ayuda eficaz en el proceso de recaudo⁴¹, situación que no se presenta con el vendedor o cedente.

22. Ahora bien, tanto en la demanda como en la postura que respalda su punto de vista (ver *supra* 4.2.1.), un argumento recurrente para sustentar la indeterminación del sujeto pasivo es que, al tiempo que se señala como responsable al vendedor o cedente, el parágrafo 1° prevé que el tributo hará parte del costo del inmueble para el comprador. Esto, sin embargo, es comprensible y no hace insuperable la identificación del contribuyente, si se observa que el impuesto en mención es un tributo de carácter indirecto. Se trata, de acuerdo con su diseño, de una carga que grava la venta o cesión de inmuebles, pero que puede eventualmente tener efectos en la economía de los correspondientes adquirentes, de modo que la Ley disgrega la persona que realiza el hecho generador y debe pagar al Estado el impuesto (vendedor o cedente) y quien hipotéticamente, según el mercado inmobiliario, podría llegar a asumir el impacto de la detracción en el costo que debe pagar por el bien (el adquirente).

En el contexto anterior, la previsión de que la tarifa sufragada a título de impuesto hace parte del costo para el comprador, tiene el sentido precisamente de aliviar la posible incidencia económica del gravamen en la dinámica de la finca raíz. Como se señaló, las repercusiones que en el terreno económico tienen potencialmente todos los tributos y la incidencia en los recursos económicos de varios agentes, supone el deber para el Legislador de disponer medidas en pro de la equidad y progresividad del sistema tributario y precisamente en esa dirección se ubican reglas como la referida, que permite amortiguar el impacto del impuesto en el incremento de los precios de inmuebles de alto costo. La previsión contenida en el parágrafo 1° del artículo demandado, por lo tanto, no tiene el sentido ni implica en modo alguno que el comprador sea el jurídicamente responsable de la obligación sustancial ante el Estado.

23. En este orden de ideas, por las razones expresadas con anterioridad, la Corte comparte la postura de uno de los grupos de intervinientes que defendieron la

⁴¹ Sentencia C-088 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

constitucionalidad de la norma acusada (ver *supra* 4.2.2.2.). Del hecho generador definido por el Legislador y el carácter indirecto del impuesto, se infiere que la responsabilidad jurídica del impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles reside en el vendedor o cedente y, por consiguiente, este es el sujeto pasivo del tributo. Por otra parte, si bien es cierto, el Legislador introdujo la regla de que lo sufragado hace parte del costo del inmueble, esto es una medida económica destinada a incidir típicamente en el mercado inmobiliario, pero no convierte al adquirente en el titular de la obligación sustancial, la cual recae exclusivamente en el enajenante, que es precisamente quien lleva a cabo el hecho generador de la detracción.

Así, la Corte concluye que el sujeto pasivo del impuesto en mención es determinable en los términos anotados y, por ende, la disposición acusada no desconoce el principio de certeza tributaria. El precepto demandado, en consecuencia, habrá de ser declarado exequible, por el cargo analizado en esta Sentencia.

iv. Síntesis de la decisión

24. Los demandantes acusaron de inconstitucional dos disposiciones de la Ley 1943 de 2018, regulación que, salvo respecto de algunos artículos, fue declarada integralmente inexecutable mediante la Sentencia C-481 de 2019⁴², por vicios de procedimiento en su formación. La Sala Plena, sin embargo, dispuso que la declaratoria de inexecutable surtirá efectos a partir del 1 de enero de 2020, con el fin de que el Congreso, dentro de su potestad de configuración normativa, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de esa legislación. En este sentido, las normas acusadas se encuentran vigentes y produciendo efectos jurídicos, de ahí que la Corte conserve la competencia para pronunciarse al respecto.

Los actores impugnaron el párrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, por violación al principio de equidad tributaria. En la primera parte, dicho artículo prevé que las cotizaciones voluntarias al régimen de ahorro individual con solidaridad son un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional para el aportante, en un porcentaje que no exceda el veinticinco por ciento (25%) del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT. A su turno, el párrafo censurado establece que los retiros, parciales o totales, de las cotizaciones voluntarias, que hayan efectuado los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad, para fines distintos a la obtención de una mayor pensión o un retiro anticipado, constituirán renta gravada en el año en que sean retirados y prescribe que la respectiva sociedad administradora efectuará la retención en la fuente a la tarifa del 35% al momento del retiro.

Los actores consideraban razonable que si se ha obtenido previamente la exención tributaria y el afiliado retira los aportes destinados al ahorro pensional, el beneficio se extinga y se practique la correspondiente retención.

⁴² M.P. Alejandro Linares Cantillo. La Corte se inhibió de pronunciarse solamente sobre el párrafo 3° del artículo 50, del artículo 110, el inciso primero del artículo 114 y el inciso primero del artículo 115, por tratarse de disposiciones que no están surtiendo efectos o ya se encuentran derogadas.

Sin embargo, sostenían que este esquema de correlación entre pérdida de beneficios y retención en la fuente frente a ingresos que han gozado previamente de beneficios tributarios no operaba en dos supuestos. Por un lado, consideraban que no se verificaba cuando el contribuyente, de unos recursos previamente gravados, en determinado momento hace cotizaciones voluntarias y, al utilizarlas luego para fines distintos a los indicados en la norma, le es aplicada retención. Así mismo, estimaban que tampoco tendría lugar si el afiliado que no paga impuesto de renta y, por ende, no se favorece de beneficio alguno, hace cotizaciones voluntarias y con posterioridad las retira, pues a los respectivos aportes se le aplicaría una retención. En su opinión, en estas dos hipótesis la norma violaba la equidad tributaria, pues se practica una retención a dineros a los que no ha correspondido un previo beneficio tributario.

La Sala Plena encontró, no obstante, que el cargo carecía de aptitud sustantiva, pues no superaba el requisito de *certeza*, en la medida en que partía de supuestos equivocados. Por un lado, indicó que, contrario a lo que sostenía la acusación, si una persona recibió unos recursos y en el periodo fiscal correspondiente pagó impuesto de renta por ellos, pero al año siguiente los aportó al régimen de ahorro individual, si bien inicialmente fueron gravados, en el año gravable sucesivo obtuvo la exención tributaria prevista en el artículo acusado. Por otro lado, subrayó que es posible que a una persona que no deba pagar impuesto a la renta, le sea practicada retención en la fuente, caso en el cual puede solicitar a la autoridad tributaria la devolución de los recursos retenidos. En estos términos, observó que el cargo carecía de aptitud sustantiva.

25. Los demandantes acusaron de inconstitucional el artículo 21 de la Ley 1943 de 2018, que creó el impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles. Sostenían que la disposición violaba el principio de certeza tributaria porque no establecía quiénes eran los sujetos pasivos de la detracción y de su redacción tampoco podía ser inferido con claridad. Explicaban que la norma prevé como “*responsable*” de la exacción al vendedor o cedente de inmuebles, pero esta calidad se predica de quien recauda la exacción y no necesariamente esta misma persona es el obligado a contribuir. Así mismo, señalaban que el artículo prevé que lo pagado hará parte del costo del inmueble para el comprador, con lo cual se insinuaba, pero no se preveía expresamente, que este fuera el contribuyente.

Una primera posición dentro de los intervinientes compartía la tesis del demandante. Planteaba que la norma prevé como hecho generador la enajenación de inmuebles en general y, sin embargo, luego se refiere exclusivamente al vendedor o cedente, pero adicionalmente, en otro inciso indica que lo pagado por el tributo hará parte del costo del inmueble para el comprador, de modo que no resultaba claro, finalmente, quién era el sujeto pasivo del impuesto. En contraste, una segunda postura consideraba que el sujeto pasivo era identificable. Algunos intervinientes y el Procurador General afirmaban que, en tanto se grava la transferencia de dominio de inmuebles y el comprador es quien consume y paga el bien y, además, el impuesto hace parte del precio para el adquirente, este último es el sujeto pasivo. Otros

intervinientes dentro de esta misma posición, señalaban que se trata de un impuesto indirecto y, por lo tanto, pese a que el comprador asume los efectos económicos del gravamen, el vendedor o cedente es el responsable ante el Estado por el pago de la detracción y, por ende, es el sujeto pasivo de la obligación sustancial.

En los anteriores términos, la Sala Plena abordó el problema de si una disposición que prevé como responsable de un impuesto al consumo de inmuebles a quien enajena o vende el bien y, a la vez, establece que la tarifa hace parte del precio pagado por el comprador, hace indeterminable el sujeto pasivo del gravamen y, por lo tanto, desconoce el principio de certeza tributaria. En las consideraciones, la Corte reiteró que (i) en virtud del referido mandato constitucional, los elementos estructurales de los tributos deben estar determinados o ser al menos determinables, a partir de un ejercicio interpretativo razonable de los enunciados normativos que consagran la respectiva obligación tributaria; (ii) sólo cuando la oscuridad o imprecisión de las reglas sea insuperable y subsista incertidumbre sobre el alcance de los referidos elementos, se menoscaba el principio de certeza tributaria; y (iii) en aquellos supuestos en los que el sujeto pasivo del tributo no se encuentre expresamente consagrado, elementos como el tipo de exacción de que se trate, el hecho generador o las características del campo económico al que se aplique pueden permitir su determinación.

Así mismo, la Corte reiteró que en los tributos indirectos, como el IVA o los que gravan diversas formas de consumo, el sujeto pasivo *de iure* realiza el hecho generador y tiene la obligación de pagar al Estado la tarifa, aunque no percibe en general las consecuencias económicas de la exacción, pues por la manera en que se desenvuelve la actividad económica gravada, la carga fiscal se traslada al consumidor o usuario final, también denominado sujeto pasivo de facto. Pese a esto, aclaró que en el específico plano del principio de certeza tributaria, la obligación constitucional del Legislador se contrae a la definición clara de aquellas personas que llevan a cabo el hecho gravado, dado que en estos reside la obligación sustancial y por ende, son los sujetos pasivos a efectos fiscales. Al resolver el cargo, la Sala encontró que el sujeto pasivo del impuesto nacional al consumo nacional de bienes inmuebles, si bien no fue explícitamente definido por el Legislador en el artículo acusado, podía ser inequívocamente identificado.

Observó que del hecho generador previsto en la disposición y del carácter indirecto del impuesto, se infiere que la responsabilidad jurídica del impuesto reside en el vendedor o cedente y, por consiguiente, este es el sujeto pasivo del tributo. Subrayó, por otra parte, que quien recibe o tiene el gasto y, por lo tanto, asume en últimas el tributo desde el punto de vista económico, es el comprador, de ahí que el Legislador haya buscado morigerar los impactos económicos, el disponer que la tarifa pagada hará parte del precio pagado por el inmueble. Aclaró que, sin embargo, esto no lo convierte en el titular de la obligación sustancial, la cual recae exclusivamente en el enajenante, por ser quien lleva a cabo el acto gravado con la detracción.

Así, concluyó que la disposición acusada no desconocía el principio de certeza tributaria y, en consecuencia, dispuso declarar su exequibilidad por el cargo analizado.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declararse **INHIBIDA** de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE**, en relación con cargo examinado en esta Sentencia, el artículo 21 de la Ley 1943 de 2018, “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-550/19**

Expediente: D-13175

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 21 y 23 (parcial) de la Ley 1941 de 2018 “*por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”

Demandantes: Adriana María Nassar Hernández y Juan Carlos Salazar Torres

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Con el acostumbrado respeto me permito aclarar el voto frente a la sentencia de la referencia. Aun cuando comparto la decisión mayoritaria, discrepo respecto de algunos de los motivos que tuvo la Corte para adoptarla. En primer lugar, me aparto del fundamento de la Corte para declarar que la demanda resultaba inepta en relación con el artículo 23 de la Ley 1943 de 2018, en la medida en que aborda de manera imprecisa y equivocada los conceptos de retención en la fuente y anticipo de impuestos. En segunda medida, me aparto de la parte motiva de la sentencia en relación con el artículo 21 de la misma ley, puesto que sostiene innecesaria y equivocadamente, que al permitir que el impuesto al consumo de bienes inmuebles se considere parte del “costo” para el comprador, el parágrafo 1º de dicho artículo establece un mecanismo para “aliviar” o “amortiguar” la carga tributaria. Empecemos entonces analizando la manera como la Corte aborda los conceptos de retención en la fuente y anticipo de impuestos.

La retención en la fuente y el anticipo de impuestos

La sentencia de cuya parte motiva me aparto tiende a desconocer y a confundir dos mecanismos de pago de impuestos: la retención en la fuente y el anticipo de impuestos. Si bien la retención en la fuente puede constituir un mecanismo de pago anticipado de impuestos de período, estos dos mecanismos de cobro difieren significativamente en su operatividad, y estas diferencias tienen repercusiones desde el punto de vista constitucional. Para entender el alcance de la confusión y sus repercusiones en el plano constitucional, vale la pena tener en consideración algunas afirmaciones hechas por la posición mayoritaria en la parte motiva de la Sentencia.

Según el planteamiento de la Corte en el Fundamento Jurídico No. 8, es inepto el cargo según el cual el artículo 23 de la Ley 1941 de 2018 es contrario al principio de equidad tributaria porque permite gravar los ingresos que aportan voluntariamente personas que no están sujetas al impuesto a la renta, mediante el mecanismo de la retención en la fuente. La ineptitud del cargo se debe, según la opinión de la Corte en el Fundamento Jurídico 8.2, a que *“sí puede haber retención en la fuente sin que haya ingreso gravable y es posible que una persona que no deba pagar impuesto a la renta, le sea practicada la retención en la fuente.”*

Para la Corte sí puede haber retención en la fuente sin que haya ingreso gravable porque según su extraño entender, la retención en la fuente no implica el pago de un tributo. Al referirse a la retención en la fuente, la sentencia de la cual me aparto sostiene EN EL Fundamento Jurídico No. 8.2:

“Como se indicó en el Auto inadmisorio de la demanda, la retención en la fuente implica la absorción de recursos, por parte de retenedores habilitados para el efecto, destinados al eventual pago de las detracciones causadas o que se generarán. Sin embargo, no implica en sí misma el pago de un tributo sino que es un mecanismo de recaudo gradual, que puede cobijar varios tributos y que permite obtener su percepción en lo posible, dentro del mismo periodo de su hipotética causación” (subrayado fuera de texto original).

Resulta contradictorio afirmar que la retención en la fuente es un mecanismo de recaudo de impuestos, y al mismo tiempo sostener que *“no implica en sí misma el pago de un tributo”*. Si el agente retenedor retiene total o parcialmente el impuesto causado, el contribuyente con ello se exonera -total o parcialmente- de la obligación sustantiva de pagar dicho impuesto. Es decir, el contribuyente cumplió con su obligación sustantiva de pagar el impuesto respectivo, en todo o en parte, dependiendo del porcentaje de retención aplicable. El agente retenedor es, para todos los efectos, un agente del Estado. Al retener en la fuente una parte de las sumas adeudadas, está actuando en virtud de la atribución de dicha función pública. Por lo tanto, si la retención en la fuente es un mecanismo de cobro de impuestos, por lógica también es un mecanismo de pago de impuestos.

Tal vez la Corte confundió el hecho de que la retención en la fuente no sea un tributo, lo cual es cierto, con el que *“no implica en sí misma el pago de un tributo”*, lo cual es, simple y llanamente, equivocado.

Esta equivocación tiene consecuencias importantes en el plano constitucional. En el siguiente párrafo, la sentencia de la que discrepo se refiere nuevamente a la retención en la fuente, reitera el error de afirmar que no implica el pago del impuesto, y agrega que la retención puede operar frente a un tributo que no se ha generado. Tal argumento sirve de fundamento para dar un salto lógico conforme al cual la Corte concluye que, como el impuesto no se ha generado aun, sí puede haber retención sobre ingresos que no se han causado. Dice la providencia en el mismo Fundamento Jurídico No. 8.2:

“Conforme a lo anterior, la retención en la fuente se practica sobre ciertas operaciones económicas, en la medida en que muestran una potencial capacidad contributiva de quien las realiza. Con todo, no implica el pago mismo de la exacción sino que es un mecanismo anticipado de recaudo sobre el tributo generado o que se generará. Por lo tanto, en la medida en que se trata de escenarios distinguibles, contrario a lo que asumen los demandantes, sí puede haber retención en la fuente sin que exista ingreso gravable y es posible que una persona que no deba pagar impuesto a la renta, le sea practicada retención en la fuente.” (subrayado y resaltado fuera de texto original)

Al afirmar que la retención en la fuente se produce sobre un impuesto “que se generará”, la sentencia desconoce que el término “retención en la fuente”, es una abreviación que se refiere específicamente a la “retención **en la fuente del ingreso**”, conforme se desprende de cualquier interpretación razonable de nuestro ordenamiento tributario. Si no existiera un ingreso, simplemente no habría un objeto sobre el cual aplicar el verbo retener. Más aún, al desconocer esta circunstancia la Corte confunde el mecanismo de retención en la fuente con el del anticipo de impuestos sobre ingresos susceptibles de generarse en períodos fiscales futuros. De tal confusión concluye, de manera sorprendente, que sí puede haber retención sin que exista ingreso gravable. Además de ser éste un *non sequitur*, el argumento confunde dos momentos que es indispensable distinguir. El impuesto a la renta es exigible al final del período gravable, pues se trata de un impuesto de período, mientras que conforme al artículo 27 del Estatuto Tributario, el ingreso se genera en el momento en que el deudor, quien actúa como agente retenedor, paga la obligación dineraria al acreedor-contribuyente.

La necesidad de que exista un ingreso para que pueda operar la retención en la fuente se entiende mejor al contrastar este modo de pago con el anticipo de impuestos de vigencias fiscales futuras. Esta Corporación ha tenido ocasión de referirse a estos dos mecanismos de cobro de impuestos en múltiples oportunidades, y en la Sentencia C-445 de 1995, la cual constituye jurisprudencia reiterada y pacífica de esta Corporación, diferenció estos dos, diciendo:

“10- La Corte no desconoce con lo anterior que estos mecanismos de retención y anticipo pueden comportar, en ocasiones, el abono de una obligación tributaria no causada en su totalidad. Así, en el caso de la retención, la doctrina considera que la obligación tributaria ha sido causada materialmente -pues la persona ha recibido un ingreso, que es el hecho generador del impuesto a la renta-, pero la obligación no ha sido causada formalmente, pues no ha culminado el período correspondiente de recaudo. La situación es aún más clara en el caso de los anticipos, puesto que en estos eventos el impuesto no ha sido ni siquiera causado materialmente, ya que el contribuyente anticipa el pago del impuesto del siguiente período tributario. El anticipo se funda entonces en un hecho hipotético, aunque perfectamente razonable, pues

la ley supone que el contribuyente tendrá una renta global por lo menos igual a la obtenida en el anterior período.” (resaltado y subrayado fuera de texto)

Por lo tanto, en principio la retención en la fuente puede ser un mecanismo de cobro anticipado de impuestos, pero únicamente en la medida en que el impuesto retenido sea de período. Si el impuesto retenido no es de período sino de causación instantánea, como lo es por ejemplo el impuesto al consumo de bienes inmuebles, cuya inconstitucionalidad se acusa en la misma demanda, la retención en la fuente no será un mecanismo anticipado de cobro de impuestos.

Por el contrario, si el impuesto retenido es de período, el mismo resulta exigible al final de período gravable. Por lo tanto, en estos casos la retención en la fuente sí se puede considerar un mecanismo anticipado de cobro de impuestos. Sin embargo, aun en estos casos la retención opera únicamente sobre los impuestos causados en el mismo período fiscal, pero que no resultan exigibles hasta tanto finalice el respectivo período.

En contraste, el anticipo de impuestos, como puede serlo el anticipo del impuesto a la renta, constituye un cobro parcial de un impuesto que se va a causar en el período fiscal siguiente a aquel en el cual se efectúa el cobro. Es decir, contrario a lo que ocurre con la retención en la fuente, para el momento en que se paga el anticipo, el ingreso gravable no constituye un hecho cierto. Es decir, todavía no se ha producido el hecho generador del impuesto. Como lo ha reiterado esta Corporación en múltiples oportunidades, lo que ocurre es que el legislador se encuentra habilitado constitucionalmente para exigir un anticipo parcial sobre la base de un hecho futuro e incierto, con fundamento en el principio de eficiencia tributaria, consagrado en el artículo 363 de la Constitución.

Sin embargo, la potestad del legislador para gravar, con base en inferencias, hechos futuros e inciertos, susceptibles de ocurrir en períodos legislativos posteriores, está sujeta a unos límites más estrictos que su potestad para gravar hechos ya ocurridos. En esa medida, el análisis de razonabilidad y de proporcionalidad de la potestad tributaria del Estado en uno y otro caso **no puede ser el mismo**. Aun cuando el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de impuestos, toda la axiología constitucional en materia tributaria se fundamenta en la capacidad contributiva de las personas, y el legislador no puede desconocer su **capacidad real** para contribuir con los gastos del Estado. La falta de claridad respecto de la naturaleza y las diferencias entre estos dos mecanismos de cobro de impuestos contribuye a allanar el camino para que en el futuro el legislador pueda desconocer impunemente la capacidad contributiva real de las personas, y vulnere así los principios de equidad, justicia y progresividad en materia tributaria.

La posibilidad de considerar el impuesto al consumo como parte del costo para el adquirente no es una manera de aliviar o amortiguar la carga tributaria

La segunda razón que me lleva a apartarme de la parte motiva de la sentencia es que, sin necesidad alguna, en el Fundamento Jurídico No. 22, la sentencia afirma lo siguiente:

*“En el contexto anterior, la previsión de que la tarifa sufragada a título de impuesto hace parte del costo para el comprador, **tiene el sentido precisamente de aliviar la posible incidencia económica que traiga este impuesto para el adquirente y en general para la compra en el mercado de la finca raíz.**”* (resaltado fuera de texto)

En primer lugar, las afirmaciones en torno a la finalidad perseguida por el legislador al imputar el valor del impuesto al costo resultan innecesarias e impertinentes, pues lo que la Corte estaba analizando en la sentencia era si el sujeto pasivo era indeterminado, como sostenían los demandantes. Nada tenía que ver el análisis de la finalidad de dicha imputación. Sin embargo, más allá de lo innecesario de esta afirmación reiterada una y otra vez por la Corte, lo cierto es que, al decirlo, la Corte contradice el texto mismo del párrafo del artículo 21, que dispone:

*“Parágrafo 1°. Este impuesto, cuya causación es instantánea, **no podrá tratarse como impuesto descontable, ni como gasto deducible, pero hará parte del costo del inmueble para el comprador.**”*

Es decir, el párrafo 1° del artículo 21 de la Ley 1943 de 2018 no permite que las partes descuenten o deduzcan como gasto el impuesto al consumo de bienes inmuebles. En efecto, el impuesto al consumo de bienes inmuebles es un impuesto en cascada, que por naturaleza no es descontable ni deducible. Sólo permite que el valor del impuesto haga parte del costo para el comprador. ¿Y cuál es el efecto concreto que tiene que el impuesto haga parte del costo para el comprador?

El único efecto que tiene la imputación al costo es que el comprador pueda incluir el impuesto como parte del valor fiscal del bien inmueble que se deprecia. Sin embargo, sólo algunos contribuyentes están facultados para aplicar el valor del impuesto al valor fiscal del inmueble para efectos de incluirlo en el valor depreciado y, aun para ellos el beneficio es bastante limitado. Para comprender las limitaciones del beneficio otorgado es necesario hacer un análisis sistemático de las normas sobre deducciones en el Estatuto Tributario.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el artículo 107 del Estatuto Tributario define las condiciones para que el contribuyente pueda hacer una deducción de gastos y costos, y dispone que sólo son deducibles aquellas expensas necesarias y proporcionadas que tengan relación de causalidad con la producción de la renta. Por lo tanto, las personas que adquieran inmuebles para propósitos distintos a generar una renta no tienen derecho a incluir el valor del impuesto al consumo en el valor del inmueble que se deprecia. Esto

excluye a un porcentaje importante, si no mayoritario de quienes adquieren bienes inmuebles en nuestro país.

Por su parte, el artículo 141 del mismo estatuto limita aún más el universo de posibles beneficiarios. Tal artículo dispone que sólo los contribuyentes obligados a llevar contabilidad pueden deducir la depreciación de un bien utilizado en la actividad generadora de renta. Por lo tanto, las personas que no están obligados a llevar contabilidad tampoco tienen derecho a incluir el valor del impuesto al consumo en el valor del inmueble que se deprecia.

Así mismo es necesario tener en cuenta que la depreciación no opera sobre todo tipo de inmuebles. La depreciación sólo opera sobre las construcciones y edificaciones, es decir, sobre el valor de las mejoras. No son depreciables los predios o lotes, pues estos no tienen una “vida útil”. Por lo tanto, quienes adquieran predios o lotes no podrán incluir el valor del impuesto al consumo en el valor del inmueble que se deprecia.

Por otra parte, el supuesto beneficio consagrado en el párrafo resulta bastante marginal. Conforme al artículo 128 en concordancia con el 131 del Estatuto Tributario la depreciación es la alícuota, o suma necesaria para amortizar la diferencia entre el valor fiscal (inicial) de un bien, y su valor residual al cabo de su vida útil. A su turno, conforme al artículo 137 del estatuto, la vida útil de un bien debe fijarse de conformidad con la tabla que establezca el gobierno nacional, y entre un mínimo de tres (3) y un máximo de veinticinco (25) años. Esto quiere decir que beneficio consiste en la posibilidad de amortizar el impuesto, es decir, el 2% del valor del inmueble, durante los años de vida útil del inmueble. Ello significa que podría tratarse de un aumento del 0,08% del valor sobre el cual se calcula la depreciación del inmueble durante los veinticinco años de vida útil de un inmueble.

Finalmente, el beneficio está sujeto a que el adquirente no enajene el inmueble durante su vida útil. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 195 y 196 del Estatuto Tributario, si el comprador enajena el inmueble antes de que termine la vida útil del mismo, las deducciones por depreciación serán gravadas como renta líquida.

En virtud de lo anterior, considero que la Corte erró al interpretar innecesariamente la imputación del tributo al costo del inmueble como un “alivio”, o como una manera de “amortiguar” sus efectos económicos. Antes ha debido especificar en concreto cuáles eran los supuestos alivios y quiénes sus beneficiarios.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Anexo 27

Sentencia C-464/20

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterio de comparación o tertium comparationis/**TERTIUM COMPARATIONIS**-Criterio para determinar si las situaciones o las personas son o no iguales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Incumplimiento de carga argumentativa

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Fijación de la política tributaria

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Funciones reconocidas por la jurisprudencia

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Se deriva del principio de legalidad tributaria

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Determinación de los elementos

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

(...) la razón de ser de que el principio de legalidad exija una definición de los elementos esenciales del tributo por parte del Legislador es evitar tanto la inseguridad jurídica como los abusos impositivos de los gobernantes al momento de aplicar las normas, y por ello es importante identificar cuándo se está ante un escenario de indefinición de un elemento esencial, y cuándo se está ante un escenario válido de delegación para definir algún aspecto del tributo. En respuesta a ello, en jurisprudencia reciente, la Corte aclaró que la delegación al reglamento es válida en los aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos, y concretamente, aquellas actividades sobre recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos. En sentido contrario, sostuvo la Corte, se desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración la definición de elementos esenciales de las obligaciones tributarias. Así, se pone de presente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración estaría invadiendo

competencias ajenas y entraría a ejercer la función misma de creación del tributo.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-
Desconocimiento

SUJETO PASIVO DEL TRIBUTIVO-Indeterminación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parte general y plan de inversiones públicas

LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido y naturaleza

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter multitemático y heterogéneo

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Contenido

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Principio de unidad de materia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter más estricto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas jurisprudenciales

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Etapas

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Normas de contenido instrumental deben tener aptitud sustancial directa e inmediata para realizar planes, programas y metas generales señalados en la parte general

Por norma instrumental, se entienden aquellas disposiciones presupuestales o normativas idóneas destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización, ejecución o cumplimiento del Plan de Desarrollo. Esto es, aquellas disposiciones idóneas que tienen por objeto la realización, ejecución o cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias propuestas en la parte general.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vigencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Norma acusada no guarda conexidad directa e inmediata con las metas y objetivos del PND, lo cual desconoce el principio de unidad de materia y genera la inconstitucionalidad de la disposición

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

NORMA TRIBUTARIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carga argumentativa suficiente

(...) Precisó la Corte que esta exigencia de una carga de argumentación suficiente obedece al hecho de que las modificaciones o creación de normas de carácter permanente o transitorio que tengan naturaleza tributaria, en el Plan Nacional de Desarrollo, dada la especial naturaleza multitemática de esta Ley, con tan solo tres (3) debates, justifica una mayor exigencia en términos de deliberación democrática. Esta carga permite superar el déficit de deliberación, en materia de normas de carácter tributario, cuyo sustento se encuentra en el principio de que no hay impuesto sin representación, como elemento fundamental del sistema democrático. Igualmente, señaló la Corte que la regulación de los servicios públicos domiciliarios se encuentra inmersa en un detallado marco constitucional (v.gr. artículo 150.23 y 365-370 de la Carta Política), lo cual se suma a la necesidad de que las normas demandadas, con las características expuestas, fundamenten su idoneidad en las bases del plan de forma clara y suficiente, so pena de desconocer el principio democrático y la vocación temporal de la Ley del Plan. Por lo cual, dada la temática de las normas demandadas, su vigencia temporal y su finalidad, el principio de unidad de materia exige, en el caso de una norma especial y multitemática como lo es la Ley del Plan, una carga argumentativa suficiente en cabeza del Gobierno nacional.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Efectos

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Circunstancias que debe analizar el juez constitucional para establecer si procede su aplicación

INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Efectos hasta fecha señalada

Expediente: D-13482

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.

Demandante: Ricardo León Restrepo Jaramillo

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, el señor Ricardo León Restrepo Jaramillo, obrando en representación de la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -Acolgen-, demandó los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, por considerar que ambas disposiciones son contrarias a la Constitución.

2. Mediante auto del 27 de septiembre de 2019, el Magistrado sustanciador (i) aclaró al demandante que la acción pública de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por personas naturales, quienes, en su calidad de ciudadanos, son titulares de este derecho político¹; (ii) admitió parcialmente la demanda; (iii) otorgó al demandante el término de tres días para subsanar las inconsistencias evidenciadas; (iv) dispuso que una vez resuelto lo anterior, se corriera traslado al Procurador General de la Nación; (v) que paralelo a ese término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (vi) ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; y (vii) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país².

¹ Según lo previsto en los artículos 40 y 241 de la Constitución. Por ello, y para todos los efectos, de allí en adelante se entiende que la demanda fue presentada por el ciudadano Restrepo Jaramillo.

² La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a las Comisiones de Regulación de Energía y Gas, Agua Potable y Saneamiento Básico, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia

3. Dentro del término otorgado para corregir la demanda, el demandante presentó un nuevo escrito para superar las deficiencias argumentativas advertidas inicialmente. En virtud del mismo, mediante auto del 22 de octubre de 2019, se dispuso la admisión parcial de dos nuevos cargos, para un total de cuatro admitidos:

Cargo	Decisión
<i>Primer cargo.</i> Desconocimiento del artículo 338 superior por destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales a inversión y al Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios, a pesar de que la norma superior asigna a las contribuciones especiales fines distintos -arts. 18 y 314 demandados-.	Admitido
<i>Segundo cargo.</i> Desconocimiento de los artículos 150-12 y 338 de la Carta por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución especial -art. 18 demandado-.	Admitido
<i>Tercer cargo.</i> Desconocimiento del artículo 158 de la Constitución por falta de unidad de materia de las disposiciones demandadas con el PND -arts. 18 y 314 demandados-.	Admitido
<i>Cuarto cargo.</i> Desconocimiento del artículo 13 de la Constitución por la concesión de beneficios tributarios a favor de los contribuyentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos, en detrimento de las empresas de servicios públicos domiciliarios -art. 18 demandado-.	Admitido
<i>Quinto cargo.</i> Desconocimiento de los artículos 363 y 95 de la Constitución por vulneración de los principios de equidad y justicia tributaria con el trato preferencial, exclusivo e injustificado a los agentes de combustibles líquidos sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios -art. 18 demandado-.	Rechazado

Así mismo, se solicitaron pruebas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

A. NORMAS DEMANDADAS

4. A continuación, se transcriben las normas demandadas, subrayando y resaltando en negrillas las expresiones sobre las cuales se admitió la demanda.

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

D.O. 50.964, mayo 25 de 2019

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 18. *Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:*

Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Artículo 85. *Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e **inversión** de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:*

1. *Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:*

*Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección, vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).*

Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

2. *Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e **inversión**, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.*

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. *Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.*

4. *Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, **y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios**; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo*

modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales a que hace referencia el presente artículo, así como los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, el cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo y demás aspectos relacionados con obligaciones formales y de procedimiento. Las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la contribución especial serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Parágrafo 2°. El manejo de los recursos del pago de las contribuciones especiales de la CRA y la CREG a que hace referencia el presente artículo se realizará de acuerdo con los mecanismos previstos en los artículos 72 de la Ley 142 de 1994 y 21 de la Ley 143 de 1994. En el evento de existir excedentes de la contribución especial de la CREG provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. Los sujetos pasivos objeto de la presente contribución están obligados a reportar a más tardar el 30 de abril de cada vigencia la información requerida para el cálculo de la tarifa y la liquidación de la contribución especial en el formato que para el efecto defina la CRA, la CREG y la SSPD a través del SUI.

El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia de 2019 el plazo para el cargue de la información será el 31 de julio.

(...)

Artículo 314. *Contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial. A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:*

1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.

3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.

4. La tarifa será del 1%.

5. *El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.*

El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros”.

[...]”.

B. LA DEMANDA

5. Para el ciudadano Restrepo Jaramillo, los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 desconocen lo dispuesto en los artículos 13, 150, 158 y 338 de la Constitución.

6. Refiere que de conformidad con el artículo 338 superior, las contribuciones especiales son un tributo que se cobra a título de (i) *recuperación* por los servicios que presta una autoridad pública a los sujetos pasivos de la obligación; o (ii) por la participación de estos últimos en determinados beneficios que les proporciona la administración. Luego, por su destinación específica, dichos recursos no podrán destinarse, como lo prevén las normas demandadas, a financiar inversiones de la entidad que presta el servicio o proporciona el beneficio -artículo 18-, o a nutrir el Fondo Empresarial que administra la SuperServicios -artículo 314-.

7. De esta manera, expuso que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, *“contribución es el tributo que se paga como contraprestación de una actividad, inversión u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo y que tiene como fin compensar dicho beneficio”*. En este orden: *“(...) las contribuciones especiales se distinguen por los siguientes elementos (...) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta (...) los recursos producto del recaudo tienen una destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido o sostener la actividad que favorece a los obligados (...)”*. A su vez, estos recursos *“se distinguen de los impuestos (...) en que los recursos recaudados tienen la finalidad especial de financiar o recuperar lo invertido en la obra o actividad de la cual se derivó el beneficio”*³.

8. En este orden de ideas, a juicio del ciudadano Restrepo Jaramillo, las contribuciones especiales de que tratan los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, únicamente pueden destinarse a recuperar el costo de los servicios o retribuir los beneficios que presten la Comisión de Regulación de Energía y Gas⁴, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios⁵ o la Comisión

³ Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417>. Folios 9 – 13, los apartes citados fueron en su mayoría resaltados en negrita por el demandante.

⁴ En adelante, también CREG.

⁵ En adelante, también SuperServicios o SSPD.

de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico⁶ a sus sujetos regulados o vigilados, sin que sea posible al legislador destinar estos recursos a financiar inversiones y el Fondo Empresarial de la SuperServicios sin desconocer el artículo 338 de la Constitución.

9. Seguido a ello, señala el demandante que (i) el artículo 18, al determinar como sujetos pasivos de la contribución especial allí prevista a “*quienes inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*” desconoce el principio de legalidad tributaria, en la medida en que no se determinó el sujeto pasivo al momento de la creación del tributo, como lo exigen los artículos 150-12 y 338 de la Constitución; y (ii) las disposiciones demandadas son contrarias al artículo 158 superior, en la medida en que la ampliación de la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, y el establecimiento de una contribución especial adicional a favor de esta última, no desarrollan ninguno de los objetivos, metas, estrategias y pactos estructurales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

10. Finalmente, afirma el ciudadano que el párrafo 2 del artículo 18 es contrario al derecho a la igualdad, al establecer, sin justificación alguna, una destinación diferente para los excedentes de las contribuciones especiales que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios, y las que pagan los agentes que desarrollan actividades reguladas de combustibles líquidos. Ello, en la medida en que a pesar de que ambos actores son regulados por la CREG, los excedentes de las empresas de combustibles líquidos se abonan a futuros pagos que deban hacer estos contribuyentes por el mismo concepto, mientras que los excedentes de las contribuciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios se destinan a financiar el Fondo Empresarial que administra la SSPD.

11. Con fundamento en lo anterior, la demanda plantea en concreto los siguientes cargos:

12. Primer cargo. *Violación del artículo 338 superior, por la destinación de la contribución a inversión.* El ciudadano Restrepo Jaramillo afirma que de conformidad con lo previsto en el artículo 338 de la Constitución, las contribuciones especiales únicamente pueden destinarse a la recuperación de los *costos* de los servicios que el sujeto activo del tributo presta al contribuyente, o la participación en los beneficios que ese organismo les proporcione a los sujetos vigilados o regulados. Sin embargo, en ningún caso, pueden dedicarse a la *inversión* estos recursos, como lo prevé el artículo 18 demandado. En igual sentido, la contribución especial a que se refiere el artículo 314 tampoco puede destinarse a nutrir los recursos del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por desconocer el objeto previsto para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la CP⁷.

⁶ En adelante, también CRA.

⁷ Para sustentar su posición, cita en extenso las sentencias C-272 de 2016 y C-155 de 2016.

13. Segundo cargo. *Violación de los artículos 150-12 y 338 de la Carta, por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución*. Señala el demandante que de conformidad con lo previsto en el artículo 338 superior, al momento en que se crea una contribución “*deben estar plenamente identificados y determinados los sujetos del tributo*”. Sin embargo, el artículo 18 demandado abre espacio a la indeterminación, en la medida en que establece que los sujetos pasivos del tributo pueden ser “*todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*”. Ello, a su juicio, desconoce el principio de legalidad en materia tributaria, y llevaría al absurdo de considerar que cualquier persona o empresa que tenga vínculos laborales o comerciales con las empresas de servicios públicos domiciliarios, incide directa o indirectamente en la prestación de los mismos y por ende es sujeto pasivo del impuesto⁸.

14. Tercer cargo. *Violación del artículo 158 superior por desconocimiento del principio de unidad de materia*. A juicio del demandante, las normas acusadas crean una contribución especial adicional en la base de recaudo de los sujetos activos del impuesto sin ser normas de carácter instrumental, esto es, no desarrollan ninguno de los objetivos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que no existen metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que tengan conexidad con las normas demandadas. Como sustento de su apreciación, expuso que el PND está compuesto por tres objetivos de política pública denominados pactos: legalidad⁹, emprendimiento¹⁰ y equidad¹¹. A su vez, según dicho instrumento, para la consecución de estos objetivos se plantearon unos pactos, objetivos y estrategias transversales, entre las que se encuentran la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y un pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. Sobre ello, explicó que estos últimos objetivos serían los únicos que podrían relacionarse con las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 314 demandados. Sin embargo, ello sería de forma indirecta, toda vez que (i) a su modo de ver no hay conexidad entre las contribuciones especiales de que tratan las disposiciones acusadas y lo previsto en los objetivos antes mencionados; (ii) los proyectos definidos en el plan de inversiones para el cumplimiento de estos objetivos también resultan ajenos a las disposiciones acusadas; y (iii) las medidas previstas en los artículos 312 a 318 del PND, orientadas a garantizar la prestación eficiente del servicio público de energía en la costa caribe tampoco guardan conexidad con las disposiciones acusadas,

⁸ Como sustento de ello, puso de presente la sentencia C-621 de 2013, que se refirió al principio de legalidad del tributo como una de las concreciones del Estado de Derecho en materia tributaria.

⁹ Ley 1955 de 2019, artículo 3º: “(...) *El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial*”.

¹⁰ Ley 1955 de 2019, artículo 3º: “(...) *Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.*”

¹¹ Ley 1955 de 2019, artículo 3º: “(...) *Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.*”.

en tanto lo cierto es que estas últimas disponen el pago de contribuciones especiales a favor de las entidades de regulación y vigilancia, por lo que tampoco guardan conexidad con los objetivos transversales¹².

15. Cuarto cargo. *El párrafo 2 del artículo 18 desconoce el artículo 13 de la Carta por vulneración del derecho fundamental a la igualdad.* Señaló el demandante que de conformidad con lo establecido en la sentencia C-100 de 2014, el principio de igualdad implica que aquellos que se encuentran en una situación similar reciban el mismo trato, mientras que aquellos que presenten situaciones con diferencias constitucionalmente relevantes, reciban un trato distinto. Con base a ello, y frente al beneficio reconocido a los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos en el párrafo 2 del artículo 18, consideró que la Corte debería tener en cuenta el siguiente análisis:

- (i) *Tertium comparationis:* tanto las entidades que realizan actividades reguladas de combustibles líquidos, como las entidades que realizan las demás actividades reguladas por la CREG, *se encuentran en un mismo plano fáctico y jurídico, por tratarse de entidades que se encuentran bajo regulación de una misma entidad (CREG).* Esto es, al igual que los agentes que participan en combustibles líquidos, los agentes que intervienen en la generación, el transporte, la distribución y la comercialización de energía, el transporte y comercialización de gas natural, entre otros, también se encuentran sometidos a los lineamientos regulatorios de la CREG.
- (ii) *Trato desigual entre iguales:* se fundamenta en que, de conformidad con lo expuesto en el punto anterior, la norma estableció un trato preferente a favor de los agentes de actividades reguladas de combustibles líquidos, a pesar de que el inciso primero del artículo 18 estableció que son sujetos pasivos de la contribución especial todas las personas y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de la CREG.
- (iii) *El trato diferencial es injustificado:* para el demandante, no existe fundamento constitucional que habilite al legislador a dar un trato diferenciado y favorable a las actividades relacionadas con combustibles líquidos.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Restrepo Jaramillo solicitó a la Corte aplicar un test *leve* de igualdad al momento de controlar las disposiciones demandadas. En virtud de este, considera, que al preguntarse por la legitimidad del *fin* y del *medio*, podrá observarse que el párrafo 2 del

¹² Como sustento de ello, puso de presente la sentencia C-016 de 2016, en que esta corporación afirmó que “el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Carta. Así pues, las exigencias del principio de unidad de materia se predicán de las normas de carácter presupuestal y de aquellas que señalan mecanismos para la ejecución de Plan”.

artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “no es el medio adecuado para brindar un trato preferente y beneficioso [a] las actividades de combustibles líquidos”¹³.

C. INFORME RECIBIDO EN VIRTUD DE LOS AUTOS DE FECHA 22¹⁴ Y 28 DE OCTUBRE DE 2019¹⁵

16. Mediante comunicación de fecha 8 de noviembre de 2019, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron un informe en respuesta a los interrogantes planteados por el Magistrado sustanciador. Para ello, pusieron de presente en primer lugar que uno de los pactos transversales contenidos en el PND es el “*Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*”. Señalaron que, en dicho capítulo, y en relación con la necesidad de contar con recursos suficientes para abordar los ejercicios de regulación, vigilancia y control, se estableció como una de las estrategias *la modernización de la institucionalidad hacia una regulación y vigilancia acorde a los nuevos servicios*.

17. En este sentido, explicaron que, como parte de esta modernización institucional, el PND estableció en sus bases los siguientes objetivos:

- (i) “(...) *se debe fortalecer el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal. Lo anterior, en la medida en que, con la participación predominante del sector privado en la prestación de servicios públicos, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación de la continuidad del servicio en el evento de que dichos actores, por circunstancias de cualquier tipo, pierdan la capacidad (entre estas las financieras), o la idoneidad para la prestación del servicio*”.
- (ii) “(...) *la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas (...) frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de*

¹³ Ver folio 17 del escrito de corrección de la demanda, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11911>.

¹⁴ “*DECRETAR la práctica de la siguiente prueba: SOLICITAR a la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que, conforme a sus competencias, en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la comunicación del presente auto, se sirvan: a. Remitir el documento oficial contentivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022. b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado*”.

¹⁵ “*ACLARAR lo dispuesto en el resolutivo cuarto literal (b) del auto de fecha 22 de octubre de 2019, proferido en el expediente D-13482, correspondiente a la demanda presentada por el ciudadano Ricardo León Restrepo Jaramillo contra los artículos 18 y 314 (parciales) de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el cual deberá leerse en adelante así: “b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado*”.

aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios”.

- (iii) *“(…) se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de los combustibles líquidos (…) con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio (…) para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial”.*
- (iv) *“(…) en alumbrado público la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público (…) por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones”.*

18. En este orden, para el DNP y el Ministerio de Hacienda, es claro que *“para contar con servicios públicos competitivos y que se ajusten a los nuevos cambios, se requiere contar con los recursos adecuados para que [las funciones de regulación] y vigilancia y control [se realicen de forma oportuna y adecuada]”*¹⁶.

19. En igual sentido, los intervinientes hicieron énfasis en (i) la meta de calidad en la prestación del servicio de energía eléctrica, contenida en el pacto transversal, sobre la cual explicaron que su cumplimiento requiere de acciones importantes por parte del ente regulador y la SSPD; y (ii) la necesidad de fortalecer la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA y la SSPD, para, en general, garantizar una mejor prestación del servicio, incluyendo una mejor regulación y vigilancia. Acciones que, según indican, requieren de los recursos adecuados.

20. Finalmente, con relación a los objetivos y estrategias que conllevaron la adopción del artículo 314, se puso de presente el *“Pacto Región Caribe”* contemplado en el documento de bases del PND. Según explicaron los intervinientes, en este documento se abordó de forma particular la prestación del servicio de energía eléctrica por Electricaribe, y se determinó que las deficiencias en la prestación del servicio de energía agravan las problemáticas socioeconómicas presentes en la Región Caribe. En este orden, señalan, el documento de base hizo alusión al grave déficit financiero de la compañía derivado de sus bajas inversiones en infraestructura eléctrica, sus problemas de flujo de caja y la consecuente imposibilidad de ejecutar los

¹⁶ Ver folio 3, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12430>.

proyectos de inversión necesarios para permitir el funcionamiento de la empresa y garantizar la prestación del servicio de energía, consecuencia de lo cual se consignó la necesidad de que la SSPD tomara las medidas que fueran necesarias para garantizar el suministro del recurso en condiciones óptimas. Acciones que, por su naturaleza, hacen necesario garantizar la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la Superintendencia.

21. Anotaron los intervinientes, que estas estrategias y objetivos se consolidaron en los artículos 312 a 318 de la Ley 1955 de 2019, que desarrollan la subsección “*Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*”.

22. Así mismo, junto a este escrito se anexó el documento titulado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”¹⁷.

23. Finalmente, cabe advertir que en virtud de los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión de la emergencia sanitaria generada a raíz del Covid-19, los términos del presente proceso estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de julio de 2020.

D. INTERVENCIONES

24. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente¹⁸ seis escritos de intervención¹⁹. Dos intervinientes solicitaron la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones acusadas²⁰, dos presentaron argumentos a favor de la **exequibilidad e inexequibilidad de algunas disposiciones**²¹, uno solicitó la **inexequibilidad**²², y otro interviniente se abstuvo de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos planteados²³. Así mismo, se allegó un memorial extemporáneo que carece de argumentos pertinentes frente a los cargos planteados²⁴.

¹⁷ Ver folios 15 – 1.471 de la respuesta. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12430>.

¹⁸ El término para que los invitados conceptuaran, así como el término de fijación en lista, transcurrieron entre los días 29 de noviembre a 12 de diciembre de 2019.

¹⁹ Escrito ciudadano firmado por Juan José Fuentes Bernal (18.11.19), Universidad Libre de Colombia (25.11.19), Instituto Colombiano de Derecho Tributario (09.12.19), escrito ciudadano del señor Ricardo Córdoba Acosta (10.12.19), Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- (11.12.19), e intervención conjunta de MinMinas, MinHacienda, DNP, SSPD, y CRA (12.12.19).

²⁰ La CREG, y la intervención conjunta del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

²¹ El ICDT y la Universidad Libre.

²² El señor Juan José Fuentes Bernal.

²³ El señor Ricardo Córdoba Acosta.

²⁴ Escrito allegado el 19 de diciembre de 2019, firmado por la señora Nilse Judith Senior y otros.

25. *Solicitudes de exequibilidad*²⁵. Quienes solicitaron declarar la exequibilidad de las normas, adujeron como motivo para ello que:

- (i) La expresión “*costos*” contenida en el artículo 338 de la Constitución tiene un sentido *amplio*, esto es, no restringe el concepto a los gastos de funcionamiento de las entidades de vigilancia y regulación. Lo anterior, tiene sustento en las normas orgánicas del presupuesto, pues de conformidad con los artículos 11 y 36 del EOP, el presupuesto de gastos comprende tanto los gastos de funcionamiento como los gastos de *inversión*. Luego, si el Constituyente no estableció una diferenciación en tal sentido, no le es dable al operador jurídico realizar tal distinción. De esta manera, la jurisprudencia ha reconocido que la contribución especial “*se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación (...) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta*”. Luego, una interpretación como la que propone el demandante sería contraproducente, en la medida en que los sujetos activos del impuesto necesitan ambos rubros para el cumplimiento adecuado de sus funciones, pues estas se realizan a través de gastos de funcionamiento e inversión. Como muestra de ello, la CREG informó que en su presupuesto aprobado del año 2018 se reflejan varios proyectos de inversión destinados a cubrir su agenda regulatoria.
- (ii) En igual sentido, el tributo previsto en el artículo 314 es una retribución por los servicios que presta el Fondo Empresarial de la SSPD, cuya función es financiar a las empresas de servicios públicos domiciliarios tomadas en posesión, para garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio. De esta forma, la destinación de la contribución especial al Fondo Empresarial no desconoce su destinación específica prevista en el artículo 338 de la Constitución, en la medida en que de allí se extraen los dineros para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- (iii) Adicionalmente, la expresión “*que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*” contenida en el numeral 4 del artículo 18 es exequible, en tanto que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia en la materia, “*No se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella*”²⁶. De esta manera, de una lectura del artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, es claro qué sujetos inciden directa e indirectamente en la prestación del servicio, y, por ende, son sujetos pasivos del tributo. Así mismo, la CREG enfatiza en que debe tenerse en cuenta que, precisamente, en atención a las nuevas tecnologías y

²⁵ En este aparte se incluyen los argumentos del ICDT y la Universidad Libre, en los que solicitaron la exequibilidad de las disposiciones, mientras que sus argumentos de inconstitucionalidad se agrupan con los intervinientes que solicitaron la inexecuibilidad.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-459 de 2013.

dinámicas que han surgido en el sector de servicios públicos con posterioridad a la Ley 142 de 1994 y que escapan a la regulación de la misma, es que el artículo 290 del PND habilita a la CREG para determinar qué agentes intervienen en la cadena de la prestación del servicio. Luego, es con base a la regulación de la CREG, que se determinan los sujetos pasivos del tributo. Por su parte, a juicio de la Universidad Libre, la norma acusada es constitucional en tanto basta con remitirse al concepto unificado número 08 de la SuperServicios, que ya definió quiénes inciden directa e indirectamente en la prestación de los servicios.

- (iv) Ambas normas respetan la unidad de materia con que deben contar los planes de desarrollo, en la medida en que: el artículo 18 (i) es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto fija un tributo que tiene por objeto fortalecer las instancias de regulación y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, según los objetivos propuestos en los pactos transversales y objetivos de este instrumento²⁷; (ii) el fortalecimiento institucional de estas instancias requería de un ajuste en la contribución especial a su favor, de tal forma que contaran con financiación suficiente; y (iii) la relación entre la parte general del Plan y la disposición acusada no solo es necesaria sino inmediata, pues de no realizarse un ajuste en la financiación no se podría alcanzar el mejoramiento y fortalecimiento institucional que se busca en el PND. Por su parte, el artículo 314: (i) es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto busca asegurar la solidez y sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial de la SSPD, garantizar la continuidad en la prestación del servicio de energía y fortalecer la capacidad institucional de la vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios, en armonía con lo dispuesto en los pactos del PND²⁸; y (ii) la consecución de estos objetivos exigen la creación de una contribución adicional a la prevista en el artículo 18. Además, se sostuvo que el PND es una norma de carácter multitemático que puede contener disposiciones tributarias.
- (v) Para el grupo de intervinientes encabezado por el Ministerio de Minas y Energía, y para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el demandante no logró demostrar los presupuestos para emprender un juicio de igualdad en el presente asunto. Particularmente, para el grupo encabezado por MinMinas, no se demostró el *tertium comparationis*, en la medida en que, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los agentes que ejercen actividades reguladas de

²⁷ En este sentido, los intervinientes se refirieron a los siguientes pactos y estrategias: “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”, que a su vez contempla las siguientes líneas “A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo”, “B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa”, y prevé dentro de sus estrategias la “Mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos”; y “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad”, que previó la implementación de mecanismos para fortalecer la capacidad técnica de las comisiones de regulación.

²⁸ “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”, y “Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad”.

combustibles líquidos no se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control²⁹ de la SuperServicios. Así mismo, varios intervinientes confluieron en señalar que no tendría sentido que el dinero correspondiente a las contribuciones de los agentes de combustibles líquidos se destinara a un fondo administrado por la SuperServicios, en la medida en que estos contribuyentes no hacen parte del sector de servicios públicos domiciliarios, ni se benefician de las erogaciones del Fondo Empresarial en cuestión.

26. *Solicitudes de inexecutableidad*³⁰. Quienes solicitaron la inexecutableidad de las disposiciones acusadas, sostuvieron que:

- (i) De conformidad con el precedente contenido en la sentencia C-455 de 1994, las superintendencias únicamente pueden fijar contribuciones para recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes u obtener retribución por los servicios que les proporcionen. Por ello, las expresiones que se refieren a inversión son contrarias al artículo 338 superior. A su vez, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 es contrario al artículo 338 de la Constitución, en la medida en que, si bien este último permite a las autoridades fijar la tarifa de las contribuciones, el sistema y método para definir tales costos, así como la forma de hacer su reparto deben ser definidos por el Legislador. De esta manera, si bien la norma acusada señala que la contribución se destina a financiar los gastos de funcionamiento de los sujetos activos del tributo, y en general, a la recuperación de los costos de la prestación del servicio, lo cierto es que la norma no especifica cuáles son estos costos o gastos, o la forma en que van a determinarse. La expresión “*que incidan*” es muy amplia y da lugar a sujetos pasivos indeterminados, lo que desconoce el principio de legalidad del tributo y otorga un margen al ejecutivo y las autoridades que apliquen la norma para determinar un elemento esencial del tributo.
- (ii) No se cumple el principio de unidad de materia, en la medida en que en ninguna de las finalidades del PND se prevé una reforma al régimen tributario en materia de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia en el tema, no pueden introducirse a través de un plan de desarrollo disposiciones con carácter permanente.
- (iii) Hubo una omisión legislativa al no incluir a los demás sujetos pasivos del tributo en el beneficio previsto para los agentes de combustible líquido. Por ello, debe declararse la inexecutableidad de la expresión “*combustibles líquidos*” del parágrafo 2 del artículo 18, en tanto el beneficio debería ser para todos los sujetos pasivos.
- (iv) La norma es ambigua en tanto no precisa el alcance de los conceptos de “*gastos de funcionamiento e inversión*” y “*costos del servicio*”. A su vez, el numeral 2 del artículo 18 es contrario a los principios de legalidad

²⁹ En adelante, también “IVC”.

³⁰ En este aparte se incluyen las solicitudes de inexecutableidad del ICDT y la Universidad Libre, cuyos argumentos de executableidad fueron relacionados en el numeral anterior.

y certeza tributaria, en la medida en que establece la determinación de la tarifa a partir del “*presupuesto neto*” de la entidad en el año a financiar, sin que sea claro cómo se calcula ese presupuesto, o los gastos de funcionamiento e inversión que forman parte del mismo. Por su parte, el artículo 314 tampoco define el servicio que presta la SuperServicios a los sujetos pasivos de la contribución, por lo que el fortalecimiento del Fondo Empresarial no se encuentra ligado a la prestación de un servicio a los contribuyentes, como lo exige el artículo 338 superior.

- (v) La remisión a la técnica contable en ambos artículos para la determinación de la base gravable desconoce el principio de reserva de ley sobre los elementos esenciales del tributo.

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

27. Mediante el concepto del 3 de febrero de 2020, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte **declarar exequibles los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019**.

28. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público señaló que (i) la jurisprudencia constitucional ha definido la contribución especial como un tributo que se cancela en contraprestación a una actividad, *inversión* u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo y pretende compensar dicho beneficio³¹. De esta manera, el ejercicio de funciones de regulación, y de inspección, vigilancia y control que realizan la CREG, CRA y la SSPD se realiza a través de actividades que conllevan gastos de funcionamiento e inversión desde el punto de vista presupuestal de las entidades que las desarrollan³²; (ii) de conformidad con el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, la SSPD tiene como función la toma de posesión de empresas de servicios públicos domiciliarios con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores y salvaguardar la prestación del servicio. Luego, la destinación de la contribución que hace el artículo 314 al Fondo Empresarial tiene como finalidad recuperar los costos de los servicios que presta la Superintendencia; y (iii) tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional³³, el principio de legalidad del tributo no impone una definición legal absoluta del tributo, “*sino que se prohíbe su indefinición*”. De esta manera, una imprecisión en la regulación de sus elementos esenciales sólo se torna inconstitucional cuando “*la oscuridad del texto legal haga imposible determinar los elementos esenciales del tributo*”.

29. De esta manera, el Ministerio Público, en línea con los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, puso de presente que ese criterio razonable para determinar los sujetos pasivos de la contribución se encuentra

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-272 de 2016.

³² En este sentido, el Procurador, en línea con algunos intervinientes, puso de presente los artículos 11 y 36 del EOP, aplicable a las comisiones y superintendencias de conformidad con el artículo 84 de la Ley 142 de 1994.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2019.

en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019. De igual forma, en línea con uno de los intervinientes³⁴, el Ministerio Público sostuvo que el propósito de la disposición acusada es integrar a la regulación los nuevos agentes y tecnologías que influyen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y surgieron con posterioridad a la regulación contenida en la Ley 142 de 1994.

30. Por otra parte, sostuvo el Procurador que (iv) el artículo 18, al establecer las contribuciones especiales a favor de la CREG, la CRA y la SSPD para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de estas entidades, constituye un mecanismo directamente orientado a la implementación del pacto por la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, relacionado a su vez con los objetivos de mejora en la regulación y vigilancia del sector energético y al sector de agua potable y saneamiento básico. Por su parte, el artículo 314, ubicado en la subsección “*equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*” de la Ley 1955 de 2019, se relaciona con el “*Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*”, el cual fijó como uno de sus objetivos garantizar la prestación eficiente y sostenible del servicio de energía eléctrica en la Región, y en sus estrategias “*establecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del fondo administrado por la SSPD*”.

31. Finalmente, para el Ministerio Público (v) los agentes que desarrollan actividades reguladas de combustibles líquidos no se encuentran vigilados por la SSPD, por lo que los recursos provenientes de sus contribuciones no pueden destinarse al Fondo Empresarial administrado por la Superintendencia. Ello se explica en que, al no ser empresas de servicios públicos domiciliarios, los agentes de combustibles líquidos no se benefician del citado Fondo Empresarial. Luego, el tratamiento diferenciado se encuentra justificado, pues es razonable buscar que los recursos que provienen de los agentes de combustibles líquidos permanezcan en este sector.

32. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente	Concepto	Solicitud
Procurador General de la Nación	<p><u>Primer cargo</u>: de conformidad con la jurisprudencia constitucional y las definiciones del EOP, el ejercicio de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control implican tanto gastos de inversión como de funcionamiento, por lo que las expresiones acusadas no están cambiando la destinación constitucional de las contribuciones especiales. Así mismo, la destinación de los recursos del tributo al Fondo Empresarial es una compensación por los servicios que presta la SSPD en la toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y que tiene entre sus finalidades <i>garantizar la continuidad en la prestación del servicio</i>, por lo que la destinación de recursos a que se refiere el artículo 314 no presenta reparo de constitucionalidad alguno frente al artículo 338 de la Constitución.</p>	Exequibilidad

³⁴ CREG.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p><u>Segundo cargo:</u> de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la imprecisión de un elemento esencial del tributo sólo deviene en inconstitucional cuando la oscuridad de la disposición normativa es insuperable. No obstante, este no es el caso de la expresión acusada en el artículo 18, en la medida en que de una lectura del artículo 17 puede determinarse quiénes son sujetos pasivos del tributo.</p> <p><u>Tercer cargo:</u> el artículo 18 es un mecanismo de ejecución del “<i>Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos</i>” y algunos de los objetivos y estrategias que se definen en el mismo. A su vez, el artículo 314 se relaciona con el “<i>Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad</i>”, y los objetivos y estrategias establecidos en el mismo.</p> <p><u>Cuarto cargo:</u> el trato diferenciado otorgado a los recursos provenientes de los sectores de combustibles líquidos y servicios públicos domiciliarios se encuentra justificado en la medida en que los agentes de combustibles líquidos no se encuentran sometidos a la vigilancia de la SSPD y no se benefician del Fondo Empresarial que este ente administra.</p>	
<p>Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.</p>	<p><u>Primer cargo:</u> la expresión “<i>costos</i>” del artículo 338 de la Constitución tiene un significado amplio, que implica todo aquello que se paga por algo, por lo cual, dicha expresión comprende los gastos de <i>inversión</i>, funcionamiento y de servicio de la deuda de entidades que se benefician de la contribución. Luego, <i>si el Constituyente no diferencia entre gastos de inversión y funcionamiento, no le es dable al operador jurídico hacer esta distinción</i>. En igual sentido, se recuerda, que de conformidad con los artículos 11 y 36 del EOP el presupuesto de gastos comprende gastos de funcionamiento y gastos de inversión³⁵. Además, recientemente, en la sentencia C-278 de 2019, la Corte avaló que una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se destinara a cubrir, entre otros, gastos de funcionamiento e inversión.</p> <p>La finalidad del Fondo Empresarial de la SuperServicios es financiar a las empresas en toma de posesión para proteger los derechos laborales de los trabajadores, <i>asegurar la prestación del servicio</i> y cumplir con las demás obligaciones generales. Luego, el tributo previsto en el artículo 314 es una retribución del servicio de apoyo que presta el Fondo Empresarial.</p> <p><u>Segundo cargo:</u> la expresión “<i>personas que inciden directa o indirectamente en la prestación del servicio</i>” no es inexecutable, en la medida en que la misma Constitución permite que el sujeto pasivo de la obligación sea <i>determinable</i>³⁶. En armonía con ello, de una lectura del artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, se puede determinar cuáles son los sujetos pasivos del tributo.</p> <p><u>Tercer cargo:</u> el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en su calidad de anexo a la Ley 1955 de 2019, contempla el “<i>Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos</i>”. Este pacto, a su vez, contempla las siguientes líneas “<i>A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo</i>”, y “<i>B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y</i></p>	Exequibilidad

³⁵ Los intervinientes sustentan estas afirmaciones, a su vez, en un extracto de la sentencia C-151 de 1995.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011. Así mismo, citan la sentencia C-278 de 2019, que avaló una contribución especial con sujeto pasivo determinable.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p><i>equitativa</i>". La línea A, a su vez, tiene como tercer objetivo la mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos, y, en línea con la consecución de este objetivo, se contempla la modernización y fortalecimiento institucional de las instancias regulatorias en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios. Incluso, se prevé como medida concreta para el desarrollo de esta estrategia el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de la CREG, CAR y SSPD. Por su parte, la línea B dispone como objetivo incorporar las modificaciones necesarias al sector para fortalecer la vigilancia y regulación a las empresas. Para efectos de lo cual, se determina la estrategia de fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y la CRA. Finalmente, el "<i>Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad</i>", prevé adoptar las medidas necesarias para la sostenibilidad del Fondo Empresarial administrado por la SSPD y la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica.</p> <p>De conformidad con lo expuesto (i) el artículo 18 es el mecanismo directo e inmediato para lograr la regulación y vigilancia tanto en el mercado energético como a las empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento básico³⁷; y (ii) el artículo 314 crea una contribución especial cuyo objetivo es fortalecer el fondo empresarial de la SuperServicios, y, por ende, garantizar la continuidad y calidad del servicio por parte de las empresas que han sido objeto de toma de posesión. En este sentido, realiza los objetivos de mejorar la regulación y vigilancia del mercado energético, y de garantizar la prestación del servicio de forma sostenible en la Región Caribe³⁸.</p> <p><u>Cuarto cargo:</u> el demandante no logró demostrar el <i>tertium comparationis</i> en la medida en que los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, no son vigilados por la SSPD. Luego, los excedentes de las contribuciones que pagan los sujetos regulados por la CREG, no podrían destinarse al Fondo Empresarial de la SuperServicios.</p>	
Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG-	<p><u>Primer cargo:</u> el demandante hace una lectura descontextualizada de la disposición demandada cuando afirma que los recursos de las contribuciones especiales no pueden destinarse a inversión, en la medida en que <i>los costos del servicio de regulación incluyen los gastos de funcionamiento e inversión</i>. De esta manera, los artículos 11.b) y 36 del EOP establecen que el presupuesto de <i>gastos</i> de los departamentos administrativos comprende tanto gastos de funcionamiento como gastos de inversión. De forma particular, la CREG transcribió apartes de su presupuesto para el año 2018, en el cual se relacionan diferentes proyectos de inversión destinados a cumplir la agenda regulatoria de la Comisión³⁹. Frente a lo cual, concluyó que "<i>claramente los proyectos financiados a través de la contribución y que se encuentran dentro de los gastos de inversión hacen parte del ejercicio de la actividad regulatoria que debe ser financiada por agentes regulados y se enmarca dentro de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política</i>".</p>	<p>Exequible</p>

³⁷ Para el efecto, los intervinientes presentan un análisis de cómo el artículo 18 supera, una a una, las pautas de análisis fijadas en la sentencia C-092 de 2018.

³⁸ En este sentido, realiza el mismo análisis de superación de las pautas establecidas en la sentencia C-092 de 2018.

³⁹ Ver folio 21 de la respuesta, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12880>.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p><u>Segundo cargo:</u> no es válida la interpretación que hace el accionante en relación con la indeterminación de los sujetos pasivos de la obligación, en la medida en que debe entenderse que posterior a los eventos típicamente previstos en la Ley 142 de 1994, han entrado en vigencia nuevas tecnologías y modalidades de intervención en la prestación de servicios públicos que efectivamente inciden en el suministro de los mismos, sin estar contemplados dentro de las actividades complementarias previstas inicialmente en la Ley 142 de 1994. Un ejemplo de ello, serían las empresas que re gasifican el gas no con fines de comercialización, sino de brindar confiabilidad en el suministro de gas natural; o la implementación de sistemas de almacenamiento temporal de energía eléctrica para su posterior devolución al sistema, entre otros. Con base a ello, los artículos 17 -parágrafo- y 290 de la Ley del PND, contienen disposiciones precisamente orientadas a incluir estos agentes en el esquema regulatorio, y luego, la disposición acusada no puede ser leída de forma aislada, sino en contexto. De esta manera, si bien la norma es de carácter abierto, y ello es necesario, en la medida en que con el paso del tiempo podrán aparecer nuevos agentes y tecnologías que influyan en la prestación del servicio, los sujetos pasivos del tributo se irán determinando, cuando la CREG los incluya en su regulación al respecto, según las facultades previstas en los artículos 17 y 290 de la Ley 1955 de 2019. Así, se recuerda que de conformidad con la sentencia C-459 de 2013, <i>“No se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”</i>. Exigencia que se entenderá desconocida <i>“sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, [caso en el que] se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria”</i>.</p> <p><u>Tercer cargo:</u> la disposición demandada corresponde a una norma instrumental del numeral 8 de las bases y parte general del PND <i>“Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”</i>, el cual, a su vez, tiene una estrategia denominada <i>“Mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos”</i>. Así mismo, dentro de uno de los objetivos del <i>“Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad”</i> se previó la implementación de mecanismos para fortalecer la capacidad técnica de las comisiones de regulación. Luego, una contribución a favor de la CREG permite su fortalecimiento para llevar a cabo su facultad regulatoria y lograr una mejora en la regulación de los mercados energéticos, de conformidad con lo previsto en los fines y objetivos sentados en las bases generales del PND. Sin embargo, ello también se relaciona con los objetivos de <i>“Modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación”</i> y <i>“Promoción de la competencia y del desarrollo de negocios descentralizados”</i>, que hacen parte de este mismo pacto, y en los que se busca la intervención de la CREG, y para ello, es indispensable el fortalecimiento de su capacidad institucional.</p> <p><u>Cuarto cargo:</u> el trato que da la norma a los recursos provenientes del sector de combustibles líquidos se justifica en la medida en que este sector no se encuentra vigilado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esto es, actualmente el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019 define las fuentes de financiación que integran el Fondo Empresarial de la SSPD, dentro de los cuales se encuentra el sector de servicios públicos domiciliarios, pero no así el de</p>	

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p>combustibles líquidos. Por ello, la norma demanda parte de la consideración de que los recursos de combustibles líquidos no pueden destinarse a financiar en fondo de una entidad que no está relacionada con el sector ni ejerce supervisión sobre estos agentes. De esta manera, se recuerda que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre el tema, las contribuciones especiales se invierten exclusivamente en beneficio del grupo o sector que las tributa⁴⁰.</p>	
<p>Instituto Colombiano de Derecho Tributario</p>	<p><u>Primer cargo:</u> de conformidad con el análisis efectuado en la sentencia C-455 de 1994, en un caso similar -por tratarse de una contribución en que el sujeto activo era una Superintendencia-, la Corte determinó que estas autoridades únicamente pueden fijar contribuciones para <i>recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes u obtener retribución por los servicios que les proporcionen</i>. Por ello, los apartes que se refieren a inversión son contrarios al artículo 338 superior. Igual análisis se predica del artículo 314, que destina estos recursos a inversión.</p> <p><u>Segundo cargo:</u> la expresión “<i>que incidan</i>” es muy amplia y da lugar a sujetos pasivos indeterminados, incumpliendo con el principio de legalidad del tributo y dando un margen al ejecutivo para determinar uno de sus elementos esenciales. Por ello, se debe declarar inexecutable la expresión “<i>todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios</i>”.</p> <p><u>Tercer cargo:</u> no se cumple el principio de unidad de materia, en la medida en que en ninguna de las finalidades del PND se prevé una reforma al régimen tributario en materia de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia en el tema, no pueden introducirse a través de un plan de desarrollo disposiciones con carácter permanente.</p> <p><u>Cuarto cargo:</u> el actor no explicó cómo aplicaría el juicio de igualdad al caso bajo estudio, por lo que el cargo no debe prosperar.</p>	<p>Exequibilidad parcial</p>
<p>Universidad Libre sede Bogotá</p>	<p><u>Primer cargo:</u> el artículo 18 de la Ley 1955 de 2020 no es contrario al artículo 338 superior, en la medida en que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional⁴¹, un elemento que compone la contribución especial es que “<i>se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación (...) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta</i>”. De esta manera, de una lectura integral de la norma, se entiende que esta se refiere a todos los costos, eso es, de funcionamiento e inversión que genera la actividad estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo. Así mismo, la destinación de la contribución especial al Fondo empresarial no desconoce la destinación específica de estos recursos, pues de este fondo se extraen los dineros para garantizar la viabilidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos.</p> <p><u>Segundo cargo:</u> la norma no vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria, en tanto el demandante no tuvo en cuenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ya definió quiénes inciden directa e indirectamente en la prestación de SSPD mediante concepto unificado 08.</p>	<p>Exequibilidad parcial</p>

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-272 de 2016.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p><u>Tercer cargo:</u> las disposiciones acusadas tienen conexidad directa e inmediata con el PND, en tanto este tiene dentro de sus bases el objetivo de ajustar la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG, CRA y SSPD. Así mismo, una contribución especial con destino a estas entidades y al Fondo Empresarial es imperativa para alcanzar los objetivos del Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos.</p> <p><u>Cuarto cargo:</u> hubo una omisión legislativa al no incluir a los demás sujetos regulados dentro del beneficio otorgado a los agentes de combustibles líquidos, por lo que debe declararse la inexequibilidad de la expresión “<i>combustibles líquidos</i>” del parágrafo 2 del artículo 18, en tanto el beneficio debería ser para todos los sujetos pasivos.</p>	
<p>Juan José Fuentes Bernal</p>	<p>Además de desarrollar los argumentos ya expuestos en la demanda, el ciudadano señala que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el artículo 338 superior, en la medida en que la Ley no determinó los costos o gastos del servicio que se financiarán con esta contribución, ni su forma de determinación. Así mismo, la norma es ambigua en tanto se refiere a dos categorías distintas: los gastos de funcionamiento e inversión de las entidades titulares, y los costos del servicio que prestan estas entidades, “<i>sin precisar el alcance de estos dos conceptos o si uno está incluido dentro del otro</i>”.</p> <p>Por su parte, el numeral 2 del mismo artículo es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria, puesto que establece que, para efectos de la determinación de la tarifa, se debe partir del “<i>presupuesto neto</i>” de la entidad en el año a financiar. Sin embargo, “<i>la norma no define el alcance de la expresión presupuesto neto, ni cómo se define el mismo (...) o cómo se determinan los gastos de funcionamiento e inversión que forman parte del mismo</i>”. Luego, el sujeto activo del tributo puede elaborar cualquier presupuesto, sin que los sujetos pasivos obligados a financiarlo puedan conocer los parámetros utilizados para su elaboración.</p> <p>En similar sentido, el artículo 314 no define el servicio que presta la SSPD a los sujetos pasivos de la contribución, desconociendo la finalidad prevista para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la Constitución. De esta manera, el fortalecimiento del Fondo empresarial a cargo de esta entidad, no está expresamente vinculado a la prestación de un servicio a los contribuyentes. Tampoco es posible entender que el servicio que se grava es el servicio de vigilancia, en tanto el mismo ya fue regulado en el artículo 18.</p> <p>La remisión a la técnica contable en ambos artículos, como instrumento para determinar las bases gravables, desconoce que tras la adopción de las NIIF en Colombia mediante Ley 1314 de 2009 “<i>las normas contables no pueden tener impacto en la base gravable de los tributos</i>”. Esta precisión tiene origen en el principio constitucional de reserva de Ley, en virtud del cual sólo el Legislador puede definir los elementos esenciales del tributo, y no las técnicas que defina la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad. Ello, a su vez, afectaría la legalidad y certeza tributaria.</p> <p>Finalmente, hace énfasis en el desconocimiento del principio de unidad de materia, en el sentido de indicar que “<i>en ninguna de las finalidades de la llamada Ley del Plan tiene cabida una reforma al régimen tributario de los servicios</i>”.</p>	<p>Inexequibilidad</p>

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<i>públicos domiciliarios</i> ". De esta manera " <i>se trata de modificaciones aisladas de un régimen tributario definido en la Ley 142 de 1994</i> ". Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que una medida cuya naturaleza es permanente, no puede ser introducida en un Plan de Desarrollo con vocación transitoria.	

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

33. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

Aptitud sustantiva de la demanda

Cargo por desconocimiento del artículo 13 superior

34. Toda vez que varios de los intervinientes consideraron que el demandante no estructuró su cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad en los términos establecidos en la jurisprudencia de esta corporación, por (i) no haber demostrado el término de comparación; y (ii) en todo caso, estar justificado el trato diferenciado de los excedentes de las contribuciones especiales que pagan los agentes de combustibles líquidos, frente a aquellos que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Corte estudiará, en primer lugar, si el demandante presentó los elementos de juicio necesarios para emprender un examen de constitucionalidad por desconocimiento del derecho a la igualdad.

35. Para el efecto, se recuerda, en primer lugar, que de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar las razones por las cuales se estima que las disposiciones acusadas desconocen el texto de la Constitución. Este requisito, conocido como *el concepto de violación*, implica para el demandante la carga de presentar unos mínimos argumentativos que permitan a la Corte observar con claridad el surgimiento de una verdadera controversia constitucional.

36. De esta manera, en pacífica y reiterada jurisprudencia, este tribunal ha establecido que toda demanda de constitucionalidad debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) *claridad*, que implica la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita entender el contenido de la demanda y su justificación; (ii) *certeza*, de tal forma que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, y no en una que el actor deduzca subjetivamente. Esto quiere decir, que debe presentarse una verdadera confrontación entre la norma legal y la Constitución; (iii) *especificidad*, en el sentido de explicar cómo la norma demandada desconoce

la Carta Política; (iv) *pertinencia*, cuando los argumentos planteados son de naturaleza constitucional, y no de rango legal, reglamentario o doctrinal; y (v) *suficiencia*, cuando la argumentación del demandante logra despertar si quiera una duda mínima de constitucionalidad⁴².

37. No obstante, esta corporación también ha reconocido que si bien el cumplimiento de los mínimos argumentativos es importante para garantizar un correcto debate en sede de control abstracto, el examen material de los cargos no puede convertirse en una barrera que pida más allá de aquello que la razonabilidad exige para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho político de propender por la supremacía e integridad de la Constitución. En virtud de ello, la Corte Constitucional deberá aplicar el principio *pro actione* al momento de decidir sobre la admisibilidad y aptitud sustancial de las demandas sometidas a su consideración⁴³.

38. Ahora bien, de forma particular para los casos en que se plantea un cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, esta corporación ha establecido que adicional a los mínimos argumentativos antes referenciados, el actor debe señalar (i) el criterio de comparación o *tertium comparationis*, en virtud del cual debe mostrar a la Corte por qué los grupos de sujetos implicados en la norma **son comparables**; (ii) definir si desde la perspectiva *fáctica* y *jurídica* existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) explicar si este tratamiento diferenciado está o no constitucionalmente justificado⁴⁴. La exigencia de estos parámetros como requisito de validez material de los cargos, se justifica en la complejidad del principio de igualdad y la protección del amplio margen de configuración con que cuenta el legislador, por lo que la inobservancia o la falta de sustentación de cualquiera de los referidos supuestos, conlleva a la inhibición⁴⁵.

39. Una vez efectuadas las anteriores precisiones, debe aclarar la Corte que si bien en una primera oportunidad se resolvió que el cargo por desconocimiento del artículo 13 de la Constitución era admisible, lo cierto es que tal y como lo ha reconocido esta corporación, dicha valoración constituye apenas “*un examen sumario de la acción*”, que no obsta para que en una etapa posterior, en que se ha dado espacio a la intervención ciudadana y al Procurador General de la Nación, el Pleno de la corporación, al revisar con detalle la aptitud sustancial de la demanda, se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo sobre un cargo previamente admitido⁴⁶.

40. Dicho lo anterior, observa la Sala que la primera condición con que debe cumplir un cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, consiste en identificar el *tertium comparationis* que implica señalar con claridad por qué los sujetos que involucra la disposición normativa acusada son comparables en primer lugar.

⁴² Corte Constitucional, entre otras, sentencia C-138 de 2019.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-292 de 2019.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-138 de 2019.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

41. En el presente caso, a juicio del demandante, el término de comparación o *tertium comparationis*, se puede establecer entre los siguientes sujetos (i) los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos; y (ii) las empresas de servicios públicos domiciliarios. Ambos, en su calidad de sujetos pasivos de la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y estar sometidos a la regulación de la CREG.

42. De esta manera, el demandante funda su criterio de comparación en que ambos grupos se encuentran sometidos a la regulación de la CREG. Al respecto, se observa que el parágrafo 2º del artículo 18 demandado establece que *“En el evento de existir excedentes de la contribución especial de la CREG provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia fiscal”* (Subrayas fuera de texto original). Es a partir de esta redacción que el demandante justifica su criterio de comparación, según el cual, las empresas de servicios públicos domiciliarios, en su calidad de agentes regulados por la CREG, también debieron incluirse en este beneficio.

43. Sin embargo, observa la Sala que el demandante no se refiere, en su criterio de comparación, a la destinación que se da a los excedentes de las contribuciones que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios. Es así como el demandante no explicó cómo, a pesar de que en el primer escenario los excedentes se compensen a favor del sujeto pasivo, y en el segundo tengan, según se entiende de la redacción de la norma, otro destino, ambos grupos puedan asimilarse. Tal carga argumentativa, para construir el cargo sobre unas bases mínimas, se echa de menos en el presente caso.

44. Asimismo, se debe destacar que el objeto de la disposición invocada no fue, como el demandante parece concebirlo, regresar los excedentes de la contribución especial a favor de *todos* los sujetos regulados por la CREG, pues, específicamente, la norma se refirió a aquellos agentes que realizan actividades reguladas de combustibles líquidos, y, de esta manera, correspondía al demandante señalar por qué las empresas de servicios públicos domiciliarios podrían asimilarse al desempeño de las actividades reguladas de combustibles líquidos, o por qué, a partir de la destinación de los excedentes de las empresas no beneficiadas por la compensación, estas serían comparables en un mismo plano fáctico y jurídico con los agentes de combustibles líquidos.

45. Una vez precisadas las deficiencias argumentales en la construcción del criterio de comparación del demandante, destaca la Sala que si bien ambos grupos son contribuyentes del tributo de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y se encuentran sometidos a la regulación de la CREG en los términos del artículo 4º del Decreto 1260 de 2013⁴⁷, el demandante pasa por

⁴⁷ “Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)”.

alto que, tal como fue puesto de presente por algunos intervinientes y la Procuraduría General de la Nación, ambos grupos también tienen condiciones *diferentes* que en lo relevante los ubican en planos fácticos y jurídicos distintos.

46. A partir de lo anterior, concuerda la Corte con el Ministerio Público y los intervinientes que pusieron de presente la ausencia de un criterio de comparación para llevar a cabo el juicio de igualdad. Por cuanto, por una parte, quienes intervienen en la prestación de servicios públicos domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994, son sujetos vigilados por la SSPD y se benefician del Fondo Empresarial que administra dicho ente de inspección, vigilancia y control; mientras que, por su parte, los agentes de combustibles líquidos (i) no se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control de la SSPD, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994; en consecuencia (ii) no hacen parte del sector de servicios públicos domiciliarios, en los términos de los artículos 1° y 14 de la Ley 142 de 1994; y (iii) no reciben ningún servicio de inspección, vigilancia y control por parte de dicha Superintendencia, ni perciben algún beneficio del Fondo Empresarial que administra la misma, al no ser empresas de servicios públicos domiciliarios susceptibles de ser tomadas en posesión, administradas, y/o liquidadas por orden del ente de control, en los términos de los artículos 58 a 60 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019.

47. Adicional a ello, considera la Sala que, la demanda carece de especificidad, por cuanto, el demandante tampoco justifica por qué los excedentes de las contribuciones especiales a cargo de los agentes de combustibles líquidos deberían destinarse al Fondo Empresarial que administra la SSPD, cuando las empresas que ejercen este tipo de actividades no podrían ser tomadas en posesión por el ente de control, ni derivar de allí algún beneficio. De esta manera, la norma acusada parte del hecho de que los excedentes de las contribuciones especiales que pagan los agentes de los combustibles líquidos no pueden destinarse a financiar un fondo ajeno al sector⁴⁸. Por lo expuesto, la Corte no encuentra un cargo cierto, ni específico que permita argumentar de forma suficiente un reproche constitucional que genere una duda mínima sobre la vulneración del artículo 13 superior.

48. En consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo frente a este cargo, al no encontrar acreditados los mínimos argumentativos para emprender una valoración por desconocimiento del derecho a la igualdad de los sujetos involucrados.

Cargos por violación de destinación específica (art. 338 superior), al principio de unidad de materia (art. 158 de la Carta Política) y al principio de legalidad del tributo (art. 338 superior)

49. Encuentra la Corte que los cargos relacionados con los reproches de constitucionalidad respecto del desconocimiento del artículo 338 superior por

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.

(i) la destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales a inversión y financiamiento del Fondo Empresarial de la SuperServicios -*cargo primero*-, y (ii) la indefinición de uno de los elementos esenciales del tributo -*cargo cuarto*-; así como (iii) el cargo por la potencial vulneración al principio de unidad de materia de los artículos 18 y 314 demandados con los objetivos, pactos y estrategias definidos en el Plan Nacional de Desarrollo -*cargo tercero*-, resultan aptos para emitir un pronunciamiento de fondo, en la medida en que cumplen con los requisitos generales de aptitud sustancial exigidos por la jurisprudencia.

50. Lo anterior, en tanto que el *cargo primero* (i) presenta argumentos *claros*, toda vez que cuentan con orden lógico en virtud del cual puede entenderse que los reproches del actor se encuentran orientados a cuestionar un cambio en la destinación específica de los recursos provenientes de las contribuciones especiales, que a su juicio, desconoce lo previsto en el artículo 338 superior; (ii) las razones son *ciertas*, en la medida en que el contenido legal acusado efectivamente dispone lo que el actor cuestiona, esto es, permite que los recursos provenientes de las contribuciones especiales se destinen a financiar gastos de inversión y un Fondo Empresarial, en aparente detrimento de lo establecido en el artículo 338 superior. Luego, sí se presenta una confrontación real entre el texto legal y la Constitución; (iii) los argumentos son *específicos*, en tanto se ocupan de explicar que al contar con una destinación específica definida por el mismo Constituyente, no les dable al Legislador variar tal destinación; (iv) los señalamientos son *pertinentes*, en la medida en que se plantea el desconocimiento de un artículo de la Constitución, por lo que se plantea una verdadera controversia constitucional; y (v) la argumentación de la demanda es *suficiente*, en tanto al ser claro que el texto legal en cuestión, en efecto autoriza a financiar los rubros de *inversión* y Fondo Empresarial con los dineros provenientes de la contribución, mientras que, por su parte, según el tenor literal del artículo 338 superior, tales dineros tienen como finalidad la recuperación de costos en la prestación de servicios o participación en beneficios, los planteamientos del actor tienen la vocación de despertar, aunque sea, una duda mínima para emprender un juicio de constitucionalidad.

51. Por su parte, el *cargo segundo* (i) es claro en la medida en que las razones expuestas por el actor permiten entender que la controversia se plantea respecto de un aparte del artículo 18 demandando, que al definir los sujetos pasivos de la obligación incurre, a su juicio, en una indeterminación contraria a la Constitución; (ii) las razones son *ciertas*, en la medida en que la expresión acusada, en efecto, señala que serán sujetos pasivos de la contribución “*quienes incidan directa o indirectamente en la prestación del servicio*”, por lo que el contenido que se acusa de indeterminado efectivamente corresponde a lo previsto en la disposición acusada; (iii) los argumentos de la demanda son *específicos*, en tanto establecen una conexión entre la expresión acusada y el mandato contenido en el artículo 338 superior; (iv) a su vez, son *pertinentes* desde el control abstracto de constitucionalidad, en la medida en que se acusa el precepto legal de desconocer el principio de legalidad tributaria (artículo 338 superior); y (v) en consecuencia de lo

expuesto, las razones devienen en *suficientes* al despertar una duda mínima sobre si la expresión acusada es tan amplia al punto de incurrir en una indeterminación del sujeto pasivo de la obligación e incurrir en una indefinición contraria al artículo 338 superior, y al desarrollo que sobre el mismo ha tenido la jurisprudencia.

Y, finalmente el *cargo tercero* (i) es *claro*, en la medida en que a partir de una exposición del contenido del PND y su confrontación con el texto legal en cuestión, se entiende que el actor cuestiona la ausencia de conexidad aparente entre los objetivos del instrumento de planeación y las normas bajo revisión; (ii) es *cierto*, en tanto que el demandante basa su argumentación en el contenido objetivo de los artículos 18 y 314 demandados, cuestionando que sea cierto que una ampliación en la base de recaudo de la CREG, la CRA y la SSPD desarrolle los pactos estructurales o transversales del instrumento de planeación. De esta manera, se presenta una confrontación entre los artículos demandados y el artículo 158 de la Constitución; (iii) es *específico*, al explicar que si los artículos demandados no fueron concebidos para ejecutar los objetivos generales del PND, desconocen la unidad de materia que debe guardar toda regulación; (iv) es *pertinente*, en tanto el desconocimiento de la unidad de materia se deriva del artículo 158 superior y la jurisprudencia de esta corporación, por lo que su eventual desconocimiento, es un asunto que quebranta directamente la Constitución; y (v) es *suficiente*, en la medida en que tras observar contenido general del instrumento de planeación, surge una duda mínima de su conexidad con las normas en cuestión.

52. Con fundamento en lo anterior, procede la Sala Plena a continuar con el análisis de constitucionalidad de los cargos primero, segundo y tercero planteados por el demandante.

C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

53. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si (i) ¿el Legislador desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo (artículo 338 superior), al establecer que serán sujetos pasivos de la contribución especial, quienes “*incidan directa o indirectamente en la prestación del servicio*” (inciso 4º (parcial) del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019)?; (ii) ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la modificación de una contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, prevista en la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios; así como el establecimiento de una contribución especial adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD?; y (iii) en caso de que no se haya desconocido tal principio, deberá determinar si ¿el Legislador desconoció la destinación específica prevista para las contribuciones especiales (artículo 338 superior), al permitir que los recursos provenientes de estas contribuciones se destinen a gastos de inversión y al Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios?

54. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá a (i) reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza del tributo; (ii) reiterar su jurisprudencia sobre la unidad de materia del PND, y (iii) establecer si las contribuciones previstas en las normas acusadas se ajustan a dichos postulados. En caso de que ello sea así, entrará a estudiar la naturaleza de las contribuciones especiales, su destinación en los términos del artículo 338 de la Constitución, el concepto de gastos de inversión, y la naturaleza y objetivos del Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios, para con base a ello resolver sobre el tercer problema jurídico planteado.

D. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SU PROYECCIÓN EN EL PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

55. De conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para establecer contribuciones fiscales. En desarrollo de tal atribución, establece la norma superior, la Ley se encargará de definir, *directamente*, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos⁴⁹. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática la obligación.

56. Esta labor de configuración de la política tributaria, asignada por el texto constitucional al Legislador, se refleja, además, en las facultades de (i) establecer contribuciones fiscales como una de las funciones asignadas a la competencia general del Congreso⁵⁰; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales⁵¹; y (iii) la posibilidad de facultar *a las autoridades* para fijar *la tarifa* de las tasas y contribuciones que se cobren a título de recuperación de costos del servicio o participación en beneficios, conforme al método que la Ley defina⁵².

57. Las anteriores facultades asignadas al Congreso de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este tribunal, conllevan a la reserva legal en materia tributaria y la legitimidad democrática que ello conlleva en la creación del tributo *es una de las características definitorias del Estado Constitucional*, destacando, en particular, que el principio de *no taxation without representation* (no hay tributación sin representación). Ello, según ha sido expuesto, es expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que *para decretar un impuesto hayan concurrido los*

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012: “[el principio de legalidad] *No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio)*”.

⁵⁰ Constitución Política, artículo 150.12.

⁵¹ Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.

⁵² Constitución Política, artículo 338.

*eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados*⁵³.

58. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en sentencia C-278 de 2019 -que reitera, a su vez, entre otras, las sentencias C-060 de 2018 y C-056 de 2019-, realizó una compilación de las reglas contenidas en el precedente consolidado sobre el principio de legalidad tributaria. Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en el ordenamiento jurídico y *su relación con el principio de certeza tributaria*, siendo relevante destacar las siguientes cuatro premisas:

- (i) El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una **deliberación democrática suficiente y plural**.
- (ii) Este principio materializa la *predeterminación del tributo*, que impone el deber a las corporaciones de elección popular de **definir**, mediante normas *previas y ciertas*, **los elementos de la obligación fiscal, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa**. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación a las entidades estatales para fijar la tarifa de las tasas y las contribuciones especiales conforme al método que para ello defina el Legislador.
- (iii) El principio de legalidad resulta *especialmente relevante* frente a la seguridad jurídica, en la medida en que es a través de la efectividad de este principio que los ciudadanos pueden conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el *debido proceso* cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración; y,
- (iv) Dependiendo de si el tributo es un ingreso de orden nacional o territorial, se exige un nivel distinto de determinación por parte del Legislador. Así, en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma *clara e inequívoca* por el Legislador, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

59. Agrega la Sala, que dentro de estos importantes postulados, la configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en específico. Es decir, que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el texto superior.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

60. Por último, es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el principio de certeza tributaria. Sobre el particular, ha precisado la Corte que el mismo no exige una *definición legal absoluta* de los elementos del tributo, sino *la prohibición de su indefinición*. Esto, quiere decir que una norma fiscal, al igual que cualquier disposición jurídica escrita, puede contener un cierto grado de indeterminación con relación a sus elementos esenciales, siempre y cuando esta sea superable a partir de *las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*⁵⁴. De esta manera, la Corte ha señalado que “*No se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella*”⁵⁵ (Resaltado por fuera del texto original).

61. Es importante poner de presente que esta corporación ya se ha referido a aquellos escenarios excepcionales en que puede delegarse la definición de aspectos específicos del tributo a autoridades distintas del Legislativo, en el sentido de señalar que ello puede darse únicamente sobre cuestiones técnicas de ejecución o asuntos que por su naturaleza escapan al carácter general de la Ley y requieren una actualización periódica del reglamento, pero, en ningún caso, puede darse tal delegación sobre los **elementos esenciales** del tributo⁵⁶.

62. Con base en las anteriores premisas, pasa la Sala a resolver el primer problema jurídico.

E. PRIMER PROBLEMA JURÍDICO: ANÁLISIS DE LA INDETERMINACIÓN DE LOS SUJETOS PASIVOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

63. Observa la Sala que las razones expuestas por el actor para solicitar la inexecutable de la norma acusada, fueron las siguientes: (i) de conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, los sujetos pasivos de un tributo deben ser plenamente identificados por la Ley, ordenanza o acuerdo desde el momento de su creación; (ii) por su parte, la norma acusada prevé que serán sujetos pasivos de la obligación “*todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*”; (iii) luego “*no hay duda que esta redacción de la norma es una directa transgresión al precepto constitucional que exige la determinación del sujeto pasivo, desde la Ley*”⁵⁷ y “*llevaría al absurdo de que [los miembros de las agremiaciones, proveedores o empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios] podría[n] ser considerado[s] como que incide[n] directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*”⁵⁸.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.

⁵⁵ Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-056 de 2019, C-690 de 2003 y C-459 de 2013.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015, C-060 de 2018, y C-030 y C-278 de 2019.

⁵⁷ Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417>, folio 15.

⁵⁸ *Ibidem*.

64. Según lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, puede entenderse que serán sujetos pasivos del tributo (i) quienes desarrollen actividades que *por su semejanza* con las actividades principales o complementarias -descritas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994- *incidan determinantemente* en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; (ii) que para tal efecto, se encuentren dentro de las hipótesis de asimilación que defina la SuperServicios en la regulación que expida para tal efecto; y (iii) según lo informado por la SuperServicios en su intervención⁵⁹, *la asimilación se hace efectiva cuando el ente de control expide un acto administrativo que identifica la actividad y hace la asimilación.*

65. Por su parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 290 de este mismo ordenamiento, la CREG, en su calidad de garante de la prestación efectiva del servicio público, definirá las nuevas actividades o eslabones de la cadena de prestación del servicio que estarán sujetas a la regulación vigente.

66. Ahora bien, con relación a las facultades conferidas tanto a la SSPD como a la CREG, para identificar las hipótesis en que un sujeto incide en la prestación de servicios públicos domiciliarios, según los artículos 17 y 290 antes citados, se recuerda que según lo expuesto en precedencia (ver *supra*, numeral 61) existen escenarios en los que es constitucionalmente válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo, cuando se trata de cuestiones (i) que por su carácter técnico resultan ajenas a las normas generales que dicta el Congreso; y (ii) se trata de variables asociadas a los elementos del tributo que requieran de actualización periódica. A modo de ejemplo, esta Corte se ha referido a disposiciones relacionadas con la certificación de precios, la fijación de parámetros para la valoración de activos, avalúos catastrales, o índice de bursatilidad de acciones, teniendo estos aspectos en común *“elementos variables, que no es posible predeterminar en la ley, pero que responden a realidades técnicas susceptibles de concreción con un alto nivel de certeza. Así, no obstante un relativo margen de apreciación, la determinación del valor de un inmueble, o el precio de un producto, el valor de unos activos o el índice de bursatilidad de unas acciones, está necesariamente vinculada a la realidad objetiva que tales conceptos comportan”*⁶⁰.

67. Sin embargo, en este punto debe recordarse que la razón de ser de que el principio de legalidad exija una definición de los elementos esenciales del tributo por parte del Legislador es evitar tanto la inseguridad jurídica como **los abusos impositivos de los gobernantes al momento de aplicar las normas**⁶¹, y por ello es importante identificar cuándo se está ante un escenario de indefinición de un elemento esencial, y cuándo se está ante un escenario válido de delegación para definir algún aspecto del tributo. En respuesta a ello, en jurisprudencia reciente, la Corte aclaró que la delegación al reglamento es válida en los *aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos*, y concretamente, aquellas actividades sobre

⁵⁹ Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12890>. Folios 20-21.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011.

recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos⁶². En sentido contrario, sostuvo la Corte, se desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración la definición de elementos esenciales de las obligaciones tributarias. Así, se pone de presente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración estaría invadiendo competencias ajenas y **entraría a ejercer la función misma de creación del tributo**⁶³.

68. De esta manera, **se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos esenciales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley**⁶⁴.

69. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena ha sido enfática en concluir que *“la determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador. Con todo, variables técnicas o económicas pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales”*⁶⁵ (Resaltado propio).

70. En virtud de lo expuesto, observa la Sala que en el presente caso no bastaba con remitirse a los artículos 17 y 290 de la Ley 1955 de 2019 para absolver los cuestionamientos que plantea el demandante. Ello, en la medida en que al dar aplicación a las reglas previstas en los dichos artículos, no es posible determinar los sujetos pasivos de la obligación a que se refiere el numeral 4º del artículo acusado, y por consiguiente la redacción propuesta incurre en una indeterminación insuperable del sujeto pasivo de la obligación, desconociendo el contenido y alcance del principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza tributaria, por las razones que se explican a continuación.

71. En primer lugar, se observa que la expresión según la cual serán sujetos pasivos de la contribución *aquellos agentes que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*, es indeterminada, al no señalar (i) dentro del amplio marco de hipótesis que cabrían en tal supuesto, esto es, todas las acciones que podría ejecutar una persona natural o jurídica para sea señalada de *“incidir directa o indirectamente en la prestación de SSPD”*; (ii) cuáles serían los supuestos concretos bajo los cuales se configuraría tal incidencia, de forma tal que quienes desempeñen estas actividades puedan conocer previamente la obligación a la que se encuentran sujetos; y no es claro (iii) qué criterios o

⁶² Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015, reiterada en la sentencia C-278 de 2019.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019.

⁶⁵ *Ibidem*.

características deberá cumplir objetivamente un agente determinado para hacerse sujeto pasivo de esta obligación de carácter tributario.

72. En segundo lugar, la interpretación sistemática de los artículos 17 y 290 del la Ley del Plan no permiten superar este vacío. Lo anterior, por cuanto, dichos artículos no definen las condiciones o criterios objetivos bajo los cuales debe entenderse que un agente o empresa incide directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios, de modo que **a partir del texto legal sea clara la existencia de la obligación en cabeza de un grupo o sector determinado**. En su lugar, prevén expresiones indeterminadas según las cuales “*Las actividades que inciden determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos se podrán asimilar a [las actividades principales o secundarias de la cadena de SPD]”, “quienes desarrollen tales nuevas actividades quedarán sometidos a la regulación”, “[la CREG se encargará de la] Definición de nuevas actividades o eslabones en la cadena de prestación del servicio (...) [y la] Definición de la regulación aplicable a los agentes que desarrollen tales nuevas actividades”*. En este sentido, la remisión propuesta a los artículos 17 y 290 realmente *cambia una vaguedad por otra igual de indeterminada*, que desconoce las funciones asignadas al Congreso por la Constitución.

73. En tercer lugar, ante la indeterminación de los sujetos y la imposibilidad de realizar una interpretación sistemática, quedaría al arbitrio de la autoridad administrativa la definición de un elemento de la esencia del tributo, lo cual, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 338 superior. Más aún, según lo puesto de presente por la misma Superintendencia en su intervención, tal identificación procedería con (i) la expedición de un acto administrativo general que establezca cuándo una actividad incide directa o indirectamente en la prestación de SPD; y (ii) luego de esto se expida un acto administrativo de carácter particular que “*identifique la actividad y haga la asimilación*”⁶⁶.

74. En este orden de ideas, considera la Sala que, como fue señalado en el curso del proceso por el demandante y algunos intervinientes, ante criterios tan generales e indefinidos, cualquier persona o empresa que tenga algún vínculo contractual con una empresa de servicios públicos domiciliarios, podría terminar siendo identificada como sujeto que incide directa o indirectamente en la prestación de dichos servicios⁶⁷, y, en consecuencia, como sujeto pasivo de la contribución a juicio de una autoridad administrativa, sin que ello sea claro desde la intención del Legislador, sino de la definición de dicha autoridad transgrediendo la reserva de ley.

75. En virtud de lo expuesto, la Sala procederá a declarar la inexecutable de la expresión “*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*” contenida en el numeral 4 del artículo 18 demandado, con efectos inmediatos y hacia futuro.

⁶⁶ Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12890>, folios 20-21.

⁶⁷ Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417>, folio 16.

F. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Naturaleza jurídica y contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

76. De conformidad con lo previsto en el artículo 339 de la Constitución Política, cada Gobierno debe adoptar un Plan Nacional de Desarrollo cuyo contenido se dividirá en dos partes (i) una *parte general*, que contendrá los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas para un determinado cuatrienio; y (ii) un *plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional*, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, con especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

77. Así mismo, según lo previsto en el artículo 150.3 superior, corresponde al Congreso de la República aprobar, mediante una Ley, dicho Plan de Desarrollo, incluyendo “*las medidas necesarias para impulsar [su] cumplimiento*”. Así mismo, el artículo 342 defirió a una ley orgánica la regulación de los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de estos instrumentos de planeación.

78. En virtud de lo anterior, se expidió la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -Ley 152 de 1994-, la cual estableció en su artículo 5° que la parte general del Plan contendrá (i) los objetivos, metas, estrategias y políticas sociales, económicas y ambientales que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; y (ii) *los procedimientos y mecanismos generales para lograr estos objetivos*.

79. En armonía con lo expuesto, la Sala Plena ha señalado en jurisprudencia reciente que una interpretación armónica de los artículos 150.3 y 339 de la Constitución, llevan a concluir que la Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta por los siguientes elementos: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; (iii) la política económica, social y ecológica que será adoptada por el Gobierno; (iv) los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública de orden nacional y sus recursos financieros; y (v) las normas jurídicas requeridas para la ejecución del mismo⁶⁸.

80. Particularmente, sobre la naturaleza jurídica de la Ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia de esta corporación ha precisado que se trata de una ley ordinaria, expedida en el marco de una ley

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

orgánica, cuyo Plan de Inversiones prevalece sobre las leyes que se expidan en desarrollo de su contenido⁶⁹.

81. En este punto, es relevante destacar que la Ley del Plan tiene un carácter *especial*, en tanto se compone de una parte general, y un Plan de inversiones que en su conjunto, deben garantizar la sostenibilidad fiscal en la consecución de las metas propuestas⁷⁰. El procedimiento de diseño, aprobación y ejecución se rige por lo dispuesto en la Ley 152 de 1994⁷¹, y la aprobación del Plan de Desarrollo comprende a su vez la determinación de las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento⁷².

82. Es de resaltar en la especialidad de la Ley, su proceso de creación, en el cual, se abre un espacio previo de deliberación en cuanto a su contenido⁷³. Dicho escenario de discusión previa se propicia por el Consejo Nacional de Planeación, que tiene por objeto servir de instancia consultiva para la elaboración del Plan⁷⁴, y permite la participación activa de las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura, y deberá someterse al concepto del Consejo Nacional de Planeación previo a su radicación en el Congreso⁷⁵. El Gobierno tiene el límite de 6 meses para presentar el proyecto ante el Congreso⁷⁶.

83. Una vez presentado el proyecto, las comisiones conjuntas de asuntos económicos elaborarán un informe del proyecto, que pasará a ser discutido en las plenarias de ambas Cámaras⁷⁷. Si el Congreso no aprueba el proyecto dentro de los tres meses siguientes a su presentación, el mismo se pondrá en vigencia mediante Decreto con fuerza de Ley⁷⁸. Cualquier modificación del Plan de Inversiones Públicas requerirá del visto bueno del Gobierno⁷⁹.

84. Además, es importante señalar que la Ley del PND comparte algunas semejanzas con la Ley Anual de Presupuesto y la Ley Bienal del Presupuesto de Regalías, en tanto estas últimas también constituyen una herramienta de planeación y ejecución de gasto público, en este caso estrictamente económica, a través de la cual (i) se estiman los ingresos para una determinada anualidad -vigencia fiscal-; y (ii) se autorizan los gastos dentro de dicho período. De esta manera, la Ley Anual de Presupuesto contribuye al cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la asignación de gasto.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-334 de 2012. Recientemente, la Corte Constitucional en su pronunciamiento C-415 de 2020 señaló que “*la prelación que se predica específicamente del plan nacional de inversiones, delimitado por los artículos 150.3, 339 y 341 inciso tercero de la Constitución, que no puede interpretarse como constitutiva de un parámetro de constitucionalidad, sino como un concepto que involucra una preferencia y, por lo tanto, no una validez constitucional*”.

⁷⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 339.

⁷¹ Constitución Política, artículo 342.

⁷² Constitución Política, artículo 150.3.

⁷³ Constitución Política, artículo 340.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Constitución Política, artículo 341.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

85. Igualmente, las leyes cuentan con disposiciones que tienen por objeto asegurar su correcta ejecución⁸⁰, y que tienen vocación de temporalidad según cada instrumento (1 y 4 años)⁸¹. De igual forma, el contenido de estos ordenamientos puede calificarse como *multitemático*, en tanto la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aborda variados temas en los frentes económico, social o ambiental, y, como se dijo, la Ley Anual de Presupuesto pone en ejecución, a través de la asignación de presupuesto, los planes y programas que desarrollan la política estatal prevista en el Plan Nacional de Desarrollo⁸².

86. No obstante las anteriores similitudes, señaló la sentencia C-047 de 2018, la *temporalidad* en la vigencia de ambos instrumentos constituye un rasgo diferenciador, en la medida en que mientras hay disposiciones incorporadas en los planes de desarrollo que se han mantenido vigentes a través del tiempo, las disposiciones orientadas a poner en marcha el Plan de Inversiones deben sujetarse a la vigencia fiscal para la cual fueron expedidas. En la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló un criterio de temporalidad más estricto en la ley del Plan Nacional de Desarrollo al indicar que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, por su naturaleza, deben tener una vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio.

87. Así mismo, ha señalado la jurisprudencia que *dada su naturaleza de planificación*, la Ley del Plan cubre *varios temas* que responden a diferentes programas y estrategias. De allí, que la jurisprudencia constitucional le haya asignado el carácter de multitemática y heterogénea⁸³.

88. Por multitemática y heterogénea, se entiende que, como se dijo antes, la Ley del PND se ocupa de diversas materias -políticas macroeconómicas, sociales, culturales y ambientales- lo mismo que de *diversidad de medidas instrumentales* -presupuestales o normativas-, destinadas a “*garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo*”⁸⁴. Sobre ello, la jurisprudencia constitucional ha explicado que este carácter multitemático y heterogéneo se deriva de los mecanismos de elaboración y aprobación de estos instrumentos, en donde participan activamente distintos sectores de la

⁸⁰ Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo, son los mecanismos de ejecución del Plan y para el caso de la Ley de Presupuesto son las disposiciones generales. Ver EOP, artículo 11.

⁸¹ Constitución Política, artículos 339 y 341. Ley 152 de 1994, artículos 14, 25 y 30. Una lectura sistemática de estas disposiciones, permite derivar la temporalidad que por regla general rige las leyes del Plan de Desarrollo. En este mismo sentido, dijo la Sala Plena en la sentencia C-068 de 2020 que: “*dada su naturaleza de planificación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo cubre varios temas que responden a diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno Nacional durante cuatro años*”. Igualmente, en la sentencia C-126 de 2020, la Sala enfatizó en la temporalidad de las leyes del Plan.

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. A su vez, esta correspondencia entre la Ley Anual de Presupuesto y la Ley del PND, puede justificarse en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 8.4, 28 y 30 de la Ley 152 de 1994.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia C-305 de 2004.

sociedad y del Estado⁸⁵, que hacen que el proyecto de planeación nacional no recoja una visión unívoca sobre los objetivos que interesan al Gobierno, sino que la misma obedece a la armonización de las distintas perspectivas sobre cuáles deben ser las metas y objetivos dentro de un determinado cuatrienio⁸⁶, teniendo en cuenta, además, la intervención de los diferentes sectores políticos representados en el Congreso.

89. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que de conformidad con el artículo 150.3 de la Constitución y el artículo 5° de la Ley 152 de 1994, la Ley del Plan debe contener no solo los objetivos generales y de inversión pública perseguidos por el Gobierno, sino también las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. De esta manera, ha afirmado que *“es propio de la ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, “sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución” (CP art. 341) por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo”*⁸⁷.

90. A modo de conclusión, según lo ha señalado de forma reciente esta Sala⁸⁸, **las leyes aprobatorias del PND (i) constituyen una de las herramientas más importantes en la dirección de la economía por parte del Estado; (ii) su proceso de aprobación es reglado y participativo, en la medida en que involucra distintos órganos de decisión que tienen como objetivo estructurar una política social, económica y ecológica adecuada al interés general⁸⁹; (iii) el contenido de la Ley aprobatoria se divide en dos, a saber: una parte general y un plan de inversiones públicas; y (iv) su contenido es multitemático y heterogéneo.**

Unidad de materia en las leyes de los planes nacionales de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

91. Si bien, como se expuso antes, la jurisprudencia ha reconocido que la Ley del Plan de Desarrollo es de carácter multitemático y heterogéneo, en virtud de lo cual se encarga de regular diversas materias en los frentes de lo económico, social y ecológico, así como los medios para alcanzar los objetivos propuestos, también ha precisado este tribunal que ello no quiere decir que sea esta una vía para incorporar mediante un mismo instrumento jurídico disposiciones que no se encuentren relacionadas entre sí, o para llenar

⁸⁵ De conformidad con los artículos 8° y 9° de la Ley 152 de 1994, en el proceso de elaboración del PND intervienen representantes de las entidades territoriales, los territorios indígenas, los diferentes gremios económicos, sectores sociales, y los sectores educativo, cultural, ecológico y comunitario.

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia C-191 de 1996.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

⁸⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 152 de 1994, *“El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días”*.

“vacíos o inconsistencias” de leyes anteriores⁹⁰. Esto se debe a que, al igual que las demás leyes que expide el Congreso de la República, la Ley del PND se rige por el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en virtud del cual *todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia*⁹¹.

92. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que en líneas generales, el principio de unidad de materia se refiere al deber de asegurar que las *disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden conexidad interna con la materia principal regulada en el mismo*⁹², de tal forma que aquellas materias que puedan resultar *ajenas o extrañas al objeto general de la ley o la materia regulada*, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico⁹³. Particularmente, tratándose de planes de desarrollo, **este juicio debe ser más estricto, debido a que se trata de una Ley que tiene su origen en una iniciativa gubernamental**⁹⁴, es objeto de un debate democrático más restringido toda vez que tiene sólo tres (3) debates y primer debate conjunto en las Comisiones Económicas del Congreso⁹⁵, no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno⁹⁶, y su tiempo de aprobación es de 3 meses en el Congreso⁹⁷. Aunque la ley del plan revista particularidades, esto no la exonera de la deliberación democrática que haga evidente la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías (sentencia C-415 de 2020)⁹⁸.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.

⁹¹ Como lo señaló recientemente este tribunal en sentencia C-440 de 2020, el principio de unidad de materia “se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en sus fases preparatorias, como en las de discusión y aprobación”. De esta manera, señaló el referido fallo que mediante la aplicación de este principio, se busca que evitar que tanto los legisladores, como los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación de disposiciones que no guardan ningún tipo de relación con el eje temático de la Ley aprobada, y que por este motivo pudieron no haber sido objeto del debido debate democrático al interior de las cámaras legislativas.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ El numeral 3 del artículo 150 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Congreso aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. En concordancia con lo expuesto, el artículo 341 superior señala que el plan nacional de inversiones tendrá naturaleza de ley y prelación, y en consecuencia, **sus mandatos constituirán mecanismos idóneos** para su ejecución. Este último aspecto refrendado en el artículo 6, literal (d) de la Ley 152 de 1994 en la cual se señala que el plan de inversiones, entre otros, incluirá la especificación de los **mecanismos idóneos** para su ejecución.

⁹⁴ Constitución Política, artículo 341.

⁹⁵ La Ley 3ª de 1992 reconoce el principio de especialidad de las Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de sus competencias, tal como, es el caso de las comisiones que conocen del primer debate de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, la Comisión Sexta tiene asignados los temas de funciones públicas y prestación de los servicios públicos, la cual, debería ser la asignada para las modificaciones de la Ley 142 de 1994.

⁹⁶ Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.

⁹⁷ Ley 152 de 1994, artículo 25.

⁹⁸ En esta línea, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que tratándose del PND, no puede flexibilizarse, de ningún modo, la aplicación del principio de unidad de materia puesto que, debido a la naturaleza abstracta de los objetivos de esta Ley, la multiplicidad de temas que regula, y su extensión, “podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia” (Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2020).

93. A partir de ello, la jurisprudencia ha establecido que al momento de estudiar la constitucionalidad de una Ley aprobatoria del PND, deben verificarse las siguientes condiciones:

- (i) *“Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo”⁹⁹.*
- (ii) *Que la ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del plan.*
- (iii) *Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se evidencie la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran¹⁰⁰.*
- (iv) *Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra “notoriamente mermado”¹⁰¹, en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.*
- (v) *Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del plan y aquellas disposiciones de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin*

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencias C-539 de 2008, C-394 y 747 de 2012.

¹⁰⁰ Este tribunal en la sentencia C-305 de 2004 establece que, “Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”.

¹⁰¹ Corte Constitucional sentencia C-394 de 2012.

ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación”¹⁰².

94. De esta manera, **la Corte Constitucional ha establecido que al momento de estudiar la unidad de materia en un Plan Nacional de Desarrollo, se deben agotar las siguientes etapas: (i) se debe determinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) se debe establecer si en la parte general del Plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada; y (iii) se debe verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan**¹⁰³.

95. Por *norma instrumental*, se entienden aquellas disposiciones presupuestales o normativas idóneas destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización, ejecución o cumplimiento del Plan de Desarrollo. Esto es, aquellas disposiciones idóneas que tienen por objeto la realización, ejecución o cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias propuestas en la parte general.

96. Por *conexidad directa e inmediata*, se entiende que estas disposiciones instrumentales deben permitir la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general. En sentido contrario, una disposición es eventual cuando a partir de su cumplimiento, *no puede obtenerse inequívocamente* la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general, o si esta efectividad es sólo “*conjetural o hipotética*”. Así mismo, una disposición es *mediata* cuando la efectividad de la norma general no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, sino que requiere de alguna condición adicional¹⁰⁴.

Carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

97. En la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló que la *temporalidad* de las disposiciones que integran el Plan como factor para determinar su conexidad, permite maximizar el principio democrático, pues esta Ley tiene una finalidad específica que se fundamenta en el artículo 150.3 de la Constitución, y unas condiciones particulares en su aprobación (ver *supra*, numeral 92). En este sentido, señaló la Sala, la Ley del PND no es un cuerpo normativo diseñado con la finalidad de modificar de manera irrestricta contenidos propios de las leyes que se expiden en ejercicio de otras facultades.

98. De esta forma, señaló la Corte, si una política estatal enfrenta falencias estructurales “*que excedan la órbita de acción de un Gobierno*”, estas deben ser reguladas a través de disposiciones que tengan vocación de permanencia.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020. Ver al respecto pie de página 67

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencias C-026 y C-440 de 2020

99. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal se refirió nuevamente al carácter *temporal* de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de afirmar que **la modificación de la legislación previa con carácter permanente, no es *per se* inconstitucional, siempre y cuando pueda comprobarse una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan. De esta forma, una disposición instrumental que modifique con vocación de permanencia una Ley preexistente, es constitucional, siempre y cuando sea indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el Plan**¹⁰⁵. De forma específica, dicha sentencia señaló que la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o el **comprometer competencias legislativas ordinarias** puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso.

100. La anterior exigencia resulta particularmente relevante en aquellos casos en que la Ley del Plan adopte normas de **contenido tributario**, o modifique regímenes **cuya regulación se ha asignado de forma ordinaria al Legislador** en los términos del artículo 150 de la Constitución. Lo anterior, en la medida en que:

- (i) En el primer escenario, como se dijo al abordar el principio de legalidad del tributo, la premisa según la cual *no puede haber tributo sin presentación* (ver *supra*, numeral 57) implica que las decisiones en materia impositiva sean objeto de un amplio debate democrático. Al respecto, es importante poner de presente que mientras que una Ley del PND tiene su origen en una iniciativa gubernamental¹⁰⁶, es objeto de un debate democrático restringido, en la medida en que no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno¹⁰⁷, se aprueba en tres (3) debates (primer debate en Comisiones Económicas conjuntas)¹⁰⁸, y su tiempo de aprobación es de tres (3) meses en el Congreso¹⁰⁹, una ley ordinaria

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

¹⁰⁶ Constitución Política, artículo 341.

¹⁰⁷ Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.

¹⁰⁸ Ley 152 de 1994, artículos 20 y 21.

¹⁰⁹ Ley 152 de 1994, artículo 25.

puede tener origen en cualquiera de las cámaras¹¹⁰, sus modificaciones, por regla general, no requieren de autorización previa por parte del Gobierno, se tramitan y aprueban en cuatro (4) debates (primer debate en la comisión respectiva de cada cámara y segundo debate en cada plenaria)¹¹¹, y pueden ser objeto de consideración hasta en dos legislaturas¹¹². De esta manera, se tiene que si la Ley del Plan acude a la imposición de medidas de carácter tributario dentro de un procedimiento en que se encuentra reducido el principio democrático, mayor deberá ser la justificación en la necesidad de su adopción a través de este instrumento de planeación con vocación de temporalidad; y,

- (ii) De conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución, el Congreso cuenta con un total de 25 funciones constitucionales relacionadas con su producción legislativa, dentro de las cuales se encuentra la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. En virtud de ello, la competencia de aprobar el PND debe ejercerse de forma equilibrada frente a las demás competencias asignadas al Congreso, de tal forma que mediante el ejercicio de esta facultad no agote el contenido de las demás atribuciones que le han sido asignadas de forma específica por el Constituyente. Tampoco las actuaciones de las Comisiones Económicas conjuntas deben vaciar de contenido las funciones especializadas de las otras Comisiones Constitucionales permanentes del Congreso, en los términos de la Ley 3ª de 1992. Para el efecto, serán factores relevantes de valoración (i) la temporalidad de la medida; (ii) su conexidad temática con el Plan; y (iii) su finalidad¹¹³.

101. Así mismo, en línea con la naturaleza temporal de la disposiciones del Plan, resulta pertinente poner de presente lo dicho por la Sala Plena en la sentencia C-047 de 2018, en la que afirmó que si bien la vigencia del PND corresponde, en principio, al cuatrienio presidencial, *varios son los artículos de este tipo de leyes que permanecen en el tiempo*, en tanto que las metas y objetivos de política pública que se plantean, son de largo plazo o requieren de una ejecución continuada y progresiva. Tal fue el caso de la creación de Colpensiones y la UGPP en el PND 2007-2010, en dos artículos declarados exequibles por conexidad directa e inmediata mediante sentencia C-376 de 2008. Igual ocurrió con la ADRES¹¹⁴, creada en el PND 2014-2018, en un artículo declarado exequible mediante sentencia C-453 de 2016.

102. Ahora bien, también ha resaltado este tribunal y declarado la *inexequibilidad* de disposiciones con carácter *permanente*, que carecen de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan, y en su

¹¹⁰ Constitución Política, artículo 154. Concretamente, las leyes que se refieren a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, de conformidad con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución.

¹¹¹ Constitución Política, artículo 157.

¹¹² Constitución Política, artículo 162.

¹¹³ De forma reciente, la Sala afirmó en sentencia C-440 de 2020 que “*la falta de conexidad directa e inmediata también se verifica en caso de que la disposición acusada tenga por finalidad, de un lado, llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores y, de otro lado, ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo*”.

¹¹⁴ Administradora de los recursos del SGSSS.

lugar pretenden introducir regulaciones aisladas que llenan los vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos.

103. Tal fue el caso de las sentencias C- 219 de 2019 y C-068 de 2020, en las que se demandó la inconstitucionalidad de dos normas que regulaban el ingreso base de cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, y a pesar de tratarse de planes de desarrollo distintos, la Corte pudo evidenciar que se trataba de disposiciones aisladas frente a la temática regulada en los objetivos generales, y de forma específica en los capítulos en los que se encontraban previstas. Para el primer caso, la Corte pudo evidenciar que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución “*Buen Gobierno*”, que en general buscaba un Estado más moderno y eficaz, y a su vez, la conexión de esta disposición con otros objetivos generales, relacionados con la cobertura en salud y la movilidad social era meramente *hipotética, conjetural e indirecta*, en tanto a partir de allí no podía predicarse una relación *estrecha*, y era claro que el objetivo de la disposición era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley precedente. Por su parte, en el caso más reciente, y al estudiar una norma de contenido similar, la Corte pudo evidenciar que se encontraba ubicada en un aparte denominado “*Pacto por la equidad*” y que no era instrumental a alcanzar los cometidos allí propuestos. Así mismo, consideró la Sala que la disposición bajo análisis no contribuía *directamente* a la materialización de las metas de salud para todos y trabajo decente previstas en el Plan, que eran los otros títulos a los que podía asociarse su contenido. En consecuencia, se procedió a declarar la inexequibilidad en ambos casos.

104. Por último, ha precisado la Corte que la razón de ser de aplicar el criterio de *temporalidad* al momento de abordar la unidad de materia, se debe a que tal condición “*refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene*”¹¹⁵. En esta línea, la reciente sentencia C-415 de 2020 realizó especial énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que **en cada normatividad legal que se afecte debe existir una carga de argumentación suficiente del porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND y a sus bases.**

Análisis constitucional de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019

105. Para efectos de estudiar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, la Sala Plena precisará, en primer lugar, su *contenido y alcance*. Luego, entrará a analizar si hay objetivos, metas o estrategias en la parte general que puedan relacionarse con dicho contenido. De superar este análisis, se determinará si entre los objetivos generales y las disposiciones bajo examen existe una conexidad directa e inmediata, y se comprueba la existencia de una carga de argumentación suficiente del por qué es necesario e imprescindible la modificación, en este caso, de la Ley 142 de 1994, de cara a

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

los objetivos generales del PND, de tal forma que se ajusten a lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

(i) Alcance y naturaleza de los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo

106. Como se ha venido exponiendo, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en el sentido de fijar una nueva regulación respecto de la contribución allí prevista. De esta manera, prevé el artículo 18 que *con la finalidad de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general, recuperar los costos del servicio*, se cobrará un tributo a título de contribución especial tanto a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, como a todas aquellas personas que se vean sometidas a la regulación e Inspección, Vigilancia y Control (IVC) de estas entidades. Para el efecto, la norma regula aspectos sobre la tarifa, la base gravable y la forma de determinar su valor, determina el hecho generador y señala cuáles serán los sujetos pasivos de la obligación.

107. A su vez, establece que corresponderá al Gobierno nacional, mediante reglamento, definir las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales, así como los asuntos relacionados con el recaudo, administración, y demás obligaciones formales y de procedimiento. Igualmente, dispone que las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales, relacionadas con la contribución especial, serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

108. Finalmente, el artículo en comento fija reglas para el manejo de los recursos provenientes del pago del tributo, el deber de reporte de la información necesaria para su cálculo y liquidación, y establece que, de no reportarse la información en las condiciones definidas por el sujeto activo de la contribución, procederá la imposición de *“las sanciones a que hubiere lugar”*.

109. En conclusión, observa la Corte que el artículo 18 demandado: (i) establece un tributo a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, y a cargo de los sujetos prestadores, regulados y vigilados; (ii) hace alusión a los elementos esenciales de la contribución, esto es, el hecho generador, la base gravable, los sujetos ubicados en ambos extremos de la obligación, y la tarifa; (iii) defiere a la potestad reglamentaria del Gobierno nacional algunos aspectos relacionados con la determinación, el recaudo y la administración de la contribución; y (iv) fija reglas sobre el manejo de recursos y la imposición de sanciones a los sujetos pasivos.

110. Por su parte, el artículo 314 creó una contribución especial adicional, de carácter temporal, a cargo de todas las personas vigiladas por la SSPD y a favor del Fondo Empresarial administrado por dicho ente de control. De esta manera, el mencionado artículo establece que desde el 1º de enero de 2020, y

hasta el 31 de diciembre del 2022, la SSPD cobrará a sus sujetos vigilados una contribución especial, adicional a la prevista en el artículo 18 acusado, que tendrá por destino el Fondo Empresarial de la SSPD. No obstante, la base gravable será la misma que la establecida para la contribución permanente, la tarifa será del 1% y el hecho generador consiste en estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

(ii) *La Ley 1955 de 2019 y los contenidos generales relacionados con las disposiciones acusadas*

111. Por medio de la Ley 1955 de 2019 se expidió “*el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*”. En el artículo 1º de dicha ley se establecieron sus objetivos, en los siguientes términos: “[...] *sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030*”. En el artículo 2º de este mismo título se dispone que el documento denominado “**Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad**”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, “*(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo*”¹¹⁶.

112. En el artículo 3º se incluyen los Pactos del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales son los “*objetivos de la política pública*”. Dichos objetivos o pactos estructurales se refieren a: “1. **Legalidad.** *El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.* 2. **Emprendimiento.** *Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.* 3. **Equidad.** *Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social*”. Con el fin de establecer condiciones propicias para el logro de estos objetivos, el Plan contempla a su vez 14 pactos transversales¹¹⁷, entre los que se destacan el “*Pacto por la calidad y eficiencia*

¹¹⁶ Como se ha establecido en la jurisprudencia constitucional de forma reiterada las “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*” hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Corte Constitucional, sentencias C-620, C-519, C-453, C-105 y C-016 de 2016; C-218 de 2015; C-747, C-363 y C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

¹¹⁷ *El Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:*
“4. *Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.*

de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.” Y el “Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad”.

113. Los artículos demandados se encuentran ubicados en (i) la Subsección I “*legalidad para el sector ambiental y minero energético*”, de la Sección I “*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*” del capítulo II “*mecanismos de ejecución del Plan*”, de la Ley 1955 de 2019 -**artículo 18-**; y (ii) en la Subsección 7 “*Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*”, de la Sección III “*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*” del capítulo II “*mecanismos de ejecución del Plan*” de la Ley 1955 de 2019 -**artículo 314-**. Así mismo, una vez verificado el documento de Bases del PND, considera la Sala que, *prima facie*, ambos artículos podrían relacionarse con los pactos “*Por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*”, y el pacto “*Por la región caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*”.

114. Lo anterior, en la medida en que el primer pacto prevé dentro los objetivos de su primera línea de acción¹¹⁸ la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos¹¹⁹, el cual, comprende un robustecimiento en el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo

5. *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.*

6. *Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.*

7. *Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.*

8. *Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.*

9. *Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.*

10. *Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.*

11. *Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.*

12. *Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.*

13. *Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.*

14. *Pacto por la equidad de las mujeres.*

15. *Pacto por una gestión pública efectiva.*

Así mismo, el Plan integra una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos:

16. *Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.*

17 - 25. *Pacto por la productividad y la equidad en las regiones:*

- *Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.*

- *Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.*

- *Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible.*

- *Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.*

- *Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.*

- *Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva.*

- *Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.*

- *Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo.*

- *Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica”.*

¹¹⁸ Denominada “A. *Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*”.

¹¹⁹ Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 671.

Empresarial de la SSPD¹²⁰, el fortalecimiento de la capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia de la SSPD sobre las empresas reguladas¹²¹, la regulación económica de los combustibles líquidos, por parte de la CREG¹²², y el ajuste en la base gravable de la contribución especial a cargo de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD¹²³. A su vez, este mismo pacto prevé dentro de los objetivos de su segunda línea de acción¹²⁴: (i) Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones; lo cual, conlleva la reestructuración y optimización del Sistema Único de información de la SSPD¹²⁵; y (ii) Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada de las empresas. Tal objetivo, prevé expresamente el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de la SSPD y la CRA¹²⁶.

115. Por su parte, el *“Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad”*, prevé dentro de sus líneas de acción la *“Garantía de la prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe”*. Dicho componente, tiene por objeto garantizar la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD en virtud de la intervención de Electricaribe¹²⁷.

116. Frente a lo expuesto, observa este tribunal que el objeto de la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, es financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, así como recuperar, en general, los costos en que incurren dichas entidades por la prestación de los servicios de regulación e IVC a los sujetos pasivos de la contribución. Por su parte, la contribución de que trata el artículo 314 propende por el fortalecimiento financiero del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD, el cual, tiene por objeto financiar a las empresas en toma de posesión por este ente de control, para efectos de garantizar el pago de acreencias laborales y la continuidad en la prestación del servicio público a los usuarios. Además, este Fondo puede financiar la contratación de los servicios legales, técnicos o financieros que requieran la SuperServicios y la empresa tomada en posesión, así como los estudios necesarios para el ejercicio de las prerrogativas administrativas en cabeza del ente de IVC.

117. A partir de lo anterior, surge la duda de si, mediante estos recaudos tributarios, se propendió por la materialización de los pactos referidos a (i) la

¹²⁰ *Ibídem.*

¹²¹ Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 672.

¹²² *Ibídem.*

¹²³ *Ibídem.*

¹²⁴ Denominada: *“B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa”*.

¹²⁵ Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 685.

¹²⁶ Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 686.

¹²⁷ Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 1194.

calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; y (ii) el Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. Lo anterior, en la medida en que de conformidad con lo expuesto en el acápite introductorio del primer pacto, las preocupaciones del Gobierno giran en torno a los retos en la “*eficiencia, calidad y costos de los servicios públicos*”, refiriéndose así, a necesidades concretas de intervención en los mercados energéticos y de agua potable. A su vez, el segundo de estos pactos señala en su parte introductoria que con el fin de atender las demandas sociales y de pobreza extrema en la región, establecerá líneas de acción relacionadas con la seguridad alimentaria, vivienda, y reducción de pobreza, el fortalecimiento a los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como buscar una solución definitiva a la prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe.

118. Para absolver esta cuestión, la Sala Plena debe efectuar un juicio de conexidad directa e inmediata, en el cual se establezca si la relación temática aparente a que se ha hecho referencia tiene la entidad suficiente para justificar la inclusión de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, como mecanismos idóneos de ejecución de la Ley del Plan que se revisa. Al respecto, es importante mencionar que según lo ha considerado esta Corte, cuando una medida instrumental no establece autónomamente condiciones *suficientes* para materializar el objetivo al que sirve, o no es *inequívocamente efectiva* para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan, no cumple con el requisito de la unidad de materia¹²⁸. En este orden, ha considerado la Sala que hay lugar a declarar la inexecutable de una disposición cuando “[su] *conjunción es apenas temática con algunos principios transversales del PND, pero sin un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato*”¹²⁹, enfatizando en que no puede avalarse la constitucionalidad de una medida cuando el nexo causal sea “*meramente esporádico, conjetural, hipotético e indirecto*”¹³⁰. En conclusión, al momento de analizar la unidad de materia de una norma instrumental en el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte debe verificar que su configuración no obedezca a una inclusión aislada en la Ley, de tal forma que, *a pesar de que pueda predicarse un vínculo entre la disposición y el Plan*, este sea apenas difuso o hipotético.

119. Lo anterior, teniendo en cuenta, además, que el diseño de política tributaria en la Ley del Plan, o el compromiso de las competencias legislativas ordinarias del Congreso, deberán así mismo contar con una justificación adecuada que permita su adopción a través de este instrumento de planeación (ver *supra*, numeral 100).

120. Con base a estas precisiones, pasa la Sala Plena a evaluar la conexidad directa e inmediata de las disposiciones demandadas.

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibidem*.

(iii) Juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados (18 y 314) y los contenidos generales de la Ley 1955 de 2019

121. Una vez determinada la ubicación y naturaleza de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, así como los objetivos y metas del Plan que podrían relacionarse con los mismos, encuentra la Corte que tanto por su ubicación, como por el contenido de los pactos transversales a los que podrían asociarse, no se relacionan de forma *directa e inmediata* con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los objetivos generales establecidos a partir de éstos. Lo anterior, por las razones que se exponen a continuación.

Artículo 18

122. En primer lugar, con relación a su ubicación, observa la Sala que el artículo 18 fue incorporado en el capítulo II “*Mecanismos de ejecución del plan*”, sección I “*pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia.*”, subsección I “*Legalidad para el sector ambiental y minero energético*”. En este contexto, no es claro cómo una modificación permanente al régimen de servicios públicos domiciliarios vigente desde 1994, en el sentido de regular una obligación tributaria en cabeza de los sujetos regulados y vigilados, constituye un mecanismo idóneo de ejecución directo e inequívoco de la estrategia “*seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*”, en tanto que el efecto de la disposición bajo examen es gravar con una contribución especial a quienes participan o inciden en la prestación de servicios públicos domiciliarios, y a partir de ello sumar recursos a las cuentas de los entes de regulación e IVC, sin que sea claro, en principio, cómo ello genera algún impacto en el cometido de “*vivir con libertad, y en democracia*”, ni justificar o evidenciar una carga argumentativa suficiente, en todo caso, que permita a la Corte entender por qué para este cometido sería idóneo o necesario regular tributos del sector de los servicios públicos domiciliarios.

123. De igual forma, tampoco es claro cómo la imposición de una obligación tributaria en cabeza de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD impacta en la legalidad de los sectores ambiental y minero energético, en tanto que no se trata de medidas tendientes a establecer nuevos mecanismos de verificación del cumplimiento de las disposiciones legales que debe seguir cada agente, o fortalecer el contenido y alcance de las facultades inquisitivas y sancionatorias de estos organismos, entre otros. Así mismo, se observa que el título de la subsección se refiere al *sector ambiental y minero energético*, más no al sector de agua potable. Luego, no observa la Sala Plena cómo la contribución que se modifica impacta en la legalidad del sector que se regula.

124. Por su parte, con relación al documento de bases del PND, observa este tribunal que la contribución de que trata el artículo 18 podría asociarse con

uno de los pactos transversales, denominado “*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*”, en tanto algunos de los componentes de sus líneas de acción¹³¹ se refieren a la **regulación** y **vigilancia** de los mercados energéticos; el fortalecimiento de la capacidad **técnica, sancionatoria** y de **vigilancia** de la SSPD sobre las empresas reguladas; la **regulación económica de los combustibles líquidos, por parte de la CREG**; el **ajuste en la base gravable de la contribución especial** a cargo de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD; la **reestructuración y optimización** del Sistema Único de Información de la SSPD; y el **fortalecimiento institucional, financiero y técnico** de la SSPD y la CRA.

125. Sin embargo, a pesar de estas asociaciones iniciales, encuentra la Sala Plena que al realizar un análisis detenido del pacto en mención, la conexión aludida no pasaría de ser hipotética e indirecta, con fundamento en las siguientes consideraciones.

- (i) Desde la introducción al contenido y alcance del Pacto¹³², se dejó claro que las preocupaciones de la autoridad de planeación giraron en torno a: (a) la eficiencia, calidad y costos de los servicios; (b) la necesidad de aumentar la competencia de los mercados energéticos y diversificar las fuentes primarias de generación de energía, entre otras intervenciones concretas en dicho sector; (c) el aseguramiento del acceso al agua potable y saneamiento básico con calidad y la reducción en la ineficiencia en la prestación del servicio; y (d) la definición de esquemas de gestión y supervisión adecuados a las necesidades de cada sistema de acueducto;
- (ii) La primera línea de acción de este pacto transversal, en la que se encuentran incorporados algunos de los componentes antes mencionados se denominan “*Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*”. En dicho pacto, se afirma¹³³ que la formación eficiente de precios y la ampliación de cobertura del sector energético son “*cruciales para el crecimiento y la equidad. La diversificación de la generación, la introducción de competencia y la modernización de la arquitectura del sector energético impulsarán el emprendimiento y la innovación en los sectores productivos y en el mismo sector*”¹³⁴. Así mismo, se plantean intenciones de modernizar el sector energía, y concretamente, el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio de alumbrado público; y

¹³¹ Primera y segunda línea de acción, denominadas “A. *Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*”. Y “B. *Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa*”.

¹³² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 663.

¹³³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 664.

¹³⁴ *Ibidem*.

(iii) En lo que denomina un diagnóstico del sector¹³⁵, señala que si bien la reforma de 1994 trajo aspectos de impacto positivo, hoy en día se requiere avanzar en la regulación de precios, cobertura, calidad e innovación en la prestación del servicio. Así mismo, se concluye que la primera línea de acción estará enfocada en la modernización del mercado, promoción de la competencia, mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y el cierre de brechas en cobertura.

126. De forma particular, en esta primera línea de acción se aborda el objetivo de “*mejora en la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*”¹³⁶, en el cual se hace referencia al fortalecimiento de la capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo de las empresas reguladas, para efectos de lo cual, se deberán dar señales para evitar el incumplimiento de la regulación, se deberá aumentar el valor de las multas que puede imponer la SSPD a hoy en día, así como se deberá extender el ámbito de aplicación de la regulación de inspección, vigilancia y control a nuevos agentes que incidan en el mercado. También, se prevé que la CREG regulará la cadena de los combustibles líquidos, para efectos de lo cual los agentes que participan en este mercado aportarán una contribución especial. Finalmente, se establece que deberá hacerse un ajuste en la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD. Sin embargo, resalta la Sala Plena que a pesar de que se realizan dichas menciones, lo cierto es que no se establecen razones que permitan entender la conexidad directa e inmediata del artículo 18 con tales propósitos; de esta forma, no es claro cómo se podría afectar el contenido de las bases del plan con las contribuciones establecidas en el artículo 18, ya que ante la ausencia de una conexidad directa e inmediata relacionada con la inclusión de esta política tributaria, la Corte constata la ausencia de conexidad con los objetivos generales y el pacto transversal.

127. Así mismo, en su segunda línea de acción¹³⁷ este mismo pacto prevé los objetivos de “*Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones*”, lo cual conlleva una reestructuración y optimización del Sistema Único de Información a cargo de la SSPD; y el objetivo de “*Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada de las empresas*”. Este último objetivo, prevé el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de la SSPD y la CRA mediante la modificación de la base gravable de la contribución prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

128. Los anteriores apartes no justifican por qué se hace necesaria la adopción de una política tributaria en el Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que, a través de una Ley en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático, y cuyo trámite de aprobación se da en tres (3) meses y tres (3)

¹³⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, páginas 665-666.

¹³⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 671.

¹³⁷ Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa.

debates, exista una deliberación democrática *suficiente y plural* en los términos del principio de legalidad tributaria (ver *supra*, numeral 58). Es por ello, que dadas las especiales condiciones en que se presenta, tramita, discute y aprueba este conjunto normativo, se hace necesario exigir que el documento de bases -que hace parte integral de la iniciativa- justifique las razones por las cuales es **imperioso** incidir en las cargas tributarias a cargo de los ciudadanos en una Ley de Planeación cuya vocación es inicialmente transitoria. De esta forma, más allá de algunas consideraciones generales sobre un mejoramiento en la capacidad institucional del sector y el ajuste de la base gravable de la contribución a favor de los entes de regulación e IVC, sin justificar por qué los rubros presupuestales con que ya cuenta la institucionalidad del sector son insuficientes, lo hacen inoperante, o le impiden alcanzar los objetivos propuestos, implica que la regulación de las cargas tributarias a cargo de los sujetos vigilados y regulados se da a partir de una motivación deficiente que no permite suplir la reducción del principio democrático en el trámite y aprobación de una iniciativa de carácter tributario.

129. En este punto, debe ponerse de presente que tal como lo ha considerado la reiterada jurisprudencia de este tribunal *“el principio de legalidad del tributo implica la **necesaria deliberación** democrática del mismo, lo cual opera no solo como condición de validez constitucional, sino también de legitimidad en tanto **fruto de un proceso deliberativo** y pluralista, que incorpore los intereses de los sujetos cuyas posiciones jurídicas se ven interferidas por la obligación fiscal”*¹³⁸.

130. En igual sentido, de forma reciente, al referirse al postulado de que *no hay impuesto sin representación*, la Sala señaló que a partir del mismo *“subyace la idea según la cual, por regla general, la autoridad del Estado sólo puede decretar obligaciones tributarias siempre y cuando la colectividad, a través del órgano de representación popular, haya sido consultada, **deliberado** y manifestado su consentimiento en la etapa decisoria del proceso legislativo (...) Tal **deliberación y posterior consentimiento** por parte de los representantes de los ciudadanos, no tiene otro fin que el evitar equiparar los impuestos a una confiscación. Es por tal razón, que por regla general, los impuestos solo pueden adoptarse en el seno del órgano representativo: el Congreso. Este órgano constitucional goza de una mayor legitimidad democrática, dada su composición plural y la obligación de **deliberar** con igual respeto y consideración a los diversos intereses de los representados”*¹³⁹.

131. En virtud de lo expuesto, insiste la Sala en que el medio para suplir la reducción del componente democrático, propia de la Ley del Plan de Desarrollo, consiste en incluir, como mínimo, una motivación suficiente en el documento de bases que permita comprender la necesidad **imperativa** de introducir disposiciones de carácter tributario en el mismo. Más aún, cuando

¹³⁸ Corte Constitucional, entre otras sentencias C-060 y C-117 de 2018, y C-592 de 2019.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

ello puede resultar a su vez en un vaciamiento de las competencias ordinarias del Congreso, que tiene a su cargo el diseño de la política fiscal¹⁴⁰.

132. En esta misma línea, se tiene que la disposición bajo examen incide en el sector de los servicios públicos domiciliarios, cuya regulación fue asignada como una función específica a cargo del Legislador, en los términos del artículo 150.23 de la Constitución. En concordancia con ello, el artículo 365 señala que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, y el artículo 367 señala que esta fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación del servicio. En virtud de ello, la Sala pone de presente que según lo expuesto en este pronunciamiento (ver *supra*, numeral 99) el compromiso de competencias legislativas ordinarias mediante las disposiciones de la Ley del Plan, conlleva una motivación suficiente que dé cuenta del carácter imperativo de su adopción para lograr la efectividad de los objetivos previstos en la parte general. Aclarando, en todo caso, que **en principio, el PND no puede contener cualquier tipología de normatividad legal**, pues, de lo contrario, **cualquier medida de política económica tendría siempre relación -así fuera remota- con la Ley del PND**.

133. En este orden de ideas, a juicio de la Sala, **la modificación del régimen de servicios públicos domiciliarios, y especialmente tratándose de una norma tributaria, exige una motivación clara y suficiente en el documento de bases del Plan, que permita entender el carácter imperativo o indispensable en su adopción. De no ser ello así, se desconocerían el principio democrático y la vocación de transitoriedad que en principio tienen las leyes del Plan**¹⁴¹.

134. En virtud de lo expuesto hasta este punto, este tribunal concluye lo siguiente:

- (i) La Ley del PND tiene un carácter *especial*, por las condiciones que la diferencian de otras leyes (ver *supra*, numeral 81);
- (ii) Las referencias a la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y de agua potable no explican o desarrollan por qué tal avance se daría a partir de una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios, a tal punto que deba incorporarse en una Ley cuya vocación inicial es transitoria y en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático;
- (iii) El documento en mención no explica por qué los rubros presupuestales con que ya cuentan la SSPD y las Comisiones de Regulación, resulta insuficiente para el cabal cumplimiento de sus funciones, ni cómo esa presunta falta de financiación incidiría de forma directa en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos, de gas, o de agua potable, de

¹⁴⁰ Constitución Política, artículos 150.12 y 338.

¹⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018.

tal forma que deba regularse a través del PND una medida de carácter tributario y permanente;

- (iv) Luego, no es claro por qué sería necesario un fortalecimiento *financiero*, y no solamente, por ejemplo, de reorganización institucional o regulatorio de los entes de regulación e IVC, entre otras medidas no tributarias y que no exigen una argumentación especial, a fin de avanzar hacia “*un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*”¹⁴² y “*una gestión responsable, sostenible y equitativa del agua y saneamiento básico*”¹⁴³;
- (v) De esta forma, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la imposición de una obligación tributaria en cabeza los sujetos regulados y prestadores se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de la iniciativa, ni con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a revisar de la regulación existente de cara a mejorar el servicio, o el establecimiento de nuevas regulaciones para cubrir las necesidades del mercado, se limita a imponer una obligación tributaria, respecto de la cual, además de no cumplir con los mínimos argumentativos referenciados que mitigan la reducción del principio democrático y la potencial afectación al ejercicio de competencias legislativas ordinarias (ver *supra*, numerales 128-133), no explica qué frentes concretos cubrirá, o cómo se destinará, para efectos de garantizar un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo, o una gestión responsable, sostenible y equitativa del sector agua y saneamiento básico;
- (vi) En virtud de lo anterior, sostiene la Sala que la posibilidad de justificar la conexidad directa e inmediata de una disposición instrumental con el contenido de un documento extenso que cubre las más diversas materias como es el documento de bases, y que por su generalidad y extensión puede generar que, a primera vista, cualquier variedad de medidas económicas sean “*conexas*”, amerita la imposición de una contrapartida en la argumentación que tal idea o propósito tenga en el documento de bases, de tal forma que para el caso de las medidas de carácter tributario, y que afectan el ejercicio de las demás competencias ordinarias del Congreso -como lo sería modificar el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios-, se evidencie la necesidad imperiosa de adoptar dicha medida;
- (vii) En consecuencia un déficit en la financiación de la SSPD, la CREG y la CRA, que conllevara la necesidad de implementar una determinada política tributaria en el PND, ameritaba un abordaje estructural y razonado desde el que se pudiera observar un fundamento sólido para

¹⁴² Primera línea de acción del “*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*”.

¹⁴³ Segunda línea de acción del pacto antes referenciado.

modificar la regulación de la reglamentación prevista en la Ley 142 de 1994 de carácter permanente -régimen de los servicios públicos domiciliarios de 1994-, incumpliendo en este caso con la carga argumentativa suficiente establecida en la jurisprudencia constitucional para modificar leyes de carácter permanente¹⁴⁴.

135. En este punto, es importante resaltar que tal claridad argumental, es una carga que por la competencia constitucional de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND, corresponde al Ejecutivo, sin que deba la Corte entrar a realizar conjeturas para complementar lo que cree fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional, para a partir de allí encontrar una articulación entre las medidas instrumentales y los objetivos generales del PND. Más aun, cuando los pactos estructurales en este caso se refieren a contenidos tan generales e indeterminados como legalidad, emprendimiento y equidad. En este sentido, esta corporación es ajena a la motivación suficiente que hubiesen tenido en mente los tomadores de decisiones de política pública, y que no haya sido manifestada de forma inequívoca en el documento de bases ni en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

136. Por estas razones, la Corte habrá de declarar la inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por violación del principio de unidad de materia (artículo 158 superior).

Artículo 314

137. Por su parte, como se mencionó, el artículo 314 se encuentra ubicado en la subsección 7 “*equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*”, de la sección III “*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*” de la Ley del PND. Al respecto, si bien de la norma no es claro cómo crear una obligación tributaria adicional en cabeza de las personas vigiladas por la SSPD genera una eficiente prestación del servicio público en la costa Caribe, o contribuye a la equidad en el marco de una política social moderna, centrada en la familia y conectada a los mercados, la Sala se remitirá al pacto transversal “*Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*” contenido en el documento de bases del Plan.

138. En particular, este Pacto menciona en su parte introductoria que busca satisfacer las demandas sociales de la región, en asocio con las acciones de mejoramiento y fortalecimiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico, y el establecimiento de una solución definitiva a los problemas de prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe¹⁴⁵. De esta manera, se plantea como un reto a afrontar la baja calidad y cobertura de los servicios públicos en esta región¹⁴⁶, y en lo que denomina un

¹⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

¹⁴⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, página 1187.

¹⁴⁶ *Ibidem*. Página 1188.

“*diagnóstico*” explica que (i) dicho reto está en integrar sistemas alternativos de potabilización con fuentes de energía no tradicionales; y (ii) se refiere a la grave situación de sostenibilidad que llevó a la intervención de Electricaribe en el año 2016, y al déficit de infraestructura eléctrica persistente al año 2019, lo cual basa en estimaciones a partir de la información que fue presentada por Electricaribe en un informe del año 2016¹⁴⁷. Finalmente, refiere el documento que el déficit de caja prestado por Electricaribe al momento de su toma en posesión equivalía al medio billón de pesos, un pasivo externo de 2,4 billones de pesos, y las deudas pensionales sin fondear que al momento de elaboración del documento de bases, se estimaban en \$1,2 billones¹⁴⁸.

139. Así mismo, debe anotarse que el “*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*” -mencionado en el análisis anterior frente al artículo 18-, previó dentro de la línea de acción “*Mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*” -y al interior del componente de “*modernización institucional*”- un “*robustecimiento en el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal*”. Lo anterior, al referirse al hecho de que, en la medida en que el sector privado tiene participación predominante en el mercado de los servicios públicos domiciliarios, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación en la continuidad de la prestación del servicio en caso de que estos particulares pierdan la capacidad de hacerlo.

140. Cabe anotar que la destinación de recursos al Fondo Empresarial de la SSPD puede relacionarse con las consideraciones sobre el fortalecimiento institucional y financiero de dicho ente de control, previsto en este mismo Pacto. Lo anterior, en la medida en que de conformidad con lo previsto en el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, además de financiar a las empresas en toma de posesión por parte de la SSPD, este Fondo tiene por objeto financiar la contratación de las actividades profesionales requeridas en las áreas financieras, legales y logísticas de la SSPD.

141. Frente a lo expuesto, considera la Sala Plena que la sola referencia a las situaciones que conllevaron la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016, para el caso del Pacto Región Caribe, y al fortalecimiento institucional de la SSPD, en el caso del Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos, sin exponer algún soporte concreto sobre la desfinanciación actual del Fondo Empresarial que le impida cubrir los frentes a que haya lugar, o el déficit concreto en la capacidad institucional y financiera de la SSPD, que justifique la imposición de una carga tributaria adicional a todos los agentes de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, quienes además, atendiendo a la naturaleza de las contribuciones especiales¹⁴⁹ no se verían

¹⁴⁷ *Ibidem*. Página 1189.

¹⁴⁸ *Ibidem*. Página 1194.

¹⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019: “reiteró la Corte que las contribuciones especiales tienen como finalidad: “... la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad.”.

beneficiados en los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe¹⁵⁰, no permite identificar una necesidad de financiación adicional y menos aún de reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios, que se articule con los objetivos de (i) garantizar una prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región Caribe; ni (ii) el componente de “modernización institucional” del objetivo “Mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos”, de la línea de acción “Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo”, incorporada al “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”. Lo anterior, en tanto los razonamientos allí expuestos no dan cuenta de la evidencia que soportaría un mal desempeño del mercado de los servicios públicos domiciliarios por parte de los particulares, ni por qué sería necesario imponer una contribución adicional a los agentes del sector para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, teniendo en cuenta que lo que se está realizando es el diseño de una política tributaria en la Ley del Plan de Desarrollo.

142. De esta manera, reitera la Sala el estándar fijado en la presente sentencia, sobre la importancia de evidenciar la necesidad de adoptar una política tributaria, y una legislación que corresponde a las competencias ordinarias constitucionales del Congreso, mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático, y que podría resultar en un vaciamiento de las demás competencias atribuidas al Legislativo, tanto en materia impositiva¹⁵¹, como en la regulación de los SPD¹⁵² (ver *supra*, numerales 128-133). En este punto, se pone de presente que si bien, a diferencia del artículo 18 analizado, el artículo 314 no tiene carácter permanente ya que limitó su vigencia hasta el año 2022, dispone la creación de un tributo, que a su vez modifica el régimen de los servicios públicos domiciliarios, sin que su finalidad se halle justificada en el documento de bases del Plan.

143. En este orden de ideas, tampoco puede afirmarse que la medida instrumental que estableció una contribución adicional con destino al Fondo Empresarial que administra la SSPD sea conexas con los objetivos generales del PND, en tanto que para ello, correspondía al documento de bases explicar (i) cómo las transferencias de recursos estatales que se habían hecho luego de tres (3) años de toma en posesión resultaban insuficientes, al punto de imponer una contribución especial con el objetivo de beneficiar a un operador en específico, y cómo ello se articularía con los objetivos generales del Plan y los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad; y (ii) en igual sentido, por qué la capacidad institucional de la SSPD era deficitaria al punto de requerir un mayor flujo de recursos a través del Fondo Empresarial, ni por qué dicho Fondo se encontraría en incapacidad de garantizarlo,

¹⁵⁰ Más aún, teniendo en cuenta que la gestión del Fondo Empresarial en la prestación del servicio de energía es transitoria, y una muestra de ello es que ya ha sido adjudicada a nuevos prestadores hoy en día.

¹⁵¹ Constitución Política, artículo 150.12.

¹⁵² Constitución Política, artículos 150.23 y 365.

ameritando la imposición de una carga tributaria adicional a todos los sujetos del mercado.

144. En virtud de lo expuesto, la Sala procederá a declarar la inexecutable del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 por desconocimiento del principio de unidad de materia, en los términos del artículo 158 superior y la jurisprudencia constitucional.

G. EFECTOS DE LA DECISIÓN

145. La Corte pudo constatar que los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia en los términos del artículo 158 superior, y por lo tanto, serán declarados inexecutable en la parte resolutive de esta providencia. Como consecuencia de ello, procedería su expulsión automática del ordenamiento jurídico. Sin embargo, considera la Sala que por el hecho de haberse aplicado un nuevo estándar de exigencia en la presente providencia -o cambio jurisprudencial-, respecto de la inclusión de normas de contenido o naturaleza tributaria en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, aplicado en conjunto con el estándar para aquellas disposiciones que afectan el ejercicio de la facultades ordinarias del Congreso¹⁵³, y al tratarse de normas que conforme al estándar anterior, generaron *prima facie* una seguridad jurídica en el Gobierno nacional al momento de presentar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Sala Plena considera que debe entrar a determinarse si hay lugar a diferir los efectos de la inexecutable de las disposiciones acusadas por vulneración del artículo 158 de la Carta Política -salvo la inexecutable relacionada con la expresión que desconoce el principio de legalidad y certeza tributaria, que será expulsada del ordenamiento con efectos inmediatos (ver *supra*, sección E).

Diferimiento de efectos de las decisiones de la Corte Constitucional¹⁵⁴

146. Si bien las determinaciones que adopta este tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales conllevan, por regla general, efectos inmediatos, esta Corte ha reconocido en su práctica judicial la existencia de casos en los cuales, a pesar de constatar la incompatibilidad entre una disposición jurídica y el ordenamiento superior, disponer su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico generaría efectos adversos de cara al mismo orden constitucional y la preservación de la integridad la Carta. En virtud de ello, ha dispuesto que en estos casos excepcionales, sus sentencias de inconstitucionalidad no surtan efectos inmediatos, a fin de que, en un “*plazo prudencial*” las inconsistencias evidenciadas puedan ser subsanadas por el Congreso.

147. En este sentido, se ha explicado que para adoptar esta modalidad de decisión, el mantenimiento de la disposición inconstitucional en el ordenamiento no puede resultar particularmente lesivo de los valores

¹⁵³ Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-415 y C-440 de 2020.

¹⁵⁴ Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.

superiores, y en especial, se torna relevante la libertad de configuración que el Congreso tenga sobre la materia¹⁵⁵.

148. De esta forma, la posibilidad de declarar una inexecutable diferida ha sido una respuesta de la jurisprudencia constitucional a aquellos casos en los que debe hallarse un punto medio entre los efectos nocivos que causaría la expulsión inmediata de la norma del ordenamiento jurídico, y a su vez la imposibilidad de declarar la constitucionalidad de la misma cuando ha podido verificarse su incompatibilidad con el texto superior¹⁵⁶.

149. Ahora bien, para efectos de que proceda esta modalidad de decisión, la jurisprudencia ha consolidado los siguientes supuestos: (i) que se justifique esa modalidad de decisión; (ii) que aparezca claramente en el expediente que la declaración de inconstitucionalidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento en el ordenamiento jurídico; (iii) debe descartarse la posibilidad de adoptar una sentencia integradora¹⁵⁷, teniendo en cuenta el margen de configuración con que cuenta el Congreso en la materia y el grado de lesividad de mantener la disposición en el ordenamiento; y (iv) debe justificarse la extensión del plazo conferido al Legislador, atendiendo a las particularidades de cada tema.

150. Con base a las consideraciones expuestas, pasa la Sala a determinar si para el caso de los artículos 18 -parcial- y 314 de la Ley 1955 de 2019 puede adoptarse la modalidad de decisión de inexecutable diferida, con la particular justificación en este caso de un cambio de jurisprudencia.

Análisis del caso concreto

151. Observa la Sala que el retiro inmediato del recaudo tributario proyectado por los beneficiarios de las contribuciones objeto de análisis, incide, sin duda, en el orden constitucional vigente al afectar la seguridad jurídica que generaba el estándar jurisprudencial vigente al momento del diseño, presentación, aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, momento para el cual no se había fijado de forma explícita la carga de motivación suficiente en materia de la inclusión de disposiciones de naturaleza tributaria al interior de una Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que se aplica en esta oportunidad en conjunto con la carga de justificación suficiente ante una posible afectación del ejercicio de las competencias legislativas ordinarias del Congreso a que ya se ha referido esta corporación con anterioridad¹⁵⁸, como lo es el hecho de regular el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

152. De esta manera, encuentra la Corte que con la modificación en la regulación de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de

¹⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.

¹⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

¹⁵⁷ A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexecutable.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, entre otras sentencias C-415 y C-440 de 2020.

1994, y el establecimiento de la contribución adicional prevista en el artículo 314, los entes de regulación e IVC ya contaban con estas rentas en sus ingresos tributarios corrientes¹⁵⁹, sin que fuera del todo previsible la exigencia de una carga de justificación suficiente en materia impositiva por el hecho de tratarse de la Ley del Plan de Desarrollo. En virtud de ello, la Sala considera pertinente garantizar la seguridad jurídica generada por el precedente vigente a la fecha, permitiendo que en virtud del principio de temporalidad que rige los planes de desarrollo por regla general, se mantengan vigentes las disposiciones analizadas durante el actual período de Gobierno¹⁶⁰.

153. Por lo hasta aquí expuesto, y ante un cambio jurisprudencial en el estándar exigido para introducir y tramitar normas de carácter tributario y que afecten el ejercicio de las demás atribuciones ordinarias del Congreso en un PND -mismo estándar que deberá tomarse en cuenta para la inclusión de normas semejantes a las aquí analizadas en futuros planes de desarrollo-, la Corte encuentra justificado diferir los efectos de la inexecutable al 1° de enero de 2023, en virtud de que se trata de un vicio de unidad de materia y la vocación de temporalidad que por regla general, gobierna el PND 2018 – 2022.

154. Tal determinación, no resulta desproporcionada frente al postulado contenido en el artículo 158 superior, cuya integridad se busca restablecer con la presente decisión, en tanto que si bien las medidas bajo análisis se adoptaron tras un déficit argumental, lo cierto es que, para el momento en que dicho instrumento de planeación fue diseñado, presentado, aprobado y puesto en marcha, la Sala no había exigido el estándar fijado en la presente sentencia, por lo que no desconoce los valores de la Carta el permitir que las disposiciones bajo examen conserven su vigencia durante el período en el cual está llamado a regir dicho instrumento. Sin embargo, esta misma conclusión no puede predicarse de la expresión “*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*”, que será declarada inexecutable en virtud de lo dispuesto en el cargo primero, en tanto que su inexecutable no se origina en el nuevo estándar jurisprudencial de unidad de materia fijado líneas atrás, sino en el desconocimiento del principio de legalidad y certeza del tributo del artículo 338 de la Carta, en los términos de la jurisprudencia vigente al momento de emitir este pronunciamiento.

¹⁵⁹ Decreto 111 de 1996 -EOP-, artículo 27.

¹⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. De esta manera, la Corte ha reconocido que la planeación presupuestal “*es un ejercicio anual de racionalización de la actividad estatal que cumple funciones redistributivas de política económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes*”. De igual forma, la naturaleza de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto en la ejecución de dicha vigencia fiscal, fue analizada de forma más reciente por esta corporación en la sentencia C-438 de 2019. Particularmente, con relación a las proyecciones de presupuesto, debe ponerse de presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, la Ley Anual de Presupuesto contará con (i) un presupuesto de rentas¹⁶⁰; (ii) un presupuesto de gastos y Ley de Apropriaciones; y (iii) unas *disposiciones generales*, que tendrán por objeto “*asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación*”, misma ejecución que podría verse afectada con la inexecutable inmediata de la totalidad los artículos 18 y 314 demandados. En este sentido, la jurisprudencia ha puesto de presente la importancia de la correcta ejecución de los rubros presupuestales como una herramienta a través de la cual se desarrollan los mandatos del Estado a partir de una anticipación de ingresos.

155. Finalmente, es importante señalar que en el presente caso, el Congreso de la República es el órgano al que el Constituyente ha asignado la labor específica de regular el régimen de los servicios públicos¹⁶¹, por lo cual, en atención al amplio margen de configuración con que cuenta dicha corporación sobre el sector concernido en los artículos 18 y 314 objeto de control, es razonable que, de considerarlo necesario, el Gobierno nacional impulse la correspondiente iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, para efectos de que sea dicha corporación la que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, afecte el régimen tributario del sector de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, sin perjuicio de que una futura Ley del Plan prevea disposiciones similares a las aquí examinadas, con el cumplimiento de los parámetros justificativos establecidos en la parte considerativa de esta providencia. Por estos motivos, no resulta procedente que esta corporación, mediante una sentencia integradora, afecte el principio democrático que gobierna las materias de los artículos que serán declarados inexecutable.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

156. Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 “*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”. Sobre los cuatro cargos admitidos, la Sala resolvió inhibirse respecto de uno de ellos, consistente en el presunto desconocimiento del artículo 13 superior, por un trato desigual entre los agentes que intervienen en las actividades reguladas de combustibles líquidos y las empresas de servicios públicos domiciliarios, en la medida en que la demanda no supera los requisitos de certeza y suficiencia.

157. Una vez superada la aptitud sustancial de la demanda, la Corte determinó que debía pronunciarse sobre los cargos planteados por (i) el desconocimiento de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución especial; (ii) el presunto desconocimiento del artículo 158 superior, en tanto que, a juicio del demandante, los artículos 18 y 314 desconocen el principio de unidad de materia, por falta de conexidad con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo; y (iii) el desconocimiento del artículo 338 superior, en tanto que a juicio del demandante, al destinar los recursos provenientes de una contribución especial a gastos de inversión de los sujetos de regulación e inspección, vigilancia y control así como al Fondo Empresarial que administra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se desconoce la naturaleza asignada por la Constitución a dichos recursos.

158. Resuelto lo anterior, la Sala Plena resolvió en primer lugar declarar la inexecutable de la expresión demandada en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, por vulnerar el

¹⁶¹ Constitución Política, artículos 150.23, 365, 367 y 369.

principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política). Señaló la Corte que del principio de legalidad del tributo se desprende la necesidad de que sean los órganos colegiados de representación popular quienes establezcan directamente los elementos del tributo, y que al hacerlo, “determinen con suficiente *claridad y precisión* todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo”. Con fundamento en lo anterior, afirmó la Sala Plena que a pesar de que se realice una interpretación sistemática del artículo 18, numeral 4º, junto con lo dispuesto en los artículos 17 y 290 de la mencionada ley, dichas normas legales no permiten identificar con claridad quiénes serían los sujetos pasivos del tributo y, en últimas, terminan delegando una función legislativa a autoridades administrativas. De esta manera, constató la Sala Plena que eventualmente, cualquier persona que contrate con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios podrían ser consideradas como obligadas al pago del impuesto, lo que obedece a una indeterminación insuperable que conllevó a la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada.

159. Frente a los planteamientos del accionante, referentes a la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política) consideró la Sala que los artículos 18 (restante) y 314 de la Ley 1955 de 2019 contienen medidas de naturaleza tributaria de carácter (i) permanente; y (ii) temporal o transitorio, relativas al régimen de servicios públicos domiciliarios. Al respecto, reiterando las reglas de la jurisprudencia constitucional, concluyó la Sala Plena que las normas demandadas vulneran dicho principio, y en consecuencia deben ser declaradas inexecutable, por las siguientes razones:

- (i) No tienen una *conexidad directa e inmediata* con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los capítulos y subsecciones en que se hayan incorporados en el texto de la Ley 1955 de 2019, ni con los pactos transversales de “*Calidad y eficiencia en los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*” y “*Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*”. Por una parte, en el caso del artículo 18, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la imposición de una obligación tributaria en cabeza los sujetos regulados y prestadores se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de la iniciativa, ni con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a revisar de la regulación existente de cara a mejorar el servicio, o el establecimiento de nuevas regulaciones para cubrir las necesidades del mercado, se limita a definir la imposición de una obligación tributaria, por lo que se trata de una conexidad conjetural o hipotética. Por otra parte, en lo que corresponde al artículo 314, con la sola referencia a las situaciones que conllevaron a la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016 y al fortalecimiento institucional, no se presenta una conexidad directa e inmediata con la imposición de la contribución tributaria adicional a los agentes de servicios públicos

domiciliarios a nivel nacional, muchos de ellos sin beneficiarse de los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe.

- (ii) Si bien la parte general del Plan menciona los mecanismos analizados, el Gobierno nacional incumplió con la *carga argumentativa suficiente* que permitiera asociar tales necesidades con una modificación del régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios. Es así como le correspondía al Gobierno nacional justificar en las Bases del Plan cómo la norma en cuestión era conexas, de forma directa e inmediata, con los objetivos generales del Plan y que resultaba indispensable para su cumplimiento, de tal forma que se justifique la imposición de cargas tributarias a través de una ley especial cuya vocación de vigencia es, en principio, transitoria y en cuyo trámite se ve afectado o reducido el principio democrático.

160. Precisó la Corte que esta exigencia de una *carga de argumentación suficiente* obedece al hecho de que las modificaciones o creación de normas de carácter permanente o transitorio que tengan **naturaleza tributaria**, en el Plan Nacional de Desarrollo, dada la especial naturaleza multitemática de esta Ley, con tan solo tres (3) debates, justifica una mayor exigencia en términos de deliberación democrática. Esta carga permite superar el déficit de deliberación, en materia de normas de carácter tributario, cuyo sustento se encuentra en el principio de que no hay impuesto sin representación, como elemento fundamental del sistema democrático. Igualmente, señaló la Corte que la regulación de los servicios públicos domiciliarios se encuentra inmersa en un detallado marco constitucional (*v.gr.* artículo 150.23 y 365-370 de la Carta Política), lo cual se suma a la necesidad de que las normas demandadas, con las características expuestas, fundamenten su idoneidad en las bases del plan de forma clara y suficiente, so pena de desconocer el principio democrático y la vocación temporal de la Ley del Plan. Por lo cual, dada la temática de las normas demandadas, su vigencia temporal y su finalidad, el principio de unidad de materia exige, en el caso de una norma especial y multitemática como lo es la Ley del Plan, una carga argumentativa suficiente en cabeza del Gobierno nacional.

161. Una vez adoptada la decisión de declarar la inexecutable de los artículos 18 (restante) y 314 de la Ley 1955 de 2019, por las razones ya expuestas, se determinó la necesidad de modular sus efectos, difiriendo la decisión a partir del 1º de enero de 2023. Este diferimiento no es aplicable a la declaratoria de inexecutable del aparte del numeral 4º del artículo 18 de la mencionada ley, la cual surte efectos inmediatos hacia futuro.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero-. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*” contenida en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”.

Segundo-. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 de la Ley 1955 de 2019 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”.

Tercero-. **DISPONER** que la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1°) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RIOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

RICHARD S. RAMIREZ GRISALES
Magistrado (e)
con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO (e)
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
A LA SENTENCIA C-464/20**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Relación o conexidad directa con objetivos y programas (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración (Salvamento parcial de voto)

Referencia: D-13482

Magistrada ponente:
Alejandro Linares Cantillo

Con sumo respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo este salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. A pesar de que comparto que, según la jurisprudencia más reciente de la Corte, contenida en la sentencia C-415 de 2020¹⁶², es procedente un escrutinio más estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones que integran la ley del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND), lo cierto es que también encuentro que a dicha sentencia se le dio un alcance que no tenía. Adicionalmente, considero que las dos disposiciones demandadas (artículos 18 y 314, Ley 1955 de 2019), a partir de razones independientes, sí superaban el escrutinio estricto que planteó la referida sentencia, de allí que no se evidenciara una contradicción con el artículo 158 de la Constitución Política.

1. Criterios de valoración del principio de unidad de materia de la ley del PND

Al analizar las disposiciones demandadas, la Sala aceptó que las mismas tienen relación con algunos de los Pactos y Líneas del PND (párs. 125, 141 y 143), pero, seguidamente, descalificó dicha relación argumentando que el Gobierno no cumplió con la “*carga argumentativa suficiente*” (pár. 159), en lo que tiene que ver con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y porque no se explicaron la “*necesidad de financiación adicional*” y de reformar el régimen tributario (pár. 141), frente al artículo 314 *ibídem*.

En términos generales, la Corte echó de menos que en el documento “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*”, que hace parte íntegra de la Ley 1955 de 2019, por disposición del artículo 2 *ibídem*, no se hubieran

¹⁶² M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

explicado: **i)** cómo se mejoran las funciones de inspección y vigilancia con las contribuciones reguladas en las normas aquí acusadas; **ii)** por qué los rubros presupuestales actuales no son suficientes para ejercer las funciones de inspección y vigilancia; **iii)** por qué es necesario fortalecer financieramente con recursos extra y no solamente tomar medidas de reorganización; **iv)** cómo se destinarían los recursos para garantizar un sector energético innovador y competitivo; **v)** por qué es necesario imponer una contribución adicional a los sujetos pasivos del tributo; **vi)** por qué los recursos transferidos a Electricaribe en tres años no fueron suficientes para conseguir los fines perseguidos en el PND; y **viii)** por qué la capacidad institucional de la Superintendencia se considera deficitaria, al punto de requerir un mayor flujo de recursos económicos, entre otras cuestiones similares (pár. 134).

Así, el análisis de la unidad de materia se hizo en términos de suficiencia argumentativa y de justificación de las contribuciones especiales contenidas en las normas demandadas, pero no en términos de conexidad directa e inmediata, tal y como lo imponía la jurisprudencia vigente, contenida en las sentencias C-095, C-415 y C-440 de 2020. El estándar que debió tenerse es el siguiente:

“[D]eben adelantarse tres acciones concretas: i) examinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de determinar si tiene carácter instrumental, esto es, que hace formalmente parte de los mecanismos de ejecución de la parte general del plan; ii) identificar si existen objetivos, metas, planes o estrategias que conforman la parte general del plan y que puedan relacionarse con la disposición acusada y, de ser el caso, proceder a su caracterización; y iii) determinar si entre la previsión demandada y tales objetivos, metas, planes o estrategias, existe conexidad directa e inmediata. Además ‘si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general’. Con todo, esto opera sin perjuicio de que se supere el análisis de conexidad estricta e inmediata”.

Para el tercer punto, se debía verificar si la disposición acusada tenía por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presentaren leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso, de tal forma que no fuera posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del PND. Esto, sin embargo, no se hizo en la decisión *sub examine*.

Es cierto que en la sentencia C-415 de 2020, al abordar el tema de la temporalidad de las leyes aprobatorias del PND, se hizo referencia a una “carga de justificación necesaria” y a una “carga de argumentación suficiente”. Sin embargo, también lo es que tales cargas fueron circunscritas, respectivamente, a las normas de “prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o [las que] compromete[n] competencias legislativas ordinarias” y a “las disposiciones sobre vigencia y

derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo". No se trataba, pues, de cargas genéricas que se debieran cumplir frente a todos los artículos que integraran la ley del PND. De allí la indebida aplicación del criterio fijado por la Sala Plena, en la sentencia C-415 de 2020, y reiterado en la sentencia C-440 de 2020.

El estándar que se exigió en la sentencia, por un lado, no fue el que imponía la sentencia C-415 de 2020 (planeación, consecución de los objetivos e idoneidad para impulsar el cumplimiento del PND) y, por el otro, resultó excesivo porque el mismo se traduce en un deber de justificación *ex post* de aspectos específicos y determinados, como los que se echan de menos en los párrafos 125, 141 y 143 de la decisión. Las exigencias mencionadas en estos párrafos, además, introdujeron un criterio adicional para valorar la conexidad directa e inmediata, sin una justificación suficiente, máxime si se tiene en cuenta que podría llegar a poner en riesgo el principio democrático y de separación de poderes, dadas las dificultades prácticas que las mismas dejan en evidencia frente a la elaboración del PND.

2. Unidad de materia de los artículos demandados con las bases del PND

Sin perjuicio de lo dicho en los párrafos precedentes, considero que, al analizar los Pactos VIII y XVIII del documento "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*", se puede concluir que las disposiciones acusadas constituían herramientas idóneas para ejecutar algunos de los objetivos y metas de la política social allí propuestos por el Gobierno Nacional. Esto se puede corroborar, entre otras, en las páginas 672, 686, 1193 y 1194 del documento "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*", como pasa a explicarse.

i) El Pacto VIII, sobre "*la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*", parte del supuesto de que "*los servicios de energía, agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y bienestar de los individuos, pues habilitan casi todas las actividades productivas y sociales que realizan las familias y las empresas, y permiten llevar una vida saludable y de calidad*"¹⁶³. Igualmente, en este pacto se reconocen "*grandes retos en eficiencia, calidad y costo de [los] servicios públicos*"¹⁶⁴. Por esta razón, una de las líneas de trabajo es la siguiente: "*Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*"¹⁶⁵, para lo cual el Gobierno estableció cuatro objetivos, uno de los cuales era conseguir la "*[m]ejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*"¹⁶⁶ (Línea A). Sobre este objetivo, se precisó en las citadas bases:

¹⁶³ Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-202, pág. 663.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pág. 664.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pág. 671.

“Con el fin de que se pueda reaccionar oportunamente ante riesgos en la prestación del servicio que afecten de forma sistémica el funcionamiento de los mercados, es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno en la SSPD que realice un seguimiento permanente a la operación de los agentes y mercados de energía y gas.

Adicionalmente, la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación, complementando estas acciones con el ajuste en el valor para las sanciones hoy previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, cambiando su valor de hasta 2.000 SMMLV aplicados de manera general a una sanción diferencial para personas naturales hasta 1.500 SMMLV y para personas jurídicas hasta 100.000 SMMLV. Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios. La SIC fortalecerá su capacidad de supervisión de los mercados energéticos.

Se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, que incluya tanto el producto nacional como importado, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio. Por otra parte, para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial.

Se fortalecerán y articularán las instancias que apoyan el ejercicio regulatorio como el Comité Asesor de Comercialización del Sector Eléctrico (CAC), el Consejo Nacional de Operación del sector eléctrico (CNO) y el Consejo Nacional de Operación del sector de gas (CNO-Gas), entre otros.

En alumbrado público la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público.

Por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones.” (Negrillas propias)

Nótese, en relación con el artículo 18 del PND, que uno de los objetivos de modernización institucional es la mejora en cuanto a la regulación y vigilancia en los mercados energéticos, para lo cual el Gobierno consideró necesario *“hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones”*. La relación que la Sala echó de menos está dada, pues, en función del fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la CREG y la CRA, lo cual redundaba en la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, era necesaria la consecución de recursos económicos adicionales. Otra cosa es que en las Bases del PND no se hubiere llevado a cabo una argumentación en los términos en los que lo exigió la Sala Plena, criterio del que, como ya expliqué, me aparto, entre otras cosas, por las dificultades prácticas que pone en evidencia.

ii) En relación con el Pacto VIII, otra de las líneas de trabajo es la siguiente: *“Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa”*¹⁶⁷ (Línea B), para lo cual el Gobierno estableció siete objetivos, uno de los cuales es *“[i]ncorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas”*¹⁶⁸. Sobre este objetivo en específico, se observan dos metas, de las cuales se resalta la de *“Fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y a la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA)”*¹⁶⁹, para lo cual el Gobierno Nacional propuso:

“(...) la modificación de la base gravable de la contribución especial de los servicios de vigilancia y regulación, al que hace referencia el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, con el fin de fortalecer la capacidad para ejercer sus funciones en el territorio nacional. MinVivienda expedirá una norma orientada al fortalecimiento técnico de la CRA”

Es del caso insistir, frente al artículo 18 del PND, que esta norma se proyecta hacia el fortalecimiento institucional de la SSPD y de las comisiones de regulación, lo cual, se insiste, redundaba en la eficiencia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin que hubiese sido relevante una argumentación adicional por parte del Gobierno en el documento que contiene las Bases del PND.

iii) El Pacto XVIII, denominado *“Pacto Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad”*¹⁷⁰, tiene cinco líneas de trabajo, dentro de las que se resalta la de *“Garantía de la*

¹⁶⁷ *Ibidem*, pág. 676.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pág. 671.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pág. 686.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pág. 1185.

prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe” (Línea E). Particularmente, sobre la contribución creada para financiar el Fondo Empresarial que administra la Superintendencia (artículo 314), en dicha línea se observa que, para garantizar la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región Caribe, el Gobierno Nacional consideró necesario: “[e]stablecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la SSPD”. Todo, bajo la difícil situación económica que afrontaba Electricaribe S.A, E.S.P., en relación con la cual propuso:

“Si bien la empresa se encuentra actualmente en búsqueda de inversionistas, el Gobierno nacional, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD), debe tomar las medidas para garantizar la presentación del servicio de energía eléctrica en condiciones óptimas. Con este fin, se adoptarán las siguientes estrategias para lograr dicho objetivo de prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región:

- **Establecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la SSPD.**

- Sostenibilidad del servicio público mediante la asunción de pasivos pensionales, prestacionales y crediticios con el Fondo Empresarial.

- Definir el marco para adoptar medidas adicionales que aseguren la prestación del servicio público de energía, incluyendo la vinculación de uno o varios inversionistas públicos, privados o mixtos, así como mecanismos de carácter fiscal para viabilizar la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica.

- Adoptar un régimen regulatorio transitorio y especial para asegurar la prestación eficiente del servicio. Esta medida se adopta con el fin de establecer condiciones para recuperar la prestación del servicio público de energía eléctrica en la región Caribe, **debido al deterioro generado por la operación, administración y falta de inversiones por parte de Electricaribe S.A. E.S.P. de manera previa al proceso de intervención de la SSPD.**” (Negrillas propias)

Se destaca, en relación con el artículo 314 del PND, que uno de los objetivos del Gobierno es la prestación eficiente de los servicios públicos en la Región Caribe, específicamente, del servicio de energía eléctrica. Para tales efectos, consideró necesario fortalecer institucional y económicamente al Fondo Empresarial que administra la SSPD, dado el proceso de intervención que esta

última llevó a cabo sobre Electricaribe S.A. E.SP. en el año 2016¹⁷¹ y, particularmente, porque dicho fondo “*respalda y garantiza la continuidad del servicio*”¹⁷², así como también por las consecuencias económicas que este proceso conllevó en términos operativos y de administración para la referida empresa e, indirectamente, para sus usuarios.

En ese mismo sentido, en el antes referido Pacto VIII también se expuso la necesidad de “*robustecer el financiamiento, la solidez y sostenibilidad del fondo empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal*”¹⁷³, como medida tendiente a mejorar la vigilancia de los mercados energéticos.

A partir de las razones expuestas, advierto que las disposiciones demandadas sí tenían unidad de materia con el PND, particularmente, con los Pactos VIII y VIII de las “*Bases del PDN 2018-2022*”. Por tanto, las disposiciones demandadas sí superaban el escrutinio estricto que planteó la sentencia C-415 de 2020, sobre unidad de materia, de allí que no se evidenciara la violación del artículo 158 de la Constitución.

Fecha ut supra,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

¹⁷¹ Mediante la Resolución SSPD 20161000062785 del 14 de noviembre de 2016, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomó posesión de los bienes, haberes y negocios de la sociedad Electrificadora del Caribe (Electricaribe) S.A. E.S.P.

¹⁷² *Ibidem*, pág. 671.

¹⁷³ *Ibidem*.

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-464/20**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE
MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO**-Alcance (Aclaración de voto)

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO**-Inexistencia de conexidad directa
(Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-13482

Magistrado ponente:
Alejandro Linares Cantillo

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, me permito manifestar las razones por las cuales aclaro el voto en relación con la Sentencia C-464 de 2020. Aunque comparto que las contribuciones declaradas inexequibles eran inconstitucionales por desconocimiento del principio de unidad de materia, discrepo de una parte relevante de la justificación empleada en el fallo para llegar a esta conclusión. La mayoría de la Sala recurrió a un examen que, más de allá de ser estricto, distorsiona el control por unidad de materia y lo convierte en un inadecuado análisis sustantivo, sobre el contenido de las normas de los planes nacionales de desarrollo.

2. Coincido esencialmente en las subreglas sobre unidad de materia que la jurisprudencia constitucional ha venido consolidando, respecto de disposiciones de carácter permanente incorporadas en la referida herramienta de planeación. Considero, en efecto, tendencialmente contraria a la naturaleza de dicho instrumento la adopción de preceptos que se prorrogan indefinidamente o que tienen una inequívoca vocación de permanencia.¹⁷⁴ Concuero, por lo tanto, en que en estos casos la conexión directa e inmediata de tales normas con la ley del plan supone evidenciar que son expresión de la función de planeación y constituyen un mecanismo necesario a los propósitos de alcanzar los objetivos generales del respectivo cuatrienio.

3. Adicionalmente, estoy de acuerdo en que la anterior carga justificativa es aún más relevante tratándose de normas de contenido tributario o que modifiquen regímenes cuya regulación se ha asignado de forma ordinaria al Congreso de la República. Con todo, no comparto el alcance que la mayoría

¹⁷⁴ Sentencia C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

de la Sala, en el marco del referido deber de justificación, confirió al estándar de necesidad que debe ser demostrado. Antes que salvaguardar los fines del principio de unidad de materia, la manera en que tal concepto es entendido convierte el análisis en un control de constitucionalidad sobre el contenido de las opciones de planeación adoptadas por el Gobierno nacional. Este problema resulta evidente en el examen, tanto de la contribución que modificaba el tributo previsto en la Ley 142 de 1994 como de la carga fiscal que se había creado y fue encontrada contraria a la Carta.

4. El artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y fijó una nueva regulación sobre la contribución allí prevista. La norma declarada inexecutable establecía que con el propósito de financiar los gastos de funcionamiento e inversión y recuperar los costos del servicio de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se cobraría una contribución especial. Los sujetos pasivos eran tanto los prestadores de servicios públicos domiciliarios como todas aquellas personas que se vieran sometidas a la regulación e inspección, vigilancia y control de dichas entidades.

5. La sentencia consideró que la disposición eran contraria al principio de unidad de materia, por una insuficiencia en la justificación. Sostuvo que, más allá de algunas consideraciones generales sobre el mejoramiento en la capacidad institucional del sector y el ajuste de la base gravable de la contribución a favor de los entes de regulación, el Gobierno no había sustentado por qué los rubros presupuestales con que ya cuenta la institucionalidad del sector eran insuficientes, la hacían inoperante o le impedían alcanzar los objetivos propuestos. Adicionalmente, resaltó la falta de justificación sobre la necesidad de recurrir a un fortalecimiento financiero, y no solamente, por ejemplo, a una “*reorganización institucional*” o una regulación de los entes de inspección vigilancia y control, entre otras medidas no tributarias, a fin de avanzar hacia “*un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*” y “*una gestión responsable, sostenible y equitativa del agua y saneamiento básico*”

6. No comparto la manera anterior de entender la exigencia de una justificación sobre la *necesidad* de la medida analizada. El fallo objeta en realidad los medios elegidos por el Gobierno para alcanzar las finalidades trazadas en el Plan de Desarrollo demandado. Construye algo semejante a un examen de estricta necesidad, a partir de un escrutinio acerca del contenido de las concretas herramientas diseñadas para la obtención de los objetivos del Plan. Al hacerlo, termina cuestionando las opciones de política pública por las cuales, en el plano instrumental, ha optado el Gobierno. Este cuestionamiento es doble, pues se dirige a reprochar la no demostración de la necesidad del mecanismo seleccionado tanto desde el punto de vista fáctico, pero también desde la perspectiva jurídica, en tanto no se habrían considerado otras alternativas regulatorias.

7. El mencionado razonamiento supone un control de carácter material, que desnaturaliza el principio de unidad de materia. Este estándar constitucional implica que todo proyecto de ley debe referirse a un mismo tema o que las concretas reglas que lo componen posean un contenido sistemático e integrado entre sí. En su sentido más básico, busca evitar que los ciudadanos y los propios congresistas sean “*sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que no tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas*”¹⁷⁵.

8. En el caso de las leyes de los planes de desarrollo, debido a su carácter multitemático, lo anterior se ha asegurado a través del análisis sobre la conexidad directa e inmediata entre las reglas instrumentales y los preceptos generales que contienen las metas del respectivo cuatrienio. Sin embargo, el control no puede ser nunca sobre el contenido de las normas, sino que supone solamente una revisión de carácter formal acerca de la debida relación de medio a fin entre unas y otras disposiciones. Esto, incluso si para llevar a cabo tal análisis se requiere analizar lo que ordenan, prohíben o permiten tales disposiciones¹⁷⁶. En consecuencia, si bien es cierto, es fundamental la idea de la demostración de una necesidad de las normas con vocación de permanencia, incluidas dentro de los planes de desarrollo, dicho concepto no puede comprenderse como una sustentación sobre la selección de los medios de planeación.

9. La regulación propia de un plan de desarrollo es, en principio, transitoria y, por lo tanto, las normas destinadas a alcanzar sus propósitos también deben tener carácter temporal. En este sentido, comparto la regla de que cuando las correspondientes disposiciones instrumentales poseen índole permanente, el Gobierno ha de demostrar que son una expresión de la función de planeación y constituyen un mecanismo necesario para alcanzar los objetivos generales del plan. Sin embargo, la carga de justificación debe radicar, no en una demostración sustantiva, sino en una sustentación de por qué el logro de los referidos objetivos implicaba otorgarles carácter permanente a las disposiciones en cuestión. Dicho de otra manera, supone justificar que para asegurar el cumplimiento de las bases del plan, se requería otorgarle una vigencia extendida en el tiempo a uno o varios de sus preceptos. Desde otro punto de vista, implica demostrar que si se les hubiera conferido carácter transitorio, seguramente se habría frustrado el logro de tales objetivos.

¹⁷⁵ Sentencia C-285 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver también C-440 de 2020. M.P. (e) Richard S. Ramírez Grisales y C-047 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁷⁶ El desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de competencia, que se proyecta sobre la materia de la regulación, pues su desconocimiento se sigue del contenido de la disposición acusada y no únicamente del procedimiento legislativo que llevó a su aprobación. Sin embargo, no es un vicio material propiamente dicho, sino precisamente una especie de vicio de procedimiento (dentro de los vicios de procedimiento se encuentran los vicios de forma y los vicios de competencia). Ver Sentencia C-1177 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10. Si en la presente sentencia la Sala Plena hubiera ajustado el razonamiento en los anteriores términos se habría logrado la exigencia de que la ley del plan no fuera indebidamente utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones, enmendar errores de reglas permanentes, etc. Pero, al mismo tiempo, no se habría distorsionado las implicaciones del principio de unidad de materia, al conservar el control como un análisis control a la competencia del Congreso para regular, en cada ley, asuntos pertenecientes a una misma materia o unos contenidos interconectados e íntimamente relacionados.

11. De este modo, si bien considero que el tributo acusado era inconstitucional, estimo que la razón por la cual ello es así consiste fundamentalmente en que el Gobierno no demostró la conexión directa, específica y concreta de la contribución con algún objetivo del plan de desarrollo. La ley impuso una obligación fiscal, pero, como lo indica en otra parte el fallo, no hay una clarificación precisa acerca de los frentes concretos que cubriría o cómo se destinaría, *“para efectos de garantizar un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo, o una gestión responsable, sostenible y equitativa del sector agua y saneamiento básico.”* Tampoco las referencias a la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y de agua potable, subraya la sentencia, explicaban o desarrollaban por qué el avance en mención se daría a partir de una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

12. En lo que hace relación al control de la contribución prevista en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el razonamiento empleado en el fallo es todavía más inapropiado, porque se trataba de una norma que no contaba con vocación de permanencia ni subrogaba un precepto de esta naturaleza, sino que tenía carácter transitorio. En efecto, la referida disposición estableció una contribución especial a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta carga fiscal estaba en cabeza de las personas vigiladas por la mencionada Superintendencia y se cobraría desde el 1º de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre del 2022.

13. La Sentencia señaló que si bien la norma podría relacionarse con algunos de los objetivos y líneas de acción de los pactos del Plan de Desarrollo, no se había demostrado la necesidad de financiación adicional del Fondo Empresarial y menos aún, de reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios. Argumentó que no se había justificado la probabilidad de un mal desempeño del mercado de los servicios públicos domiciliarios por parte de los particulares, ni por qué sería necesario imponer una contribución adicional a los agentes del sector para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Esto, *“teniendo en cuenta que lo que se está realizando es el diseño de una política tributaria en la Ley del Plan de Desarrollo.”*

14. El anterior análisis, de nuevo, constituye un control sustantivo al contenido de las opciones adoptadas por el Gobierno, ajeno al análisis por unidad de materia. Comparto plenamente que tratándose de normas

tributarias, dado que el trámite de la ley del plan de desarrollo supone una restricción al principio democrático, debe existir una especial justificación que soporte el hecho de haberse introducido. En efecto, la premisa según la cual no puede haber tributo sin representación implica que las decisiones en materia impositiva sean objeto de un amplio debate democrático. Por lo tanto, en la medida en que en el procedimiento especial de las leyes de los planes de desarrollo dicho principio se encuentra reducido, se requiere una carga demostrativa justificación sobre la necesidad de la adopción.

15. No obstante, como en este caso el tributo era transitorio, estimo que la justificación debía basarse en la sustentación rigurosa de su finalidad, ligada a las metas generales del plan nacional de desarrollo. De esta manera, concuerdo en que el tributo acusado era contrario al principio de unidad de materia. Sin embargo, considero que la causa consistía, no en la carencia de sustentación que le reprocha el fallo y a la que he hecho referencia, sino en que no estaba suficientemente demostrado cuáles costos concretos y específicos se buscaban soportar con el tributo creado o cuáles gastos se pretendía atender. En suma, desconocía la unidad de materia porque el Gobierno no acreditó de forma específica de qué manera la obligación tributaria, con todas las implicaciones que esta posee, permitía asegurar concretamente el cumplimiento de alguno de los objetivos, estrategias o pactos del plan nacional de desarrollo.

16. En los anteriores términos, dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Anexo 28

Sentencia C-019/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos que se deben cumplir cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inhibición

CONTRIBUCIONES **PARAFISCALES**-Definición/**CONTRIBUCIONES PARAFISCALES**-Características

Las contribuciones parafiscales son un tipo de tributo que “se imponen a un grupo de ciudadanos o un sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estos tributos tienen 5 características esenciales: (i) son un gravamen obligatorio que no constituye una remuneración de un servicio prestado por el Estado; (ii) no afectan a todos los ciudadanos, sino a un grupo económico específico; (iii) tienen una destinación específica, por cuanto se utilizan en beneficio del sector que soporta el gravamen; (iv) no someten a las normas de ejecución presupuestal y (v) son administradas por órganos del mismo renglón económico o que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Órganos de representación popular deben determinar los elementos estructurales del tributo

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Contenido

El principio de legalidad en materia tributaria comprende principalmente cuatro mandatos constitucionales, facetas o subprincipios. Primero, el principio de legalidad como representación (“no taxation without representation”), que (i) exige que los tributos sean adoptados por órganos plurales y ampliamente representativos y, además, (ii) impide delegar su creación a las autoridades administrativas. Segundo, el principio de irretroactividad de la ley tributaria, en virtud del cual “la obligación de pagar los tributos solo es exigible cuando ha sido establecida previamente al hecho que da lugar a su nacimiento”. Por lo tanto, el legislador únicamente está autorizado constitucionalmente para crear, modificar o derogar leyes tributarias “con efectos hacia el futuro, a fin de que sus decisiones no desconozcan situaciones jurídicas consolidadas en virtud de la legislación reformada”. Tercero, una faceta “vinculada al reparto de competencias normativas” entre el Congreso de la República, de un lado, y las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, de otro. Esta faceta busca garantizar que las entidades territoriales ejerzan sus potestades tributarias con la autonomía fiscal que la Constitución les reconoce, pero de

conformidad con Ley que crea o autoriza la creación de tributos territoriales. Cuarto, el principio de certeza tributaria o “predeterminación del tributo”.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO-
Contenido y alcance

(...) el principio de certeza tributaria tiene un contenido relativo, dado que la Constitución impone al legislador “niveles diferenciados” de precisión en el diseño del régimen jurídico de la obligación fiscal que dependen del tipo de tributo y del elemento esencial de que se trate. Así, la Corte ha reconocido que, en el campo de las contribuciones parafiscales, el legislador está obligado a definir con un alto grado de precisión y claridad el régimen de administración y recaudo, pues este usualmente se confía a particulares. A su turno, ha explicado que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere “una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata”. Esto, por cuanto el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución autoriza excepcionalmente que, por medio de la Ley, las ordenanzas y los acuerdos se permita que las autoridades administrativas fijen la tarifa de las tasas y contribuciones.

PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTO-Finalidad

PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA TRIBUTARIA-
Obligación del legislador de definir claramente los elementos del tributo

CONFIGURACION LEGISLATIVA TRIBUTARIA EN OBLIGACIONES FORMALES-Condiciones para delegación en la administración

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Exigencias

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA TRIBUTARIA-
Alcance

BASE GRAVABLE-Concepto

DETERMINACION DE LOS ELEMENTOS DEL TRIBUTO-
Reiteración de jurisprudencia/**BASE GRAVABLE-Determinación**

La Sala Plena reitera que la Constitución permite que el legislador establezca que la base gravable de un tributo es el “precio” de un bien o servicio y delegue a la administración la función de establecer el mecanismo para concretarlo o certificarlo de forma periódica. En estos casos, el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, no exige que el legislador fije directamente la metodología de cálculo del precio. Sin embargo, condiciona la constitucionalidad de la delegación al cumplimiento de dos requisitos: (i) el objeto de la delegación debe ser la certificación o concreción de precios que tengan una contrapartida cierta en la realidad económica y que, por su

naturaleza o por su necesidad de permanente actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley y (ii) existan criterios, pautas o estándares que orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para concretar, certificar o liquidar dicho precio.

PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD DEL TRIBUTO-
Vulneración al no determinarse ni ser determinable la base gravable

(...) la Sala Plena encuentra que el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 desconoce el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, puesto que no definió con razonable claridad y precisión la forma en que el precio de “referencia” debía liquidarse. Esta indefinición es insuperable porque no existen normas de rango legal que (i) establezcan criterios que permitan determinar lo que debe entenderse por “precio de referencia” de palma y el aceite crudo de palma extraído y (ii) prevean una metodología o criterios generales que orienten la forma en que este precio debe cuantificarse. Así mismo, (iii) la Sala observa que en la ciencia económica no es posible identificar parámetros objetivos y verificables ni reglas técnicas a partir de los cuales se pueda calcular este precio con un razonable grado de certeza.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Applicación

(...) la Sala aclaró que la decisión de inexecutable debía tener efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2022. Lo anterior, en tanto (i) la expulsión inmediata de la norma demandada del ordenamiento jurídico podía afectar gravemente al sector palmicultor, al disminuir sustancialmente los recursos del sistema de parafiscalidad de esta industria y (ii) el legislador debía contar con un periodo prudencial para diseñar la regulación concreta de la base gravable del tributo.

Referencia: Expediente D-14249 AC

Accionante: Cindy Paola Cotes Murgas

Demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 y el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Trámite procesal

1. El 20 de abril de 2021, la ciudadana Cindy Paola Cotes Murgas formuló dos demandas de acción pública de inconstitucionalidad. La primera, en contra del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994, “*por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero*” (expediente D-14249), por la presunta vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria (art. 338 de la CP). La segunda, en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” (expediente D-14250), por considerar que la disposición acusada infringe el principio de unidad de materia (art. 158 de la CP).

2. El 6 de mayo de 2021, la Sala Plena ordenó acumular el expediente D-14250 al expediente D-14249, para que se tramitaran conjuntamente y los repartió a la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera¹.

3. Mediante auto de 24 de mayo de 2021, la magistrada sustanciadora inadmitió las demandas acumuladas debido a que estas no cumplían con las exigencias mínimas de argumentación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. En concreto, consideró que (i) el cargo formulado en contra del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 no era apto pues carecía de certeza, especificidad y suficiencia y (ii) el cargo propuesto en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 tampoco permitía adelantar un estudio de fondo, debido a que los argumentos presentados por la demandante no eran específicos ni suficientes. El 31 de mayo de 2021, la accionante presentó escrito de corrección de la demanda en el que subsanó las falencias argumentativas advertidas en el auto inadmisorio de la demanda.

4. El 18 de septiembre de 2021, la magistrada sustanciadora resolvió (i) admitir las demandas D-14249 y D-14250, respecto de los cargos por vulneración del principio de legalidad y certeza tributaria (art. 338 de la CP) y el principio de unidad de materia (art. 158 de la CP); (ii) correr traslado al

¹ El 2 de agosto de 2021, vía correo electrónico, Edinson Pablo Zárate, Martha Camila Páez, Andrés Fabián Moreno y Delio Camilo Zúñiga, presentaron escrito de recusación en contra de todos los magistrados de la Sala Plena de la Corte Constitucional y la Procuradora General de la Nación con fundamento en la causal prevista en el artículo 25 del Decreto Ley 2067 de 1991. Dicha recusación fue presentada en varios expedientes de constitucionalidad, incluido el D-14.249. La Sala Plena a través del auto 442 del 5 de agosto de 2021, rechazó la recusación presentada por falta legitimación y de pertinencia.

Procurador General de la Nación; (iii) fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días, (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante “MADR”), al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al director del Departamento Nacional de Planeación; así como (v) convocar a varias autoridades, entidades, instituciones y agremiaciones para intervenir en este proceso.

2. Normas demandadas

5. A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas y se subrayan los apartes normativos acusados:

“LEY 138 DE 1994

(junio 9)

Diario Oficial No. 41.389, junio 14 de 1994

Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

(...)

Artículo 5. Porcentaje de la cuota. La cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite será del 1% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.

Parágrafo 1. La cuota sobre el palmiste y el aceite crudo de palma extraídos se liquidará con base en los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura.

Parágrafo 2. A partir de la vigencia de esta ley y hasta tanto el Ministerio de Agricultura promulgue los precios de referencia para el siguiente semestre, la cuota sobre el palmiste y el aceite crudo de palma extraídos se liquidará con base en un precio de referencia que fijará el mismo Ministerio y el cual regirá desde la vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio del presente año”

“LEY 1151 DE 2007

(julio 24)

Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

Artículo 28. Cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite. La Cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de Aceite será de 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.

Parágrafo. El presente artículo se ceñirá estrictamente a lo previsto en la Ley 138 de 1994 del Fomento Palmicultor a cargo del gremio”.

3. Las demandas

3.1. Expediente D-14249. Demanda contra del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994

6. La demandante sostiene que el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 vulnera el principio constitucional de legalidad y certeza de los tributos (art. 338 de la CP), en virtud del cual corresponde a los órganos de representación popular determinar los elementos esenciales del tributo, entre ellos, la base gravable. Lo anterior, por tres razones.

7. Primero, el legislador no fijó de manera directa y “*con suficiente claridad y precisión*”² la base gravable de la cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite. La disposición demandada dispone que la base gravable de este tributo es del “*1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos*”. Sin embargo, según la demandante, no prevé cómo determinar dicho precio. Por el contrario, delega al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la facultad de establecer dicho elemento “*con base en los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura*”.

8. Segundo, la delegación amplia, indeterminada e imprecisa otorgada al MADR para fijar el precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite de crudo extraídos desconoce la Constitución. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional³, el legislador puede delegar a las autoridades administrativas la fijación de los precios de referencia, pero, en estos eventos, debe “*al menos señalar los parámetros o criterios técnicos, económicos y legales que debería seguir el Ministerio de Agricultura al realizar dicha tarea de fijación de los precios de referencia*”. En este caso, a juicio de la demandante la norma no estableció parámetro alguno que permitiera enmarcar la labor de regulación administrativa. Por el contrario, prevé una “*autorización ilimitada al Ministerio de Agricultura para determinar con absoluta autonomía y discrecionalidad los precios de referencia del palmiste y del aceite crudo de*

² Escrito de corrección de la demanda del 31 de mayo de 2021, fl.4.

³ La demandante hace referencia a la sentencia C-030 de 2019.

*palma que constituyen la base gravable del tributo denominado ‘cuota de fomento para la agroindustria de la palma’*⁴.

9. Tercero, aun si se considerara que la determinación de la base gravable “*integra el elemento esencial de la tarifa*”, la norma es en todo caso inconstitucional. Esto, porque, a pesar de que el artículo 338 de la Constitución permite al legislador delegar a las autoridades administrativas la fijación de la tarifa de los tributos, exige que (i) la tarifa que se cobre a los contribuyentes tenga la calidad de “*recuperación de los costos de los servicios que dicha autoridad administrativa le preste a dichos contribuyentes o de participación en los beneficios que les proporcionen*” y (ii) el órgano de elección popular “*fije directamente el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto*”⁵. Según la demandante, estos elementos no están definidos en la norma demandada.

10. Con fundamento en estos argumentos, solicita a la Corte “*declarar INEXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 5 de la Ley 138 de 1994*”⁶.

3.2. Expediente D-14250. Demanda contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007

11. La demandante argumenta que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 vulnera el principio de unidad de materia previsto por el artículo 158 de la Constitución. Señala que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁷, el principio de unidad de materia exige que las normas instrumentales del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante “PND”) guarden una relación de conexidad directa, inmediata y estrecha con los objetivos, planes y metas contenidos en la parte general que “*pueda ser inequívocamente determinada con un criterio objetivo y razonable*”⁸. Así mismo, resalta que la Corte Constitucional ha indicado que para verificar la conexidad entre una norma instrumental de ejecución y los objetivos generales del PND se deben adelantar tres pasos: (i) identificar la ubicación y alcance de la norma demandada y determinar si tiene o no naturaleza instrumental, (ii) establecer si existen objetivos generales que se relacionan con la disposición acusada y (iii) determinar si dicha relación es directa e inmediata. A partir de la aplicación de esta metodología, la demandante concluye que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 es inconstitucional.

12. Resalta que la norma acusada es una disposición tributaria instrumental

⁴ Escrito de corrección de la demanda del 31 de mayo de 2021, fl.4. La demandante resalta que la Resolución No. 000308 de 2020 del Ministerio de Agricultura dispone que los precios de referencia se encuentran en la justificación técnica de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, lo que implica que “*son dados por una dependencia interna del propio Ministerio de Agricultura y no tienen asidero alguno una norma con fuerza de Ley*”

⁵ Ib., fl. 6.

⁶ Ib., fl. 8.

⁷ Corte Constitucional, sentencias C-493 de 2020, C-464 de 2020 y C-044 de 2017.

⁸ Escrito de corrección de la demanda del 31 de mayo de 2021, fl.4.

que se ubica en el Título II – “Plan de Inversiones Públicas”, Capítulo IV – “Mecanismos para la Ejecución del Plan”, Sección III “Desarrollo Rural Sostenible” del PND 2006-2010. Por medio de esta disposición, el legislador incrementó la tarifa de la cuota de fomento palmero prevista en la Ley 138 de 1994, la cual pasó de ser del 1% al 1.5% “*del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído*”.

13. De acuerdo con la demandante, el PND 2006-2010 pretendía alcanzar siete objetivos generales a los cuales se dirigiría la acción estatal: (i) un Estado Comunitario, (ii) una política de defensa y seguridad democrática, (iii) una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo, (iv) una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido, (v) una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, (vi) un mejor Estado al servicio del ciudadano y (vii) una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo. En criterio de la actora, la norma demandada no guarda “*relación de conexidad alguna*” con estos objetivos generales pues estos no “*considera[n] el sector de la agroindustria de la palma de aceite, y mucho menos su beneficio*”⁹.

14. De otro lado, afirma que no es posible inferir que el incremento del valor de la tarifa de la cuota de fomento palmero contribuye de manera *directa e inmediata* a la consecución de estos objetivos, porque este tributo es una contribución parafiscal con destinación específica, lo que implica que su aplicación afecta “*únicamente al sector de la agroindustria de palma de aceite*”¹⁰. Los beneficios que el incremento de esta cuota podría generar para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible son hipotéticos, dado que dependerían de que los recursos recaudados generen “*mayores empleos en el sector o remotamente genere una mejor gestión ambiental en proceso de extracción del aceite de palma*”¹¹. Así mismo, la conexión que dicho incremento tendría con tales metas del PND es mediata “*por cuanto sólo con condiciones adicionales podría existir relación con alguno de [tales] objetivos, como lo sería que las investigaciones para mejorar la eficiencia de los cultivos de palma de aceite y su beneficio (fin previsto por la L138/945) decidieran enfocarse en el manejo de riesgo ambiental*”¹². De otro lado, resalta que, pese a que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 gozaba de una vigencia cuatrienal, “*la misma ha continuado estando vigente (...) por quince (15) años*”¹³, lo cual, a juicio de la demandante, desvirtúa la eventual conexión inmediata de la norma demandada con el PND 2006-2010.

⁹ Escrito de corrección de la demanda del 31 de mayo de 2021, fl. 7.

¹⁰ Ib.

¹¹ Ib., fl. 8.

¹² Ib., fl. 9.

¹³ Ib., fl. 15. El artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, se ha mantenido vigente conforme a lo señalado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011-PND 2010-2014, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015-PND-2014-2018 y el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019-PND 2018-2022.

15. En tales términos, concluye que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 no tiene “*un contenido directa e inmediatamente asociado a la función de planeación*” y no constituye un “*mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del PND*”. Por el contrario, sostiene que parecería que se usó la ley del plan de forma substituta “*a la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República*”¹⁴, para modificar una regulación independiente, sin ninguna relación con los objetivos generales. Por esta razón, solicita a la Corte “*declarar INEXEQUIBLE la totalidad del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007*”¹⁵.

4. Intervenciones

16. Durante el trámite del presente asunto, la Corte recibió siete (7) conceptos y escritos de intervención respecto de las demandas acumuladas (demandas D-14249 y D-14250). Las solicitudes de cada una de las intervenciones se resumen en la siguiente tabla. El contenido detallado de sus escritos será examinado por la Corte en la parte motiva de la presente sentencia (sección II.4.1 *infra*).

Interviniente	Disposición Acusada	Solicitud
1. Mauricio Alfredo Plazas Vega	Parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994, y ii) artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Exequibilidad
2. Adelaida Ángel Zea	Artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Exequibilidad
3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)	Parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994.	Inexequibilidad o, en subsidio, exequibilidad condicionada
	Artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Inexequibilidad
4. Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	Parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 138 de 1994 y artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Exequibilidad
5. Universidad Externado de Colombia - Centro de Estudios Fiscales	Parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 138 de 1994 y artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Inexequibilidad
6. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - FEDEPALMA	Parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 y artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Exequibilidad
7. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)	Parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 138 de 1994 y artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.	Exequibilidad

5. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

5.1. Expediente D-14249. Demanda en contra del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994

¹⁴ Ib.

¹⁵ Ib., fl. 13.

17. La Procuradora General de la Nación considera que el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 no vulnera los principios de legalidad y de certeza tributaria. Sostiene que la Constitución permite que *“los aspectos vinculados a la ejecución técnica o administrativa de los tributos pued[an] ser válidamente delegados a la administración”*¹⁶, cuando se trate de variables económicas sujetas a actualización permanente o elementos técnicos o variables fluctuantes. En estos casos, el Congreso sólo debe fijar criterios generales *“incluso flexibles”*¹⁷, que orienten el actuar de la administración. Estos criterios pueden (i) derivar de *“parámetros objetivos y verificables obtenidos de la ciencia económica”* o (ii) ser establecidos *“directamente por el legislador”*¹⁸.

18. La disposición demandada definió con *“claridad y precisión”* los parámetros para determinar la base gravable de la cuota de fomento, al señalar que esta se liquida a partir de los *“precios de referencia”* que señale el Ministerio de Agricultura para el siguiente semestre. Según la Procuradora General de la Nación, los precios de referencia *“son una variable económica de actualización permanente que permite controlar de manera real la volatilidad que presentan los precios nacionales e internacionales de los productos que ofrece el mercado palmicultor”*¹⁹. Estos precios están sometidos a variables tales como *“la producción y el precio oscilante en ventas locales y exportaciones”* los cuales, a pesar de no poder ser fijados por el legislador de antemano, son un parámetro *“objetivo y verificable que se obtiene de los análisis de la ciencia económica”*²⁰. En efecto, el sector palmero cuenta con un Fondo de Estabilización de Precios y un comité, cuya función es establecer la metodología para el cálculo de los precios de referencia.

19. La representante del Ministerio Público señala que en la sentencia C-040 de 1993 la Corte Constitucional resolvió un problema jurídico similar al que se debate en el presente caso. En esta decisión, la Sala Plena declaró la exequibilidad del artículo 7° de la Ley 40 de 1990 el cual establecía que la base gravable de la cuota de fomento panelero era del *“(0.5%) del precio de cada Kilogramo de panela”* que debía ser determinado de acuerdo con los precios de referencia que determinara el Ministerio de Agricultura. La Corte concluyó que la intervención del Ministerio era constitucional porque *“no deja al libre juego del mercado el precio respectivo, sino que permite que sea calculado y definido con todos los datos necesarios y el análisis pertinente para generar claridad y precisión en la base gravable del tributo”*²¹. Según la representante del Ministerio Público, esta regla jurisprudencial fue reiterada en

¹⁶ Concepto de la Procuradora General de la Nación, escrito del 17 de agosto de 2021, fl. 4 (en adelante “Concepto PGN”).

¹⁷ Id. fl. 4.

¹⁸ Ib., fl. 5.

¹⁹ Ib., fl.5.

²⁰ Ib., fl.5.

²¹ Ib.

las sentencias C-585 de 2015 y C-511 de 2019, en las que la Corte declaró exequibles disposiciones que disponían que los precios de referencia serían “*definidos o certificados por la autoridad administrativa, por tratarse de nociones económicas variables respecto de las cuales el legislador indicó parámetros mínimos*”²².

5.2. Expediente D-14250. Demanda en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007

20. El Ministerio Público considera que el artículo 28 de la ley 1151 de 2007 “*no quebranta el principio de unidad de materia que consagra el artículo 158 superior*”²³. La Procuradora concuerda con la demandante en que la norma demandada “*es una norma de carácter instrumental*”²⁴, porque “*pretende generar mayores recursos para reinvertir en el sector palmicultor*”²⁵, mediante el incremento de la tarifa de la contribución palmera del 1.0% al 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído. Sin embargo, a diferencia de lo que sostiene la actora, afirma que el incremento de la tarifa de la cuota de fomento palmero sí está relacionado con los objetivos generales, así como con las líneas de política del Plan de Inversiones Públicas y las estrategias de consignadas en las bases del PND 2006-2010.

21. De un lado, está relacionado con tres objetivos generales (i) la creación de una política de crecimiento económico alto y sostenible como “*condición para un desarrollo equitativo y sostenible*”, (ii) la mejora de la “*gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible*” y (iii) la articulación que una política que “*tenga en cuenta la dimensión del desarrollo denominada ‘ampliación y consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica para contribuir a la transformación productiva del país’*”²⁶.

22. De otro lado, tiene una relación con la línea de política prevista en el artículo 4.3 del Plan de Inversiones Públicas denominada “*crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad*” la cual tiene por propósito “*consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario*”²⁷. Por último, tiene una conexión con las estrategias y líneas de política previstas en las bases del PND tendientes a “(i) *ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de los factores productivos (...)* (ii) *impulsar la innovación tecnológica, fortaleciendo las instituciones de investigación sectorial,* (iii) *abrir nuevos mercados para fomentar la competitividad (...)* y (iv) *fortalecer el financiamiento del sector*

²² Ib.

²³ Ib., fl. 12.

²⁴ Ib., fl. 9.

²⁵ Ib.

²⁶ Ib.fl. 9.

²⁷ Ib.

agropecuario”²⁸. En concreto, las bases del PND 2006-2010 “*se refirieron expresamente al fortalecimiento del fondo de fomento de palma*” y precisaron que la apuesta exportadora focalizaría “*los esfuerzos en un grupo de diez productos seleccionados por su alto potencial comercial, siendo uno de ellos el de palma de aceite*”. Por esta razón, dentro de la agenda interna de desarrollo productivo se fijó como estrategia “*la ampliación o integración de las plantas extractoras de palma de aceite*”²⁹.

23. La Procuradora considera que la norma demandada tiene una conexión “*directa, inmediata y estrecha*” con estos objetivos y principalmente con la finalidad que se “*refiere al crecimiento económico alto y sostenible (...) y a la estrategia de fortalecer el financiamiento del sector agropecuario otorgando apoyo al de fomento palmicultor*”³⁰. Lo anterior, dado que la modificación en la tarifa de la cuota permite “*incrementar los recursos de reinversión del sector palmicultor para que puedan ser empleados en temas de fortalecimiento de la competitividad empresarial, de investigación y tecnologías en semillas y cultivos*”³¹. Al respecto, indica que la modificación de la tarifa fue incluida en la ponencia para primer debate en el Senado en el entendido de que “*la gran expansión del cultivo de palma, demanda mayores esfuerzos en materia de investigación, asistencia técnica y comercialización, con el fin de mejorar la competitividad del producto*”³².

24. Por último, la representante del Ministerio Público afirma que la vigencia prolongada que ha tenido la norma demandada no supone un desconocimiento del principio de unidad de materia. Sostiene que de los artículos 150.3 y 339 de la Constitución no se desprende un mandato que imponga que las disposiciones instrumentales del PND atiendan “*un criterio temporal limitado al cuatrenio gubernamental*”³³. Por el contrario, el artículo 339 de la Constitución dispone que la parte general del PND debe contener los objetivos nacionales de largo plazo. Lo anterior implica que algunas políticas estructurales pueden mantenerse vigentes por un periodo superior a cuatro años. Según la representante del Ministerio Público, esto es precisamente lo que ocurre con la cuota de fomento palmero, la cual “*ejecuta una política estructural de largo plazo que fortalece el sector agropecuario y hace competitiva la agroindustria palmera*”³⁴. En tales términos, los “*gobiernos han dado continuidad*”³⁵ a este tributo en el entendido de que “*desarrolla una*

²⁸ Ib.

²⁹ Ib.

³⁰ Ib., fl. 11.

³¹ Ib., fl. 10. Lo anterior, con el objetivo de garantizar “*un mayor rendimiento, de asistencia técnica, de infraestructura, y de participación del sector en el mercado internacional a través de las exportaciones de los productos como el palmiste y el aceite de crudo de palma extraído*”.

³² Gaceta del Congreso 87 del 21 de marzo de 2007, pág. 5.

³³ Concepto PGN, fl. 11. AL respecto, la Procuradora afirma que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido “*fluctuante y ha tenido diversos matices al momento de considerar si el análisis de temporalidad de una norma del PND que se acuse, debe ser un requisito para demostrar o desvirtuar el principio de unidad de materia en las leyes que aprueban el PND*”.

³⁴ Ib.

³⁵ Ib.

*política pública considerada de vital importancia en los subsiguientes PND y obra como mecanismo de ejecución de sus objetivos principales*³⁶.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Metodología de la decisión

26. La Sala Plena empleará la siguiente metodología para resolver las demandas acumuladas. A título preliminar, examinará si los cargos formulados por la demandante son aptos y permiten adelantar un control constitucional de fondo del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 y del parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 138 de 1994 y (sección II.3 *infra*). Luego, de ser procedente, estudiará si las normas demandadas vulneran las disposiciones constitucionales invocadas por la demandante (sección II.4 *infra*).

3. Cuestión previa – aptitud sustantiva de la demanda

3.1. Requisitos generales de las demandas de constitucionalidad y cargas argumentativas mínimas

27. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 prevé los requisitos generales de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Al respecto, prescribe que estas deben señalar (i) las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio, o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas “*concepto de violación*”; (iv) el trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

28. En la formulación del “*concepto de violación*” el demandante debe (i) identificar las normas constitucionales vulneradas, (ii) exponer el contenido normativo de las disposiciones acusadas³⁷ y (iii) expresar las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. A partir de la sentencia C-1052 de 2001, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las razones que fundamentan el concepto de violación deben satisfacer cinco exigencias mínimas de argumentación: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y

³⁶ *Ib.*, fl. 12.

³⁷ *Cfr.*, Corte Constitucional, auto 300 de 2008 y sentencia C-089 de 2020.

suficiencia³⁸:

- (i) *Certeza*. Exige que la acusación recaiga sobre una “*proposición jurídica real y existente*”³⁹, y no esté basada en “*interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados*”⁴⁰.
- (ii) *Claridad*. Implica constatar que (a) las palabras empleadas para formular los argumentos sean inteligibles o comprensibles⁴¹ y (b) que la presentación de los argumentos siga un hilo conductor lógico⁴² que “*permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa*”⁴³.
- (iii) *Pertinencia*. Supone que la acusación esté fundada en la transgresión de una disposición constitucional⁴⁴. El demandante debe plantear argumentos de “*naturaleza estrictamente constitucional*”⁴⁵, y no de legalidad, “*conveniencia o corrección de las decisiones legislativas*”⁴⁶.
- (iv) *Especificidad*. Impone que (i) el demandante exponga razones que evidencien la existencia de “*una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional*”⁴⁷ y (ii) los argumentos que sustentan la solicitud de inconstitucionalidad sean concretos, y no “*genéricos o excesivamente vagos*”⁴⁸.
- (v) *Suficiencia*. Es un “*criterio de cierre para definir la aptitud del cargo*”⁴⁹ que supone verificar que los argumentos planteados por el demandante generen “*una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada*”⁵⁰.

29. El cumplimiento de las citadas exigencias argumentativas debe ser examinado a partir de una ponderación entre la naturaleza pública e informal de la acción pública de inconstitucionalidad⁵¹, de un lado, y el carácter rogado de la misma⁵², de otro. Este estudio es llevado a cabo en un primer momento por el magistrado sustanciador en la fase de admisión. Sin embargo, la Sala Plena es competente para constatar nuevamente la aptitud de la demanda al momento de proferir el fallo, en tanto “*el análisis sobre la aptitud de los*

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

³⁹ *Ib.*

⁴⁰ *Ib.*

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2019.

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

⁴⁴ *Ib.*

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2020.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2019.

⁴⁸ *Ib.*

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2019.

⁵⁰ *Ib.*

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-048 de 2004.

⁵² Corte Constitucional, sentencias C-085 de 2018 y C-112 de 2019, entre otras.

*cargos en la fase de admisión de la demanda es apenas preliminar y no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte para pronunciarse sobre este punto en la sentencia*⁵³. La constatación de falencias argumentativas en la formulación del concepto de violación impide que la Corte adelante un estudio de fondo y, en este sentido, conduce a un fallo inhibitorio.

30. Con fundamento en estas consideraciones, a continuación, la Sala Plena examinará la aptitud sustancial de los cargos formulados en las demandas acumuladas en el presente proceso.

3.2. Examen de aptitud sustancial de las demandas

(i) Aptitud de la demanda D-14249

31. La Corte considera que el cargo por violación al principio de legalidad y certeza tributaria (art. 338 de la CP) formulado en contra del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 es apto, por cuanto satisface las exigencias mínimas de argumentación.

32. El cargo es *cierto*, porque está fundado en una proposición jurídica real y existente, debido a que el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994, en efecto, prevé que la liquidación de la cuota de fomento palmero se llevará a cabo con base en los precios de referencia del palmiste y del aceite crudo de palma, que el MADR “*señale*” para cada semestre. De otro lado, satisface la carga de *claridad*, dado que sigue un hilo conductor lógico que permite entender las razones que justifican la solicitud de inconstitucionalidad. También es *específico y pertinente* porque la demandante expone de manera precisa las razones por las cuales considera que la disposición demandada infringe el principio de legalidad y certeza tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución. En concreto, señala que esto es así porque el legislador *(i)* no fijó de manera directa y con suficiente claridad y precisión la base gravable de la cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite, el cual es un elemento esencial del tributo y *(ii)* delegó al MADR la fijación de los precios de referencia sin establecer parámetro alguno que permitiera enmarcar dicha labor de regulación administrativa. Por último, el cargo cumple con la carga de *suficiencia*, porque, por las razones expuestas, genera una duda mínima de constitucionalidad.

(ii) Aptitud de la demanda D-14250

33. La Sala Plena encuentra que el cargo por vulneración del principio de unidad materia formulado en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 no

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2019. Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008 y C-1123 de 2008.

es apto, puesto que carece de *certeza*.

34. Los cargos por vulneración al principio de unidad de materia en la Ley del PND exigen que la Corte determine si existe una relación de conexidad directa e inmediata entre (i) una disposición *instrumental* de la ley (*objeto de control*) y (ii) los propósitos, objetivos, metas, prioridades y estrategias contenidos en la parte general, los cuales se concretan en los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos (*referente normativo*). Para que la Corte pueda adelantar un examen de constitucionalidad de fondo, la norma objeto de control, así como el referente normativo, deben estar vigentes y producir efectos jurídicos.

35. La Sala Plena encuentra que el cargo por violación al principio de unidad de materia *sub examine* carece de certeza, por dos razones. En primer lugar, los objetivos, metas y estrategias de la parte general de la Ley del PND 2006-2010, así como los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, no se encuentran vigentes, debido a que la Ley 1151 de 2007 tiene una vigencia cuatrienal. Esto implica que el referente normativo, a partir del cual la demandante propone adelantar el examen del cumplimiento del principio de unidad de materia, no es una proposición jurídica real y existente, por lo que carece de objeto adelantar un examen de constitucionalidad de fondo.

36. En segundo lugar, la acusación de la demandante se dirige contra el contenido normativo del artículo 28 de la ley 1151 de 2007, sin consideración al contexto normativo en el que esta se inserta y las modificaciones legislativas en la vigencia temporal que esta disposición ha tenido. En concreto, la Corte nota que la argumentación de la actora parte de la premisa equivocada de que la norma demandada es, actualmente, una norma "*instrumental*" a los objetivos, metas, proyectos y estrategias de la parte general de la Ley del PND 2006-2010. Esta premisa no sólo desconoce que la Ley del PND 2006-2010 ya no está vigente, sino, además, que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 ha sido prorrogado en las leyes aprobatorias de los planes nacionales de los periodos 2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022 y que dichas prórrogas han modificado su contenido normativo y, en concreto, su relación con el PND 2006-2010

37. En concreto, la Sala observa que el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011 dispuso que esta disposición se mantendría vigente con "*el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo*". Luego, el artículo 276 de la Ley 1753 de 2015 previó que la disposición demandada se mantendría vigente y no sería derogada "*con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo*". Por último, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 estableció que las normas de los planes nacionales de desarrollo anteriores que no eran derogados expresamente se mantendrían vigentes. Dentro de estas normas, se encontraba el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007. En este sentido,

la Sala Plena advierte que, a pesar de que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 sigue vigente en la actualidad, esta no es, como afirma la demandante, una norma *instrumental* a los objetivos y metas de planeación que fueron previstos en la Ley del PND 2006-2010. Esto, porque el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 la mantuvo vigente al no derogarla expresamente, pero no dispuso que su objeto fuera darle continuidad a los objetivos, planes y programas de planeación de la Ley del PND 2006-2010.

38. En síntesis, la Sala concluye el cargo por violación al principio de unidad de materia no es apto, porque: (i) el referente o parámetro normativo a partir del cual la demandante propone llevar a cabo el examen del principio de unidad de materia no existe y (ii) la demandante atribuye a la norma demandada un contenido normativo -ser una disposición *instrumental* de la Ley 1151 de 2007- que no se deriva razonablemente de su texto y es implausible, habida cuenta de las modificaciones que esta ha tenido desde el año 2011⁵⁴. Por esta razón, la Corte se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 28 de la ley 1151 de 2007 y limitará su estudio de fondo al examen de constitucionalidad del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994.

4. Examen de constitucionalidad del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994

4.1. Contenido y contexto normativo de la disposición acusada

39. El “*sistema de parafiscalidad palmera*”⁵⁵ está integrado por dos tipos de contribuciones parafiscales que buscan promover el desarrollo del sector palmero mediante recursos de estabilización y recursos de fomento⁵⁶: (i) las cesiones de estabilización de precios y (ii) la cuota de fomento palmero. Los mercados de palmiste y aceite de palma se caracterizan por la inestabilidad y volatilidad del precio de estos productos. Por esta razón, el legislador dispuso que la liquidación de estos tributos se hiciera sobre la base de precios de “*referencia*” o franjas de precios de “*referencia*” certificadas por las autoridades administrativas que permitieran dar a los productores certeza sobre el monto del gravamen y, al mismo tiempo, garantizar que el importe final de estas contribuciones parafiscales respondieran a las dinámicas de comercialización cambiantes de los mercados nacional e internacional de estos productos y reflejaran “*de la mejor forma, la situación de precio que realmente está enfrentando el productor nacional*”⁵⁷.

⁵⁴ La Sala resalta que estas mismas razones permiten concluir que el cargo *carece de pertinencia*. Lo anterior, debido a que el referente normativo del principio de unidad de materia, esto es, las metas, planes y estrategias de la Ley del PND no están vigentes. Esto implica que el parámetro de control del juicio de unidad de materia no fue identificado de forma correcta por la demandante.

⁵⁵ Intervención de Fedepalma, pág. 12.

⁵⁶ Intervención de Fedepalma, pág. 13.

⁵⁷ FEDEPALMA, Intervención del 13 de julio de 2021, pág. 20.

40. Las cesiones de estabilización de la industria palmera, reguladas en el artículo 40 de la ley 101 de 1993, se causan cuando el precio del mercado internacional del palmiste o del aceite de palma o de sus fracciones, para el día en que se registre la operación en el Fondo, “*sea superior al precio de referencia o al límite superior de una franja de precios de referencia*”⁵⁸. En este evento, el productor, vendedor o exportador de tales productos debe pagar una cesión de estabilización, “*equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado*”. Esta contribución tiene por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores en un contexto de precios muy volátiles y regular la producción e incrementar las exportaciones⁵⁹. Los recursos obtenidos por concepto de estas cesiones son asignados al Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP), el cual es una subcuenta del Fondo de Fomento Palmero (FFP)⁶⁰.

41. La cuota de fomento palmero, por su parte, fue creada por la Ley 138 de 1994, como una “*contribución de carácter parafiscal, cuya percepción se asignará a la cuenta especial denominada Fondo de Fomento Palmero*”. El artículo 4° dispone que son sujetos pasivos de la cuota de fomento palmero “*toda persona natural o jurídica que beneficie fruto de palma por cuenta propia*”⁶¹. Por su parte, los artículos 2° y 3° prevén que los recursos recaudados se llevarán a “*una cuenta especial bajo el nombre de Fondo de Fomento Palmero*”, la cual es administrada por FEDEPALMA⁶², que cuenta con un comité directivo integrado “*por seis (6) miembros: dos (2) representantes del Gobierno Nacional y cuatro (4) representantes de los cultivadores de palma de aceite*”⁶³.

42. De otro lado, el artículo 7° prescribe que los ingresos obtenidos de la cuota para el fomento palmero se destinarán para alcanzar, entre otras, las siguientes finalidades: (i) apoyar los programas de investigación “*sobre el desarrollo y adaptación de tecnologías que contribuyan a mejorar la eficiencia de los cultivos de palma de aceite y su beneficio*”; (ii) contribuir a la investigación orientada a aumentar y mejorar el uso del aceite de palma, palmiste y sus fracciones; (iii) apoyar a los cultivadores de palma de aceite en el “*desarrollo de la infraestructura de comercialización necesaria, de interés general para los productores, que contribuya a regular el mercado del*

⁵⁸ Decreto 2354 de 1996, art. 5.2.

⁵⁹ FEDEPALMA, Centro de Información y Documentación palmero. Silva, A., & González, J. (2016). Balance de 20 años de Parafiscalidad Palmera en Colombia. Palmas, 37 (3), 13-45.

⁶⁰ Decreto 2354 de 1996, art. 3.

⁶¹ Ley 138 de 1994, art. 4. Así mismo, dispone que “[e]n el caso de contratos de maquila o contratos de procesamiento agroindustriales similares, el sujeto de la cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite, es la persona natural o jurídica que encarga la maquila o los contratos de procesamiento agroindustriales similares”.

⁶² Ley 138 de 1994, art. 9.

⁶³ Ley 138 de 1994, art. 10.

producto, a mejorar su comercialización, reducir sus costos y a facilitar su acceso a los mercados de exportación”; (iv) promover “las exportaciones del palmiste, aceite de palma y sus subproductos”⁶⁴ y (v) apoyar “mecanismos de estabilización de precios de exportación para el palmiste, aceite de palma y sus subproductos, que cuenten con el apoyo de los palmicultores y del Gobierno Nacional”.

43. El inciso del artículo 5° de la ley 138 de 1994, modificado por el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007, dispone que la cuota de fomento palmero “será del 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído”. Por su parte, el parágrafo 1° del mismo artículo (disposición demandada), establece que la cuota se liquidará con base en “los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura”.

44. La siguiente tabla sintetiza los elementos esenciales de la cuota de fomento palmero, tal y como estos fueron definidos por el legislador:

Cuota de fomento palmero	
<i>Sujeto pasivo</i>	La persona natural o jurídica que “beneficie” fruto de palma por “cuenta propia”.
<i>Sujeto activo</i>	El Estado a través del Fondo de Fomento Palmero (FFP).
<i>Hecho generador</i>	La comercialización del fruto de palma por parte del sujeto pasivo.
<i>Base gravable</i>	El “precio” de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído, el cual deberá ser liquidado de acuerdo con los “precios de referencia” que señale el MADR para cada semestre.
<i>Tarifa</i>	El 1.5% del precio de cada kilogramo del producto.

4.2. Demanda e intervenciones

45. *Demanda y solicitudes de inexecutableidad.* La demandante, el ICDT y el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia consideran que el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 vulnera el principio de legalidad y certeza tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución. Lo anterior, debido a que legislador “no fijó de manera clara y directa uno de los elementos estructurales del tributo (la base gravable)” y, por el contrario, delegó su determinación al MADR. Según los intervinientes, la delegación para determinar los “precios de referencia” es inconstitucional, porque la Corte Constitucional ha indicado que, aunque el legislador puede disponer que las autoridades administrativas determinarán aspectos técnicos y variables económicas de los tributos “sujetas a actualización permanente (...), en todo caso debe existir un parámetro que defina marco de la actividad de la administración”⁶⁵. En este caso, el legislador no estableció los criterios mínimos que el Ministerio debe seguir para fijar el precio de referencia y no “existe una norma concreta que fije los parámetros legales para la

⁶⁴ Ley 138 de 1994, art. 7.

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2019.

*determinación de estos precios*⁶⁶. Precisamente por esta razón, dichos parámetros han sido definidos directamente por el MADR mediante las resoluciones 476 de 2015, 000207 de 2019 y 00303 de 2020, lo cual desconoce la Constitución.

46. *Solicitudes de exequibilidad*. Los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación consideran que la norma demandada no desconoce el principio de legalidad tributaria en su faceta de certeza. Argumentan que el legislador definió de forma “*clara y precisa los parámetros a partir de los cuales se cuantifica el importe de la cuota de fomento palmero*”⁶⁷. En efecto, la norma demandada dispone que el precio de referencia se establece con dos variables principales previstas normativamente, esto es, la producción y el precio⁶⁸, las cuales se obtienen a partir de las condiciones objetivas y verificables “*del mercado y las operaciones comerciales*”⁶⁹. Además, el procedimiento para determinar dicho precio está reglado en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993⁷⁰. Según los intervinientes, “*lo que hace el Ministro de Agricultura, es simplemente una labor administrativa de certificación que facilita el cálculo y la prueba de dicho precio*”⁷¹. La delegación de esta labor al ministerio responde a la dificultad de “*prever de manera anticipada los cambios en el mismo [mercado del palmiste], ante el riesgo que ello traería para las operaciones de los productores colombianos*”⁷², lo cual hace imprescindible que los precios de referencia sean fijados y actualizados a partir de las variables del mercado.

4.3. Problema jurídico y metodología de decisión

47. Corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿El párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 vulnera el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, al establecer que la base gravable de la cuota de fomento palmero será el precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído y que esta se liquidará con base en los “*precios de referencia*” que el MADR señale para cada semestre?

48. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala Plena empleará la siguiente metodología. En primer lugar, hará referencia a la competencia y amplio margen de configuración del legislador para crear contribuciones

⁶⁶ Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, fl.13.

⁶⁷ Intervención del señor Mauricio Alfredo Plazas Vega, fl. 2.

⁶⁸ Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fl., 9.

⁶⁹ Concepto de la Procuradora, fl.5.

⁷⁰ Ib.

⁷¹ Intervención de la Sociedad de Agricultores de Colombia, fl.06.

⁷² Ib., fl. 10.

parafiscales y diseñar su régimen jurídico (sección 4.1.4(i) *infra*). En segundo lugar, describirá el contenido del principio constitucional de legalidad en materia tributaria, con especial énfasis en su faceta de certeza. En particular, la Sala reiterará las reglas jurisprudenciales aplicables al examen de constitucionalidad de normas fiscales que establecen que la base gravable de los tributos es el “*precio*” de un bien o servicio y delegan la concreción del mismo a las autoridades administrativas (sección 4.1.4(ii) *infra*). Por último, con fundamento en estas consideraciones, resolverá el problema jurídico y adoptará la decisión de fondo que corresponda (sección 4.1.4(iii) *infra*).

4.4. Solución del cargo

(i) La competencia del legislador para crear contribuciones parafiscales

49. *La competencia del legislador para crear contribuciones parafiscales.* Las contribuciones parafiscales son un tipo de tributo que “*se imponen a un grupo de ciudadanos o un sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio*”⁷³. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estos tributos tienen 5 características esenciales⁷⁴: (i) son un gravamen obligatorio que no constituye una remuneración de un servicio prestado por el Estado; (ii) no afectan a todos los ciudadanos, sino a un grupo económico específico; (iii) tienen una destinación específica, por cuanto se utilizan en beneficio del sector que soporta el gravamen; (iv) no se someten a las normas de ejecución presupuestal⁷⁵ y (v) son administradas por órganos del mismo renglón económico o que hacen parte del Presupuesto General de la Nación⁷⁶.

50. El artículo 338 de la Constitución prescribe que, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales “*podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales*”. Por su parte, el artículo 150.12 de la Constitución dispone que corresponde al Congreso establecer “*contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”. El legislador, las asambleas departamentales y los concejos municipales tienen un amplio margen de configuración para definir el régimen jurídico de las contribuciones parafiscales⁷⁷. Este margen comprende la competencia para, entre otras, (i)

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-178 de 2016.

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2020.

⁷⁵ Sobre el particular, en la Sentencia C-1170 de 2004, se indicó: “(...) *los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto*”.

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencias C-651 de 2001 y C-644 de 2016.

definir las contribuciones, modificarlas y derogarlas⁷⁸; (ii) seleccionar, atendiendo la naturaleza de este tipo de tributos, a “los obligados a efectuar los aportes”⁷⁹ y (iii) establecer su destinación específica y “el régimen especial de administración de los mismos”⁸⁰. Este amplio margen de configuración, sin embargo, no es absoluto y debe respetar los derechos fundamentales de los contribuyentes, así como los principios del sistema tributario, a saber, la legalidad, equidad, eficiencia y progresividad de las leyes tributarias.

(ii) El principio de legalidad tributaria como límite al margen de configuración en materia impositiva

51. *Reconocimiento constitucional.* El principio de legalidad en materia tributaria, en virtud del cual no existe tributo sin ley –“*nullum tributum sine legem*”-⁸¹, se deriva de los artículos 338 y 150.12 de la Constitución. Estas disposiciones constitucionales exigen que, en tiempos de paz, los tributos sean creados, modificados y eliminados por una ley en sentido material⁸² expedida por las corporaciones públicas de representación popular nacionales (Congreso de la República⁸³) y territoriales (asambleas departamentales⁸⁴ y concejos municipales⁸⁵) a las que la Constitución confiere competencia para imponer obligaciones tributarias⁸⁶. El principio de legalidad en materia tributaria es un elemento definitorio del Estado Constitucional⁸⁷ que salvaguarda la legitimidad democrática de las normas de índole fiscal. Lo anterior, debido a que condiciona la validez de la obligación tributaria a la existencia de un procedimiento democrático participativo, suficiente y plural en el que estén representados “los sujetos destinatarios de los impuestos”⁸⁸.

52. *Contenido y alcance.* El principio de legalidad en materia tributaria comprende principalmente cuatro mandatos constitucionales, facetas o subprincipios. Primero, el principio de legalidad como representación⁸⁹ (“*no taxation without representation*”), que (i) exige que los tributos sean adoptados por órganos plurales y ampliamente representativos⁹⁰ y, además, (ii)

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-178 de 2016.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2016.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1170 de 2004.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencias C-293 de 2020 y C-439 de 2021. Ver también, sentencias C-569 de 2000, C-796 de 2000, C-1295 de 2001, C-643 de 2002, C-114 de 2006 y C-891 de 2012.

⁸² El artículo 338 de la Constitución dispone que los tributos sólo pueden ser creados por medio de ley, ordenanza o acuerdo. Ver también, Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012. Ver también, sentencia C-439 de 2021.

⁸³ Constitución Política, art. 150.12.

⁸⁴ Constitución Política, art. 300. “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas (...) 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”.

⁸⁵ Constitución Política, art. 313. “Corresponde a los concejos (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

⁸⁶ Corte Constitucional sentencia C-155 de 2016.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia C-200 de 2021.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencias C-060 de 2018, C-056 de 2019, C-278 de 2019 y C-481 de 2019.

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia C-987 de 1999. Ver también, sentencia C-585 de 2015.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencias C-550 de 2019 y C-006 de 2021.

impide delegar su creación a las autoridades administrativas⁹¹. Segundo, el principio de irretroactividad de la ley tributaria⁹², en virtud del cual “*la obligación de pagar los tributos solo es exigible cuando ha sido establecida previamente al hecho que da lugar a su nacimiento*”⁹³. Por lo tanto, el legislador únicamente está autorizado constitucionalmente para crear, modificar o derogar leyes tributarias “*con efectos hacia el futuro, a fin de que sus decisiones no desconozcan situaciones jurídicas consolidadas en virtud de la legislación reformada*”⁹⁴. Tercero, una faceta “*vinculada al reparto de competencias normativas*”⁹⁵ entre el Congreso de la República, de un lado, y las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, de otro. Esta faceta busca garantizar que las entidades territoriales ejerzan sus potestades tributarias con la autonomía fiscal que la Constitución les reconoce, pero de conformidad con Ley que crea o autoriza la creación de tributos territoriales⁹⁶. Cuarto, el principio de certeza tributaria o “*predeterminación del tributo*”⁹⁷.

53. *El principio de certeza tributaria.* La certeza tributaria es una faceta del principio de legalidad que impone a las corporaciones públicas de representación popular la obligación de definir con razonable “*claridad y precisión los elementos esenciales del impuesto, la tasa o la contribución*”⁹⁸ a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. En tales términos, si la norma que pretende establecer una obligación tributaria no define estos elementos o estos “*no son determinables a partir de ella*”⁹⁹, no hay tributo¹⁰⁰. Este principio tiene como finalidad preservar la seguridad jurídica, pues permite que los ciudadanos conozcan “*el contenido de sus deberes económicos para con el Estado*”¹⁰¹. Así mismo, busca incrementar la eficiencia tributaria en tanto la claridad de los elementos de la obligación fiscal contribuye a facilitar el recaudo de los tributos y prevenir la evasión fiscal¹⁰².

54. *Características del principio de certeza tributaria.* El principio de certeza tributaria no es absoluto y tiene un contenido relativo o “*flexible*”¹⁰³. No es absoluto, porque no exige que los elementos esenciales del tributo sean definidos de manera completamente inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo¹⁰⁴. Una obligación de esta naturaleza reduciría drásticamente la

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012.

⁹² Corte Constitucional, sentencias C-227 de 2002, C-891 de 2012 y C-602 de 2015.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2016.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-304 de 2019.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-358 de 2017, C-269 de 2019 y C-550 de 2019.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-987 de 1999. Ver también, sentencias C-504 de 2002, C-822 de 2011 y C-704 de 2010.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencias C-891 de 2012, C-593 de 2019 y C-042 de 2021.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-568 de 2019. Ver también, sentencia C-155 de 2016.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencias C-459 de 2013, C-550 de 2019 y C-464 de 2020.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia C-253 de 1995.

¹⁰¹ Ib.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia C-006 de 2021.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2019.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

competencia de los órganos colegiados de elección popular para crear tributos, “*al exigirles un grado de exactitud frecuentemente irrealizable en el lenguaje ordinario*”¹⁰⁵. En efecto, las normas tributarias, al igual que todas las normas, “*están expresadas en lenguaje natural*”¹⁰⁶, lo cual implica que tienen un grado más o menos amplio de indeterminación semántica¹⁰⁷ y pueden suscitar diversas controversias interpretativas al momento de su aplicación y ejecución¹⁰⁸. Esta circunstancia, sin embargo, no supone su inconstitucionalidad. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Constitución únicamente prohíbe que el diseño de la obligación fiscal adolezca de una indefinición o ambigüedad “*irresoluble*”¹⁰⁹ o “*insuperable*”¹¹⁰. Esto ocurre si es imposible inferir razonablemente el contenido de un elemento esencial del tributo a partir de las pautas y reglas generales de la hermenéutica jurídica¹¹¹.

55. Por otra parte, el principio de certeza tributaria tiene un contenido relativo, dado que la Constitución impone al legislador “*niveles diferenciados*”¹¹² de precisión en el diseño del régimen jurídico de la obligación fiscal que dependen del tipo de tributo y del elemento esencial de que se trate¹¹³. Así, la Corte ha reconocido que, en el campo de las contribuciones parafiscales, el legislador está obligado a definir con un alto grado de precisión y claridad el régimen de administración y recaudo, pues este usualmente se confía a particulares¹¹⁴. A su turno, ha explicado que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere “*una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata*”¹¹⁵. Esto, por cuanto el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución autoriza excepcionalmente que, por medio de la Ley, las ordenanzas y los acuerdos se permita que las autoridades administrativas fijen la tarifa de las tasas y contribuciones. Del mismo modo, mientras los elementos esenciales de los impuestos nacionales deben ser definidos de manera “*inequívoca*” por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, “*la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la prefiguración de sus aspectos básicos, los cuales se concretan por las asambleas y concejos*”¹¹⁶.

56. *La facultad reglamentaria en materia tributaria.* El principio de

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencia C-066 de 2021.

¹⁰⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-593 de 2019 y C-464 de 2020 para lo cual se puede “*acudi[r] a las herramientas generales de la hermenéutica jurídica*” o “*a partir de las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*”.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011.

¹⁰⁹ *Ib.*

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-060 de 2018.

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencias C-594 de 2010 y C-593 de 2019.

¹¹² Corte Constitucional, sentencias C-030 y C-278 de 2019.

¹¹³ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2016.

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-253 de 1995.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-439 de 2021, C-568 de 2019, C-074 de 2018, C-449 de 2015, y C-621 de 2013.

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019. Ver también, sentencias C-035 de 2009, C-459 de 2013 y C-269 de 2019.

legalidad en su faceta de certeza tributaria limita y enmarca, pero no anula la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas en materia impositiva¹¹⁷. Esto es así, porque la Constitución no exige al legislador llevar a cabo una regulación exhaustiva del régimen jurídico de la obligación tributaria¹¹⁸ y permite que la reglamentación de algunas materias sea delegada a la administración. En particular, la Corte Constitucional ha reconocido que las autoridades administrativas cuentan con potestad reglamentaria en relación con: (i) la concreción de variables económicas que inciden en los elementos esenciales de la obligación fiscal y (ii) la regulación de aspectos técnicos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos.

57. El principio de certeza tributaria prohíbe que el alcance de los elementos esenciales de la obligación fiscal sea determinado *motu proprio* por la administración. Sin embargo, permite que el legislador delegue a las autoridades administrativas la función de delimitar las variables económicas (costos, precios, ingresos etc.) que “*inciden en la definición concreta de los elementos estructurales del ingreso fiscal*”¹¹⁹. Estas variables son susceptibles de un “*tratamiento menos restringido*”¹²⁰, debido a que son difícilmente aprehensibles de forma definitiva e instantánea en un precepto legal y, por lo tanto, “*deben ser diferidas a disposiciones reglamentarias*”¹²¹. En estos casos, sin embargo, la Constitución exige que existan criterios o parámetros legales generales que enmarquen y delimiten la función de concreción administrativa. Lo anterior, con el objeto de prevenir que el uso de variables económicas en el diseño de la obligación tributaria se traduzca en una autorización a la administración para determinar con absoluta autonomía los elementos esenciales de la obligación tributaria.

58. Por otra parte, la Corte Constitucional ha resaltado que las autoridades administrativas son competentes para definir mediante el reglamento aspectos técnicos “*vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos*”¹²². El objeto propio de la reserva legal en materia fiscal es únicamente la delimitación general de los elementos esenciales del gravamen. Por esta razón, la administración puede regular los siguientes aspectos no esenciales del tributo: (i) las obligaciones formales “*necesarias para hacer efectiva la obligación tributaria principal*”¹²³ y (ii) los “*trámites administrativos, siempre que no comprometan derechos fundamentales y sean excepcionales, relacionados con el recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de ciertos tributos, y con sus circunstancias de*

¹¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2019.

¹¹⁸ La jurisprudencia ha puesto de presente que, si bien se exige el respeto de los principios de legalidad y certeza del tributo, lo anterior no se opone al carácter general y abstracto de las normas tributarias “*a las cuales les compete definir con ese carácter tales elementos, sin que sea necesario describir ni particularizar todos los supuestos de hecho que hipotéticamente podrían caer bajo el señalamiento general de las disposiciones*”. Corte Constitucional, sentencias C-228 de 1993, C-121 de 2006 y C-822 de 2011.

¹¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-060 de 2018. Ver también, sentencias C-585 de 2015 y C-511 de 2019.

¹²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015.

¹²¹ Corte Constitucional, sentencia C-060 de 2018.

¹²² Corte Constitucional, sentencia C-066 de 2021.

¹²³ Ib.

recaudo”¹²⁴.

59. *El principio de certeza tributaria en la definición de la base gravable de los tributos.* La base gravable de los tributos es la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria¹²⁵. En otros términos, “se trata de la cuantificación del hecho gravable sobre el que se aplica la tarifa”¹²⁶ o los “ingresos” que un contribuyente obtiene por el desarrollo de una actividad económica¹²⁷. La Constitución permite que los órganos colegiados de elección popular competentes para crear tributos establezcan que la base gravable de un tributo es el “precio” (variable y no fijo) de un bien o servicio y deleguen a la administración la función de establecer el mecanismo para concretarlo o certificarlo de forma periódica¹²⁸. Esta competencia se fundamenta, desde el punto de vista constitucional, en el amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria y, desde el punto de vista económico, en la necesidad de que los importes finales de los impuestos respondan a las dinámicas de los mercados en los que operan los contribuyentes. La Corte Constitucional ha precisado, sin embargo, que el principio de legalidad, en su faceta de certeza, condiciona la constitucionalidad de esta forma de fijar la base gravable al cumplimiento de dos requisitos¹²⁹, los cuales buscan garantizar que las autoridades administrativas efectivamente ejerzan una competencia reglamentaria de *certificación* o *concreción* del precio, y no una función legislativa de *fijación* de la base gravable.

60. Primero, el objeto de la delegación debe ser la concreción administrativa de precios que tengan una contrapartida cierta “en la realidad económica”¹³⁰ y que, “por su naturaleza o por su necesidad de continua actualización”¹³¹, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley. Segundo, la Corte Constitucional ha aclarado que el legislador no está obligado a fijar de manera directa y exhaustiva el “mecanismo”¹³² o “metodología de cálculo”¹³³ del precio. Esta metodología puede ser diseñada por la administración mediante reglamento. Sin embargo, deben existir criterios o pautas generales que orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para concretar y certificar dicho precio¹³⁴. Estos criterios pueden (i) ser

¹²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-060 de 2018.

¹²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-412 de 1992. Ver también, sentencia C-439 de 2021.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-260 de 2015.

¹²⁷ Corte Constitucional, sentencias C-337 de 2017 y C-278 de 2019.

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencias C-040 de 1993, C-1067 de 2002 y C-585 de 2015, entre otras. Ver también, sentencia C-060 de 2018. “Es con base en esta consideración, que la Corte ha avalado la constitucionalidad de normas que difieren a las autoridades administrativas (i) la definición periódica del precio de un bien, como elemento para la conformación de la base gravable de una contribución parafiscal”.

¹²⁹ Corte Constitucional, sentencias C-060 de 2018, C-030 de 2019 y C-511 de 2019.

¹³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015.

¹³¹ Corte Constitucional, sentencia C-060 de 2018.

¹³² Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015 y C-030 de 2019.

¹³³ Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2019. Ver también, sentencias C-040 de 1993, C-842 de 2000, C-480 de 2007 y C-030 de 2019.

¹³⁴ Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015, C-030 de 2019 y C-511 de 2019.

fijados directamente por la ley que crea el tributo, (ii) estar previstos en alguna otra norma de rango legal que sea aplicable¹³⁵ o (iii) derivarse de “un parámetro objetivo y verificable, generalmente obtenido de la ciencia económica”¹³⁶, que permitan a las autoridades aplicar los conceptos y variables económicas con un “alto nivel de certeza”¹³⁷.

61. A continuación, la Sala presenta una tabla que sintetiza las sentencias que han examinado la constitucionalidad de normas tributarias que definen la base gravable de un tributo con base en el precio de un bien y delegan a la administración su concreción, cuantificación o certificación por vía reglamentaria. Luego, presenta un resumen de las principales consideraciones de estas sentencias¹³⁸, las cuales constituyen precedente constitucional para resolver la presente demanda, debido a que resolvieron problemas jurídicos sustancialmente similares al que corresponde resolver a la Sala Plena en esta oportunidad.

Sentencia	Norma demandada (base gravable)	Decisión
C-040/1993	Artículo 7º de la Ley 40 de 1990 que establece la base gravable de la cuota de fomento panelero y defiere al MADR el señalamiento de los precios de referencia.	Exequibilidad
C-1067/2002	Artículo 40 de la Ley 101 de 1993 que establece la base gravable de la contribución parafiscal denominada cesiones de estabilización, mediante precios de referencia o franjas de precios.	Exequibilidad
C-480/2007	Artículo 210 de la Ley 1111 de 2006, que fija la base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, a partir del precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE.	Exequibilidad
C-621/2013	Literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, que fijó la base gravable de la contribución del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, a partir de la diferencia entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia.	Inexequibilidad
C-585/2015	Artículo 70.2 de la Ley 1739 de 2014, según la cual la base gravable de la contribución parafiscal al combustible resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva, por el volumen de combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación. Igualmente define el precio de referencia y defiere al MINMINAS la facultad de	Exequibilidad

¹³⁵ Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015 y C-030 de 2019. En la primera de las citadas providencias la Corte Constitucional señaló que la noción precio de paridad internacional era “una noción determinable a partir del modo como se regulan en otras leyes las contribuciones destinadas a fondos de estabilización de precios de bienes” tales como la Ley 101 de 1993.

¹³⁶ Corte Constitucional, sentencias C-511 de 2019. Ver también sentencias C-060 de 2018 y C-278 de 2019.

¹³⁷ Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015 y C-030 de 2019.

¹³⁸ La Corte resalta que la jurisprudencia constitucional también ha estudiado la constitucionalidad de normas que definen la tarifa de los tributos con base en un “precio” o “valor”. Estas decisiones no constituyen precedente para el caso concreto en estricto sentido, debido a que (i) en este caso se cuestiona la presunta indefinición de la base gravable -no la tarifa- de la cuota de fomento palmero, y (ii) el alcance del principio de certeza tributaria varía de acuerdo con el elemento esencial del tributo de que se trate por, lo que las reglas jurisprudenciales aplicables a la tarifa son diferentes y, a pesar de ser relevantes, no son plenamente aplicables.

	concretar dicho precio.	
C-030/2019	Artículo 121 de la Ley 488 de 1998. Disponía que la base gravable de la sobretasa a la gasolina estaba constituida por el “valor de referencia” de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, que certificara mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.	Inexequibilidad
C-511/2019	Artículo 49 de la Ley 1816 de 2019. Establece que la base gravable del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares está conformado por un componente específico y uno <i>ad valorem</i> . Así mismo, indica que la base gravable del componente <i>ad valorem</i> es el “precio de venta al público por unidad de 750”.	Exequibilidad

58.1. *Sentencia C-040 de 1993*. La Sala Plena examinó la constitucionalidad del artículo 7° de la Ley 40 de 1990, el cual establecía que la base gravable de la cuota de fomento panelero (contribución parafiscal) era del “(0.5%) del precio de cada Kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a las diez (10) toneladas por hora y el uno por ciento (1%) del precio de cada Kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora”. Así mismo, disponía que el Ministerio de Agricultura señalaría semestralmente “el precio del Kilogramo de panela o miel, a nivel nacional o regional, con base en el cual se llevará a cabo la liquidación de las Cuotas de Fomento Panelero durante el semestre inmediatamente siguiente”. La Corte Constitucional encontró que la facultad otorgada al Ministerio de Agricultura para señalar el “precio” de la panela no vulneraba el principio de legalidad tributaria. Esto, porque (i) el principio de legalidad tributaria exige que la ley fije “la base sobre la cual se cobrará el gravamen, no así las sumas concretas sobre las que ha de cobrarse”, (ii) el precio de la panela es “altamente variable” y (iii) la competencia del ministerio era una “función técnica de certificación” que “facilita el cálculo y la prueba de dicho precio”. Por esta razón, declaró la exequibilidad de la norma demandada.

58.2. *Sentencia C-1067 de 2002*. La Sala Pleno estudió la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 101 de 1993, el cual establece que la base gravable de la contribución parafiscal denominada cesiones de estabilización de los productos agropecuarios y pesqueros, es la diferencia de precios entre el valor del mercado internacional del respectivo producto agropecuario o pesquero para el día en que se registre la operación y el “precio de referencia o límite superior de la franja de precios de referencia”. De igual forma, dispone que “[l]os Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán la metodología para el cálculo del precio de referencia a partir de la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60

meses anteriores”. La Sala concluyó que la disposición no vulneraba el principio de legalidad, porque (i) este no implicaba que la ley, las ordenanzas o los acuerdos “*tengan que señalar de manera concreta las sumas sobre las cuales ha de liquidarse el gravamen, pues debe existir un mínimo de flexibilidad dada la naturaleza de la actividad que se regula*” y (ii) el legislador había fijado “*directrices*” que orientaban la labor de concreción administrativa de los precios.

58.3. *Sentencia C-480 de 2007*. La Sala Plena estudió la constitucionalidad del artículo 210 de la Ley 1111 de 2006, el cual preveía que la base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco correspondía al “*precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE*”. La Corte resaltó que la facultad del DANE de certificar el “*precio de venta al público*” no implicaba una deslegalización de la base gravable del impuesto. La Sala añadió que la posibilidad de certificar el precio de venta al público de un producto es un asunto que “*atiende a la necesaria consideración de las fluctuaciones de los precios en el mercado, y tiene una especificidad técnica que debe atenderse*”. Además, precisó que, a pesar de que el concepto de precio de venta al público no estaba definido en la ley y era “*indeterminado*”, la labor del DANE no es la de “*fijar*” dicho precio “*sino la de certificar semestralmente dicho precio, lo que comporta necesariamente la aplicación de métodos objetivos propios de su función institucional como responsable de las estadísticas*”. Con fundamento en estas consideraciones, declaró la exequibilidad de la norma demandada.

58.4. *Sentencia C-621 de 2013*. La Sala Plena examinó la constitucionalidad del literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011. Este literal disponía que los recursos para el funcionamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles provendrían de, entre otros, “[l]os recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, cuando existan”. La Corte encontró que la disposición acusada creaba un ingreso de naturaleza tributaria parafiscal que desconocía el principio de legalidad, debido a que no definía la base gravable con suficiente precisión. Esto, porque el “*precio de referencia*” y de “*paridad internacional*” no eran variables que tuvieran un contenido económico cierto y, además, la disposición acusada, ni ninguna otra norma de rango legal, habían fijado los parámetros que el Ministerio de Minas y Energía debía atender para determinarlos. En concreto, el legislador “*no fijó ni el procedimiento; ni la fórmula o, al menos, las variables que deban tenerse en cuenta para llevar a cabo dicha tarea*”. En tales términos, concluyó que la disposición acusada era inconstitucional.

58.5. *Sentencia C-585 de 2015*. La Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del artículo 70.2 de la Ley 1739 de 2014 el cual, de un

lado, prescribe que la base gravable de la contribución parafiscal al combustible “*resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva, por el volumen de combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación*”. De otro, define el precio de referencia como el “*ingreso al productor y es la remuneración a refinadores e importadores por galón de combustible gasolina motor corriente y/o ACPM para el mercado nacional*” y dispone que este precio “*se fijará por el Ministerio de Minas, de acuerdo con la metodología que defina el reglamento*”.

La Corte reconoció que, ni la disposición acusada, ni ninguna otra norma de rango legal, definían el concepto de “*precio de paridad internacional*”. Sin embargo, esto no implicaba una vulneración del principio de certeza tributaria, porque esta era una “*una noción determinable a partir del modo como se regulan en otras leyes las contribuciones destinadas a fondos de estabilización de precios de bienes*” tales como la Ley 101 de 1993 y, además, era posible elucidar su sentido, “*a partir del modo como se entiende en la legislación fiscal especializada de naciones extranjeras*”. De otra parte, concluyó que la delegación al Ministerio de Minas para fijar el “*precio de referencia*” no vulneraba el principio de certeza tributaria, porque (i) la norma definía explícitamente el precio de referencia en función de los ingresos y la remuneración por galón de combustible y (ii) los precios de referencia de los combustibles, aunque son fijados por el Ministerio de Minas, “*no responden causalmente solo a un acto de voluntad, sino que están sujetos a fluctuaciones en función de las circunstancias del mercado, de la política fiscal colombiana y del comercio exterior*”. En tales términos, declaró la exequibilidad de la norma demandada.

58.6. *Sentencia C-030 de 2019*. La Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del artículo 121 de la Ley 488 de 1998. Esta disposición disponía que la base gravable de la sobretasa a la gasolina “[e]stá constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía”. La Corte Constitucional encontró que esta norma vulneraba el principio de certeza tributaria porque (i) el “*valor de referencia de venta al público*” era un valor, no un precio que derivara de una realidad económica variable “*con existencia propia*” o sea determinable a través de criterios técnicos y (ii) no existe una norma de rango legal que establezca los parámetros y el procedimiento con la que el Ministerio de Minas y Energía debe fijar y certificar dicho valor. Por esta razón, declaró su inexecutableidad.

58.7. *Sentencia C-511 de 2019*. La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 49 de la Ley 1816 de 2019. Esta norma dispone que la base gravable del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares está conformada por un componente específico y

uno *ad valorem*. Así mismo, indica que la base gravable del componente *ad valorem* es el “precio de venta al público por unidad de 750 cc, sin incluir el impuesto al consumo o la participación, certificado anualmente por el DANE, garantizando la individualidad de cada producto”. La Corte Constitucional concluyó que la norma demandada no vulneraba el principio de certeza tributaria, porque (i) el “precio de venta al público” que debe certificar el DANE “es un aspecto económico variable, un valor fluctuante, que depende de diversos factores del mercado, de manera que el legislador no puede regularlo de forma fija y rígida, por cuanto los precios son cambiantes” y (ii) la delegación al DANE era constitucional, porque esta entidad cumple “la función de certificar la base gravable pero no de definirla, determinarla o fijarla, con lo cual ejerce funciones propias (...) consistentes en verificar el precio de venta por botella de 750cc, el cual es un elemento cuantitativo del tributo que es de carácter objetivo”.

62. El siguiente cuadro sintetiza las reglas jurisprudenciales relevantes para resolver el caso concreto. En particular, aquellas que sintetizan la evolución de la línea jurisprudencial respecto del contenido y alcance del principio de certeza tributaria frente a aquellas normas que establecen que la base gravable de los tributos es un “precio” cuya certificación, concreción y liquidación es delegada a la administración.

El principio de certeza tributaria en la definición de la base gravable de los tributos
<p>1. <i>Definición.</i> La certeza tributaria es una faceta del principio de legalidad que impone a las corporaciones públicas de representación popular la obligación de definir con razonable claridad y precisión los elementos esenciales del tributo.</p> <p>2. <i>Características.</i> El principio de certeza tributaria tiene 2 características esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) No es absoluto porque no impone al legislador la obligación de definir los elementos esenciales del tributo de manera completamente inequívoca, únicamente prohíbe que estos adolezcan de una indefinición insuperable. (ii) Tiene un contenido y alcance relativo, dado que la Constitución impone al legislador niveles diferenciados de precisión en el diseño del régimen jurídico de la obligación tributaria que dependen del tipo de tributo y del elemento esencial de que se trate. <p>3. <i>Facultad reglamentaria en materia impositiva.</i> El principio de certeza tributaria limita y enmarca, pero no anula la facultad reglamentaria en materia impositiva. La Constitución prohíbe delegar a la administración la determinación autónoma de los elementos esenciales de la obligación fiscal. Sin embargo, faculta a las autoridades administrativas para ejercer potestad reglamentaria en relación con: (i) la concreción de variables económicas que inciden en los elementos esenciales de la obligación fiscal, siempre que se cumplan estrictos requisitos constitucionales y (ii) la regulación de aspectos técnicos -no esenciales- vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos, los cuales no forman parte de la materia objeto de reserva, tales como (a) las obligaciones formales y (b) los trámites administrativos relacionados con el recaudo y la liquidación.</p> <p>4. <i>La delegación a la administración de la certificación de precios que inciden en la base gravable de los tributos.</i> La Constitución permite que los órganos colegiados de elección popular deleguen a las autoridades administrativas la definición periódica del “precio” (de</p>

referencia, de paridad internacional, de venta al público etc.) de un bien o servicio, como elemento para la conformación de la base gravable de una contribución parafiscal, tasa o impuesto. En estos casos, el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, no exige que el legislador fije directamente el mecanismo o metodología de cálculo del precio. Sin embargo, condiciona la constitucionalidad de la delegación al cumplimiento de dos requisitos que buscan garantizar que las autoridades administrativas efectivamente ejerzan una competencia administrativa de *concreción* o *certificación* del precio, y no una función legislativa de *fijación* autónoma de la base gravable:

- (i) El objeto de la delegación debe ser la certificación o concreción de precios que tengan una contrapartida cierta en la realidad económica y que, por su naturaleza variable o por su necesidad de permanente actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley;
- (ii) La existencia de criterios, pautas o estándares que orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para concretar, certificar o liquidar dicho precio. Estos criterios pueden (i) ser fijados por el legislador en la disposición que crea el tributo o en otra norma de rango legal que resulte aplicable o (ii) derivarse de parámetros objetivos y verificables y reglas técnicas de la ciencia económica que permitan a las autoridades aplicar los conceptos y variables económicas con un alto nivel de certeza.

(iii) Caso concreto

63. La Corte Constitucional considera que el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 vulnera la faceta de certeza del principio de legalidad tributaria (arts. 338 y 150.12 de la CP), porque no determina con razonable claridad y precisión la forma en la que la base gravable de dicho tributo debe liquidarse, y dicha indefinición es insuperable en los términos de la jurisprudencia constitucional.

64. El inciso 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 dispone que la base gravable de la cuota de fomento palmero es el “*precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído*”. Por su parte, el parágrafo 1° del mismo artículo (disposición demandada), establece que esta contribución parafiscal se liquidará con base en “*los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura*” (subrayado fuera del texto). En tales términos, el legislador determinó que la base gravable de la cuota de fomento palmero era el precio del producto, el cual debía fijarse y liquidarse a partir de tres componentes: (i) tipo de precio: el precio de “*referencia*” señalado por el MADR de (ii) una determinada cantidad de del palmiste y aceite de palma extraído: kilogramo, en (iii) un periodo de certificación específico: semestre.

65. La Sala Plena reitera que la Constitución permite que el legislador establezca que la base gravable de un tributo es el “*precio*” de un bien o servicio y delegue a la administración la función de establecer el mecanismo para concretarlo o certificarlo de forma periódica. En estos casos, el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, no exige que el legislador fije directamente la metodología de cálculo del precio. Sin embargo, condiciona la constitucionalidad de la delegación al cumplimiento de dos requisitos: (i) el

objeto de la delegación debe ser la certificación o concreción de precios que tengan una contrapartida cierta en la realidad económica y que, por su naturaleza o por su necesidad de permanente actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley y (ii) existan criterios, pautas o estándares que orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para concretar, certificar o liquidar dicho precio.

66. La Sala encuentra que en la definición de la base gravable de la cuota de fomento palmero el legislador cumplió con el primer requisito, pero no satisfizo el segundo de ellos. En efecto, el “precio” del palmiste y el aceite crudo de palma es, en abstracto, una variable económica que, por su naturaleza y necesidad de permanente actualización, no puede ser prevista de antemano y de manera precisa por la ley. El MADR y FEDEPALMA aportaron pruebas que demuestran que el precio de estos productos es volátil, debido a, entre otras, (i) las condiciones de oferta y demanda de la canasta de aceites y grasas a nivel internacional, (ii) la correlación de “los precios de los aceites y grasas con el precio del petróleo, a partir del uso de aceites y grasas en la producción de biocombustibles”; (iii) la inversión en “commodities” luego de la crisis económica de 2008, “que estimuló la mayor llegada de capitales a las bolsas de productos agrícolas”¹³⁹ y (iv) las dinámicas sectoriales de producción¹⁴⁰. Esto explica la alta variación que el precio de estos productos ha tenido en los últimos años¹⁴¹.



Evolución del precio local e internacional del aceite de palma 1981-2021

67. La Sala encuentra que la alta volatilidad del precio nacional e internacional del palmiste y de aceite crudo de palma justifica que el legislador haya dispuesto que estos precios se liquidarían con base en precios de “referencia” señalados semestralmente por el MADR. Lo anterior, con la finalidad de (i) dar a los productores certeza sobre el monto del gravamen y

¹³⁹ Intervención de Fedepalma, pág. 20.

¹⁴⁰ Intervención del MADR, pág. El MADR explicó que es necesario hacer una actualización semestral del precio debido al “fenómeno de estacionalidad de la cosecha que tiene la producción del aceite de palma y palmiste en el país”. Según el ministerio, durante el primer semestre del año, “siempre se cuenta con una mayor disponibilidad del bien agrícola en el mercado nacional de producción local, mientras que, para el segundo semestre de cada anualidad, la producción nacional disminuye”.

¹⁴¹ Tabla tomada de la intervención de Fedepalma, pág. 20.

(ii) al mismo tiempo, garantizar que la base gravable y el importe final de la contribución parafiscal responda a las dinámicas de comercialización cambiantes de los mercados nacional e internacional de estos productos y “refleje de la mejor forma, la situación de precio que realmente está enfrentando el productor nacional”¹⁴².

68. Sin embargo, la Sala considera que la forma en la que el legislador determinó que dicho precio debía liquidarse, esto es, a partir de los precios de “referencia” que señale el MADR para cada semestre, vulnera el principio de legalidad en su faceta de certeza tributaria. Esto, porque no permite cuantificar y determinar el importe de la base gravable de la cuota de fomento palmero con suficiente precisión, claridad y predictibilidad, habida cuenta de la insuperable indeterminación semántica y jurídica del concepto de “precio de referencia” y de la ausencia de parámetros legales, o derivados de la ciencia económica, que orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para liquidar dicho precio. Al respecto, la Sala considera que:

69. Primero. La Ley 138 de 1994 no define el concepto de “precio de referencia” de palmiste y de aceite crudo de palma extraído, a partir del cual debe liquidarse la base gravable de la cuota de fomento palmero. Tampoco establece una metodología de cálculo ni pautas, criterios o estándares que enmarquen la forma en que dicho precio debe cuantificarse. Dicha indefinición es insuperable a partir de una interpretación gramatical y sistemática del término. La Sala nota que el diccionario panhispánico del español jurídico define el precio de referencia como aquel “precio tomado en consideración por el consumidor para compararlo con el precio observado”¹⁴³. Según esta definición, el precio de referencia no tiene un contenido semántico autónomo y preciso, sino que, por el contrario, es un “precio” que es fijado por un determinado agente del mercado como parámetro para llevar a cabo una comparación con otros valores o precios. De otro lado, la Sala resalta que no existe un concepto unívoco de precio de referencia en el derecho internacional económico o en las legislaciones tributarias especializadas que pueda ser aplicado para determinar la forma en la que la base gravable de la cuota de fomento palmero debe ser liquidada.

70. La falta de definición del precio de referencia y de su metodología de cálculo, así como la imposibilidad de determinar su contenido a partir de otros métodos de interpretación jurídica, diferencian este caso de aquel que fue resuelto por la Corte en la sentencia C-585 de 2015. En la sentencia C-585 de 2015, la Corte declaró que el artículo 70.2 de la Ley 1739 de 2014, que definía la base gravable de la contribución diferencial de participación de la gasolina y ACPM, en función de “precios de referencia” y “precios de paridad

¹⁴² FEDEPALMA, Intervención del 13 de julio de 2021, pág. 20.

¹⁴³ <https://dpej.rae.es/lema/precio-de-referencia#:~:text=1..compararlo%20con%20el%20precio%20observado.>

internacional” de los productos, no era contraria al principio de certeza tributaria. Esto, porque (i) el legislador definió el concepto de precio de referencia de manera expresa en la ley que creó el tributo y (ii) el concepto de precio de “*paridad internacional*” tenía un significado en la “*legislación fiscal especializada de naciones extranjeras*”. Como puede verse ninguna de estas dos circunstancias se presenta en este caso.

71. Segundo. La Sala resalta que no existe una definición constitucional o legal del “*precio de referencia*” de un producto o servicio que pueda ser aplicable como cláusula general para orientar la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo y liquidación de la base gravable de la cuota de fomento palmero. Por el contrario, el legislador ha empleado el concepto de precio de referencia con diferentes significados. A título de ejemplo, el artículo 70.2(b) de la Ley 1739 de 2014 definía el precio de referencia del galón de combustible, a partir del cual se debía liquidar la base gravable de la contribución diferencial de participación, como el “*ingreso al productor y es la remuneración a refinadores e importadores por galón de combustible gasolina motor corriente y/o ACPM para el mercado nacional*”. Por su parte, el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 dispone que el precio de referencia de los productos agropecuarios, que se usa para liquidar las operaciones de los fondos de estabilización de los productos agropecuarios, debe calcularse a partir de “*la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 meses anteriores*”. La Sala nota que, naturalmente, el monto del *ingreso* del productor por una cantidad de producto en el mercado *nacional* es diferente al importe que tiene una determinada *cotización representativa* en el mercado *internacional*. Esto impide inferir un concepto unívoco de precio de “referencia” que permita determinar con mayor precisión la forma en que la base gravable de la cuota de fomento palmero debe liquidarse.

72. Ahora bien, la Sala Plena nota que algunos intervinientes consideran que la definición y metodología de cálculo del “*precio de referencia*” previstas en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 son aplicables para determinar la base gravable de la cuota de fomento palmero. Esto, porque el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 es una cláusula general que define el concepto de precio de referencia para todos los productos agropecuarios, tales como la palma y el aceite crudo de palma extraído. De otro lado, según los intervinientes, esta norma define un concepto de precios de referencia y una metodología de cálculo para todo el sistema parafiscalidad¹⁴⁴ de regulación económica del sector palmero que “*opera mediante el mecanismo de estabilización de precios*”¹⁴⁵ regulado en la Ley 101 de 1993.

73. La Sala discrepa de la posición de los intervinientes. La Sala reconoce

¹⁴⁴ Intervención de FEDEPALMA, pág. 10.

¹⁴⁵ Intervención de Mauricio Plazas Vega, pág. 5.

que las operaciones de estabilización del palmiste y aceite de palma –compensaciones y cesiones de estabilización¹⁴⁶–, de un lado, y la cuota de fomento palmero, de otro, forman parte del sistema de parafiscalidad palmera y persiguen los mismos propósitos. Así mismo, advierte que tanto las cesiones de estabilización, como la cuota de fomento palmero, operan con sistemas de precios de “referencia”, que tienen por propósito dar a los productores certeza sobre el monto de los tributos en un contexto de inestabilidad y volatilidad de los precios como el que caracteriza el mercado de palmiste y aceite de palma extraído. Sin embargo, en criterio de la Corte, el concepto y metodología de cálculo del “precio de referencia” de los productos agropecuarios previstos en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 no pueden ser aplicados para determinar la forma en que la base gravable de la cuota de fomento palmero debe ser liquidada. Esto es así, porque:

- (i) Las cesiones de estabilización y la cuota de fomento palmero son tributos diferentes. El artículo 40 de la Ley 101 de 1993 regula la forma en que los Fondos de Estabilización de Precios deben calcular el precio de referencia de los productos agropecuarios para efectos de cuantificar el monto de las compensaciones y las cesiones de estabilización. Según la jurisprudencia constitucional, las cesiones de estabilización son una contribución parafiscal¹⁴⁷ diferente a la cuota de fomento palmero.
- (ii) El hecho de que las cesiones de estabilización, así como como la cuota de fomento palmero, operen con sistemas de precios de “referencia” o franjas de precios de “referencia” no permite inferir que existe un solo concepto de precio de “referencia”, que su metodología de cálculo es la misma, ni que el importe de todos los precios de “referencia” en el mercado nacional e internacional de comercialización de palmiste y aceite crudo de palma es o debe ser el mismo. Naturalmente, todos los precios de referencia se liquidarán con la misma información de producción y comercialización de los productos. Sin embargo, es perfectamente posible que las metodologías de cálculo y los periodos de certificación de estos precios sean diferentes.

¹⁴⁶ Ley 101 de 1993. “ARTÍCULO 40. PROCEDIMIENTO PARA LAS OPERACIONES DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PESQUEROS. El precio de referencia o la franja de precios de referencia; la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante; y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá a los fondos o se compensará a los productores, vendedores o exportadores, serán establecidos por los comités directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

Las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros se sujetarán al siguiente procedimiento:

1. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros respectivo es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, el Fondo pagará a los productores, vendedores o exportadores una compensación de estabilización. Dicha compensación será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado”.

¹⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1067 de 2002.

- (iii) El periodo de certificación del precio de referencia que se emplea para calcular el monto de las cesiones de estabilización es diferente al de la cuota de fomento palmero. En efecto, el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 dispone que el precio de referencia deberá calcularse a partir de *“la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 meses anteriores”*. En cambio, el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1993 dispone que el periodo de certificación del precio de referencia de la cuota de fomento palmero es semestral.
- (iv) La práctica administrativa demuestra que el MADR no ha utilizado el concepto de precio de referencia ni la metodología de cálculo prevista en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 al momento de *“señalar”* el precio de referencia que debe tomarse en cuenta para liquidar la base gravable de la cuota de fomento palmero. Por el contrario, tal y como se muestra en la siguiente tabla, las resoluciones recientes del MADR mediante las cuales señala los precios de referencia para efectos de calcular la base gravable de la cuota de fomento palmero, dan cuenta de que esta autoridad fija el precio de referencia (i) sin hacer ninguna referencia al artículo 40 de la Ley 101 de 1993 y (ii) a partir de indicadores de precios para el mercado de consumo en Colombia, conforme a las justificaciones técnicas de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales:

Resoluciones MADR	
Resolución 167 de 2021 <i>“por la cual se señalan los precios de referencia para la liquidación de la cuota de fomento de la agroindustria de la palma de aceite para el segundo semestre de 2021”</i> .	El MADR no hace referencia al artículo 40 de la Ley 101 de 1993. Por el contrario, en las consideraciones del acto administrativo, aclara que de acuerdo con la <i>“justificación técnica de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales”</i> el precio de referencia es calculado <i>“a partir de un promedio ponderado de los indicadores de precio para el mercado de consumo en Colombia del segundo semestre del año con respecto a la producción nacional comercializada, después de haber descontado la cesión de estabilización (...)”</i> .
Resolución 308 de 2020 <i>“por la cual se señalan los precios de referencia para la liquidación de la cuota de fomento de la agroindustria de la palma de aceite para el primer semestre de 2021”</i> .	El MADR no hace referencia al artículo 40 de la Ley 101 de 1993. Por el contrario, en las consideraciones del acto administrativo, aclara que de acuerdo con la <i>“justificación técnica de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales”</i> el precio de referencia es calculado <i>“a partir de un promedio ponderado de los indicadores de precio para el mercado de consumo en Colombia del primer semestre del año con respecto a la producción nacional comercializada, después de haber descontado la cesión de estabilización (...)”</i> .
Resolución 158 de 2020, <i>“por la cual se señalan los precios de referencia para la liquidación de la cuota de fomento de la agroindustria de la</i>	El MADR no hace referencia al artículo 40 de la Ley 101 de 1993. Por el contrario, en las consideraciones del acto administrativo, aclara que de acuerdo con la <i>“justificación técnica de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales”</i> el precio de referencia es calculado <i>“a partir de un promedio ponderado de los</i>

<i>palma de aceite para el primer semestre de 2021</i> ".	<i>indicadores de precio para el mercado de consumo en Colombia del semestre del año en curso con respecto a la producción nacional comercializada, después de haber descontado la cesión de estabilización (...)</i> ".
---	--

74. En tales términos, la Sala encuentra que, diferencia de lo que afirman los intervinientes, ni el artículo 40 de la Ley 101 de 1993, ni ninguna otra norma de rango legal es aplicable para liquidar la base gravable de la cuota de fomento palmero y no ha sido empleado por el MADR al momento de ejercer la función de “señalar” el precio de referencia del palmiste y el aceite de crudo extraídos que el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 le otorga¹⁴⁸.

75. La Sala encuentra que la ausencia de parámetros legales que orienten la forma en que el precio de “referencia” debe ser calculado, diferencian este caso de los que fueron resueltos por la Corte en las sentencias C-480 de 2007 y C-511 de 2019. En estas sentencias, la Corte examinó si los artículos 210 de la Ley 1111 de 2006 y 49 de la Ley 1816 de 2019 vulneraban el principio de legalidad al disponer que la base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco y el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivo, debía ser liquidado con base en el precio de “venta al público” de estos productos, los cuales debían ser certificados por el DANE. La Corte concluyó que las normas demandadas eran exequibles y no contrariaban el principio de certeza tributaria porque, a pesar de que la norma no determinaba la forma en que estos precios debían liquidarse, el DANE debía aplicar “*métodos objetivos propios de su función institucional como responsable de las estadísticas*” (subrayado fuera del texto). Como puede verse, a diferencia que lo ocurre en este caso, en las sentencias C-480 de 2007 y C-511 de 2019, la Corte constató que en la ley existían *métodos objetivos* propios de la funciones legales e institucionales del DANE que garantizaban que la certificación del precio no era llevada a cabo de forma autónoma por una autoridad administrativa.

76. Tercero. La Sala Plena nota que, de acuerdo con la información y pruebas que fueron aportadas al expediente del proceso constitucional, no existen parámetros objetivos en la ciencia económica que permitan liquidar la base gravable de la cuota de fomento palmero con un alto nivel de certeza. Por el contrario, la Sala observa que, según la información aportada por el MADR y FEDEPALMA, los precios de “referencia” del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994, no son una variable económica con un concepto unívoco del cual puedan inferirse pautas o criterios verificables ni reglas técnicas de cálculo. Por el contrario, según este ministerio, los precios de referencia son una “*herramienta económica que permite limitar los efectos negativos de la*

¹⁴⁸ En este punto, la Sala aclara que la práctica administrativa o el ejercicio de una función legal por parte de una autoridad administrativa no determina la constitucionalidad en abstracto de una norma. Sin embargo, la Sala trae a colación la práctica administrativa con el objeto de demostrar que la propia autoridad que ejerce la función prevista en la norma demandada no acude a los parámetros legales que, según los intervinientes, enmarcan su labor de certificación.

*volatilidad de los precios en los mercados de un bien o servicio (...)*¹⁴⁹.

77. La Sala resalta que esta circunstancia diferencia la norma demandada de otras disposiciones tributarias, declaradas exequibles por la Corte Constitucional, que disponen que la base gravable de un determinado tributo debe liquidarse con base en el precio de “venta al público”¹⁵⁰ o el precio de “paridad internacional”¹⁵¹ de un determinado producto. Lo anterior, porque este tipo de precios, a diferencia del precio de “referencia” del palmiste y aceite crudo de palma, tienen una existencia propia y cierta¹⁵² en la realidad económica susceptible de ser cuantificada a partir de variables económicas y técnicas, no son simples herramientas de estabilización.

78. *Conclusión.* En síntesis, la Sala Plena encuentra que el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 desconoce el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, puesto que no definió con razonable claridad y precisión la forma en que el precio de “referencia” debía liquidarse. Esta indefinición es insuperable porque no existen normas de rango legal que (i) establezcan criterios que permitan determinar lo que debe entenderse por “precio de referencia” de palma y el aceite crudo de palma extraído y (ii) prevean una metodología o criterios generales que orienten la forma en que este precio debe cuantificarse. Así mismo, (iii) la Sala observa que en la ciencia económica no es posible identificar parámetros objetivos y verificables ni reglas técnicas a partir de los cuales se pueda calcular este precio con un razonable grado de certeza.

79. En criterio de la Corte, la falta de claridad y precisión insuperable de la magnitud del hecho gravado implica que la delegación prevista en la disposición demandada para que el MADR “señale” el precio de referencia es inconstitucional. La Sala reitera y reafirma la regla de decisión fijada en las sentencias C-621 de 2013 y C-030 de 2019 según la cual la Constitución permite que el legislador delegue a la administración la concreción de variables económicas, tales como el precio de “referencia”, que inciden en los elementos esenciales de la obligación fiscal. Lo anterior, siempre que existan pautas, criterios o parámetros legales, o derivados de la ciencia económica, que garanticen que las autoridades administrativas efectivamente ejerzan una competencia administrativa de *concreción* o *certificación*, y no una función legislativa de *fijación* o determinación autónoma de un elemento esencial del tributo. En este caso, la ausencia de tales criterios, parámetros o pautas implica que el MADR puede diseñar el mecanismo de cálculo del precio de “referencia” y liquidar la base gravable de la cuota de fomento palmero con una absoluta discrecionalidad y autonomía, lo cual infringe el artículo 338 de la Constitución¹⁵³. Por esta razón, la Corte declarará la inexecutable del

¹⁴⁹ MADR, Intervención del 13 de julio de 2021, pág. 10.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias C-480 de 2007 y C-511 de 2019.

¹⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015.

¹⁵² Corte Constitucional, sentencias C-621 de 2013 y C-030 de 2019.

¹⁵³ En este punto la Sala reitera la regla de decisión fijada por la Corte en las sentencias C-621 de 2013 y C-

parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994.

80. *Efectos diferidos de la inexecutableidad.* El artículo 45 de la Ley 270 de 1996 dispone que las sentencias de constitucionalidad que profiera la Corte Constitucional “*tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario*”. Con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia constitucional¹⁵⁴ ha reiterado que la Corte Constitucional está facultada para resolver que las sentencias que declaran la inexecutableidad de una norma tengan efecto *diferido*. En tales términos, una sentencia de inexecutableidad diferida, o de constitucionalidad temporal, “*es aquella por medio de la cual el juez constitucional constata que la ley sometida a control es inexecutable, pero decide no retirarla inmediatamente del ordenamiento*”¹⁵⁵.

81. Las sentencias de inexecutableidad diferida tienen como finalidad (i) evitar que la expulsión automática de la disposición comprometa “*gravemente otros principios y valores constitucionales*”¹⁵⁶ y (ii) conceder al legislador “*un término razonable para que supla el vacío normativo*”¹⁵⁷. Los efectos inexecutableos que puede producir una decisión de inexecutableidad permiten entender la “*aparente paradoja*”¹⁵⁸ o “*contradicción lógica*”¹⁵⁹ de que la Corte constata la inexecutableidad material de una norma, pero decida mantener su vigencia. En estos escenarios, la sentencias de inexecutableidad diferida constituyen una herramienta que maximiza la supremacía de la Constitución y salvaguarda el margen de configuración del legislador, en tanto permiten a los tribunales constitucionales armonizar la protección de los principios o derechos que la norma demandada vulnera con aquellos que podrían resultar afectados con un fallo de inexecutableidad simple que la expulse de forma inmediata¹⁶⁰.

82. La Corte Constitucional¹⁶¹ ha señalado de forma reiterada que la procedencia de las sentencias de inexecutableidad diferida es excepcional¹⁶² y está sujeta al cumplimiento de requisitos probatorios y de suficiencia argumentativa¹⁶³, los cuales buscan garantizar que la adopción de este tipo de decisiones no obedezca a “*valoraciones políticas o de conveniencia*”¹⁶⁴. De un lado, deben existir elementos de juicio que permitan concluir razonablemente que la declaración de inexecutableidad inmediata “*ocasiona*

030 de 2019.

¹⁵⁴ Corte Constitucional, sentencias C-037 de 1996, C-737 de 2001, C-481 de 2019, C-464 de 2020, C-483 de 2020 y C-047 de 2021.

¹⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-737 de 2001.

¹⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2021.

¹⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia C-483 de 2020.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1997.

¹⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-737 de 2001.

¹⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020.

¹⁶¹ Corte Constitucional, sentencias C-464 de 2020, C-483 de 2020 y C-047 de 2021, entre muchas otras.

¹⁶² Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1997.

¹⁶³ Corte Constitucional, sentencias C-737 de 2001 y C-481 de 2019.

¹⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-483 de 2020.

una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento en el ordenamiento jurídico”¹⁶⁵. De otro lado, la Corte tiene la carga de justificar el diferimiento, lo que implica que debe (i) exponer las razones por las cuales se descarta la posibilidad de adoptar una sentencia integradora¹⁶⁶ y (ii) explicar las razones que motivan la extensión del plazo conferido al Legislador.

83. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala Plena considera que en este caso es procedente diferir la inexecutableidad del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994. Esto, porque la cuota de fomento palmero es un instrumento de intervención económica que (i) garantiza “un flujo de recursos para los cultivadores”¹⁶⁷ de forma que estos sean reinvertidos en actividades de interés para la industria y (ii) de este modo, contribuye a realizar los mandatos constitucionales previstos en los artículos 64 y 65 de la Constitución, según los cuales el desarrollo integral agropecuario es una actividad prioritaria de interés público¹⁶⁸ y es deber del Estado “mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”¹⁶⁹. En efecto, de acuerdo con la información aportada por FEDEPLAMA y el MADR al presente proceso constitucional, y conforme a lo previsto por el artículo 7° de la Ley 138 de 1994 el cual establece la destinación de la cuota de fomento palmero, los ingresos que se han recaudados por concepto de este tributo se han invertido en la investigación y desarrollo de tecnología (63%), fortalecimiento de la comercialización, mercadeo y promoción del consumo (12%) y estudios económicos (12%) de esta industria:



84. En este sentido, la Sala Plena considera que la inexecutableidad simple del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 no es procedente, en atención a que la expulsión de esta disposición implicaría que la cuota de fomento palmero no podría ser liquidada ni recaudada. La imposibilidad de liquidar y recaudar estos tributos disminuiría sustancialmente los recursos del sistema de parafiscalidad lo cual afectaría sustancialmente a los cultivadores de palma, así como al desarrollo integral de toda la industria.

¹⁶⁵ Ib.

¹⁶⁶ A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexecutableidad.

¹⁶⁷ FEDPELMA, Intervención del 13 de julio de 2021.

¹⁶⁸ Constitución Política, art. 65.

¹⁶⁹ Constitución Política, art. 64.

85. De otra parte, la Corte considera que en este caso no es posible proferir una sentencia *integradora* en la que este tribunal determine, *motu proprio*, la forma en que los precios de “referencia” del palmiste y del aceite crudo de palma extraído deben liquidarse. Lo anterior, debido a que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia tributaria que comprende la potestad de diseñar los elementos esenciales de las contribuciones parafiscales. Por esta razón, la Corte declarará la inexecutable diferida de la norma demandada a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2022, para que, si así lo considera conveniente, el legislador cuente con un tiempo prudencial para establecer, conforme al principio de certeza tributaria, la forma en que la base gravable de la cuota de fomento palmero debe ser liquidada.

III. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

86. *Demandas acumuladas.* La ciudadana Cindy Paola Cotes Murgas formuló dos demandas de acción pública de inconstitucionalidad. La primera, en contra del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994, “*por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero*” (expediente D-14249), por la presunta vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria (art. 338 de la CP). En criterio de la demandante, la norma demandada no fija de manera clara y precisa la base gravable de la cuota de fomento palmero pues (i) establece que esta debe liquidarse con base en los precios de referencia que “señale” el MADR y (ii) y no fija parámetros generales que orienten dicha labor, lo cual se traduce en una deslegalización de un elemento esencial del tributo. La segunda, en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” (expediente D-14250), por considerar que la disposición acusada infringe el principio de unidad de materia (art. 158 de la CP). Lo anterior, debido a que, en su criterio, esta norma no guardaba una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales de la Ley del PND 2006-2010.

87. *Decisión de la Corte.* En relación con cada una de las demandas, la Corte resolvió lo siguiente:

88. *D-14250.* La Sala Plena concluyó que la demanda formulada en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 era inepta, porque el cargo por vulneración al principio de unidad materia no satisfacía las exigencias mínimas de argumentación. Esto, porque la demandante (i) dirigió sus acusaciones contra el artículo 28 de la ley 1151 de 2007, sin consideración al contexto normativo en el que esta se inserta y las modificaciones legislativas en la vigencia temporal que esta disposición ha tenido a lo largo del tiempo y (ii) argumentó que la disposición demandada no guardaba una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos esenciales de la Ley del PND 2006-2010, los cuales ya no se encontraban vigentes. En tales términos, debido a que el referente normativo a partir del cual la demandante proponía

examinar el cumplimiento del principio de unidad de materia no existía en el ordenamiento jurídico, carecía de objeto adelantar un estudio de fondo.

89. *D-14249*. La Corte concluyó que el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994 vulneraba el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, por cuanto no determinaba con claridad y precisión la forma en la que base gravable de la cuota de fomento palmero debía liquidarse. La Sala Plena reiteró que la Constitución permite que los órganos de representación popular competentes para crear tributos establezcan que la base gravable de una contribución parafiscal es el “*precio*” (variable y no fijo) de un bien o servicio y deleguen a la administración la función de establecer el mecanismo para concretarlo o certificarlo de forma periódica. Sin embargo, resaltó que, según la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, exigía que las normas tributarias que delimitaran la base gravable de este modo debían cumplir dos requisitos que buscaban garantizar que, en estos eventos, las autoridades administrativas efectivamente ejercieran una competencia reglamentaria de *certificación* o *concreción* del precio, y no una función legislativa de *fijación* de la base gravable:

- (i) Primero, el objeto de la delegación debe ser la certificación o concreción de precios que tengan una contrapartida cierta en la realidad económica y que, por su naturaleza o por su necesidad de permanente actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley.
- (ii) Segundo, orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para concretar, certificar o liquidar dicho precio. Estos criterios pueden (i) ser fijados por el legislador en la disposición que crea el tributo o en otra norma de rango legal que resulte aplicable; o (ii) derivarse de parámetros objetivos y verificables y reglas técnicas de la ciencia económica que permitan a las autoridades aplicar los conceptos y variables económicas con un alto nivel de certeza.

90. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala concluyó que la norma acusada era inexecutable, puesto que el legislador no había fijado criterios generales, pautas o estándares que permitieran delimitar razonablemente lo que debía entenderse por “*precio de referencia*” y orientar o encuadrar la forma en que el MADR debía liquidar dicho precio. Esta indeterminación era irresoluble y suponía una delegación de la fijación de la base gravable a la administración que contrariaba el artículo 338 de la Constitución. En todo caso, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable debía tener efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2022. Lo anterior, en tanto (i) la expulsión inmediata de la norma demandada del ordenamiento jurídico podía afectar gravemente al sector palmicultor, al disminuir sustancialmente los recursos del sistema de parafiscalidad de esta industria y (ii) el legislador debía contar con un periodo prudencial para diseñar la regulación concreta de la base gravable del tributo.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2022, el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de 1994.

SEGUNDO.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 por ineptitud sustantiva de la demanda.

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO
Presidente
Aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR
Magistrado
Aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado
Aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-019/22**

Referencia: Expediente D-14.249 AC

Demanda de inconstitucionalidad en contra del
parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 138 de
1994 y el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría y pese a estar de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia de la referencia, deseo aclarar mi voto en relación con el carácter temporal de las disposiciones que se incluyen en los planes nacionales de desarrollo y el desconocimiento del principio de unidad de materia cuando se adoptan normas con vigencia indefinida.

Como la Corte señaló en la Sentencia C-415 de 2020, la ley del plan “(...) *no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 superior*”.

En este sentido, las disposiciones contenidas en el Plan de no pueden, en principio, prorrogar de manera indefinida disposiciones contenidas en las leyes del plan correspondientes a periodos cuatrienales anteriores.

Así, es importante dejar en claro que en cualquiera de las dos modalidades recién expresadas, se desconoce (i) el carácter temporal de las normas del plan nacional de desarrollo, (ii) la función de planificación y de impulso a los planes de desarrollo en función de objetivos de política propios de cada gobierno, (iii) que se trata de una ley aprobatoria con un trámite legislativo abreviado que exige un análisis más exigente por parte de la Corte Constitucional para establecer la conexidad de las normas prorrogadas con los objetivos y metas del respectivo plan, mucho más cuando ellas establecen o modifican impuestos, tasas o contribuciones.

Finalmente, hubiera sido importante tener en cuenta que la norma demandada había sido prorrogada de manera sucesiva y haber efectuado un análisis de la vigencia de dicha norma. En ese sentido, no compartimos el argumento según el cual la demanda en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 debía dirigirse en contra de las normas que extienden la vigencia de normas con vigencia temporal y no en contra de la norma prorrogada, en la medida en que

justamente por la decisión legislativa posterior, la norma original en la que se estableció el tributo se extendió en el tiempo¹⁷⁰ y por virtud de la Ley 1955 de 2019 prácticamente adquirió una naturaleza indefinida. Lamentablemente, la definición de este asunto ha quedado pendiente a pesar de que la Corte habría podido pronunciarse sobre la constitucionalidad de la vigencia dispuesta por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

¹⁷⁰ La norma demandada fue prorrogada por la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014) en su artículo 276, que señaló: “Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones (...) de la Ley 1151 de 2007 los artículos 11, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 39, 49, (...)” (negrillas fuera del texto original. A su vez dicha norma fue prorrogada por la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) en su artículo 267. Dicha disposición derogó expresamente normas contenidas en la Ley 812 de 2003, la Ley 1151 de 2007 y la Ley 1450 de 2011, dentro de los cuales no está el artículo 28 de la ley 1151 de 2007 y destaca que: “Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior”.

Finalmente, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) conserva la misma estructura de derogar expresamente ciertos artículos de leyes anteriores, pero no menciona el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 y, antes de señalar los artículos derogados, destaca: “Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior”.

Anexo 29

Sentencia C-842/00**PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Alcance**

BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE RENTA-Determinación/BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO DE GANANCIA OCASIONAL-Determinación

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL IMPUESTO-Alcance/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL IMPUESTO-No impide al Congreso diferir a otras entidades fijación de ciertos conceptos técnicos

La Corte, en varios pronunciamientos anteriores, ha señalado que si bien el principio de legalidad del impuesto exige que la imposición legal del mismo incluya la determinación de los elementos configurativos de la obligación tributaria, ello no tiene el alcance de impedir que el Congreso defiera a otras entidades la fijación de ciertos conceptos técnicos que inciden en la determinación de alguno de los elementos del tributo.

INDICE DE BURSATILIDAD-Determinación

El índice de bursatilidad es un concepto técnico que se determina con base en los siguientes conceptos: la frecuencia de transacción, que corresponde al número de operaciones realizadas en promedio durante un mes, y el volumen promedio de transacción que corresponde al valor total de las operaciones efectuadas para cada acción, dividido por el número de operaciones efectuadas durante el período considerado. Así, el índice de bursatilidad refleja la movilidad de las referidas acciones en la estructura del mercado en un período determinado. Como puede apreciarse, tal índice, respecto de cada acción inscrita en la bolsa de valores, es un concepto variable, que depende por entero de las circunstancias igualmente variables del mercado, y cuya medición implica la utilización de una metodología altamente técnica, establecida por las normas que al efecto ha dispuesto la Superintendencia de Valores.

SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Competencia para determinar método de cálculo y categorización del índice de bursatilidad

Esta entidad administrativa resulta entonces competente para la determinación del método de cálculo y categorización del índice de bursatilidad, toda vez que la Constitución, en su artículo 52 transitorio, dispuso que a partir de su entrada en vigencia, la antigua Comisión Nacional

de Valores tendría el carácter de Superintendencia de Valores, y que el Gobierno Nacional dispondría lo necesario para la adecuación de dicha institución a su nueva naturaleza. La circunstancia de que la certificación sobre la categorización comentada se defiera a ese organismo de control, no se opone a la legalidad de la exención tributaria que se establece en la norma acusada. Obedece más bien a la naturaleza de las cosas, pues es obvio que el legislador no puede predeterminar de manera general y anticipada si una particular acción es de alta o media bursatilidad, verificación que debe hacerse en cada caso respecto de un período particular, según normas técnicas preestablecidas al respecto por las autoridades competentes.

ENAJENACION DE ACCIONES DE ALTA O MEDIA BURSATILIDAD-Utilidad no constituye renta ni ganancia ocasional

Referencia: expediente D-2736
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° (parcial) de la Ley 488 de 1998.

Actor: Martín Emilio Rey Castillo

Magistrado Ponente:
Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Martín Emilio Rey Castillo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 2° (parcial) de la Ley 488 de 1998.

Mediante auto del dieciséis (16) de diciembre de 1999, el suscrito magistrado sustanciador admitió la demanda en contra del artículo 2° (parcial) de la Ley 488 de 1998, por tratarse de una norma legal, cuyo control le corresponde a la Corte Constitucional, según lo establecido por el artículo 241 de la Constitución Política.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma demandada es el que se subraya:

Ley 488 de 1998

“por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

Artículo 2º. Utilidad en enajenación de acciones. El inciso segundo del artículo 36-1 del Estatuto Tributario quedará así:

"Cuando la utilidad provenga de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, certificada así por la Superintendencia de Valores, realizada a través de una bolsa de valores, ésta no constituye renta ni ganancia ocasional".

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 150 numeral 10 inciso 3º y 338 incisos 1º y 3º de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Aduce el actor que el artículo acusado, en lo demandado, delega en la Rama Ejecutiva una función inherente y privativa del Congreso de la República, como es la de determinar los ingresos gravados con el impuesto de renta, y cuáles son considerados como no constitutivos de renta para efectos de este impuesto. Indica que el artículo 2º de la Ley 488 de 1998, en el segmento acusado, radica en cabeza de la Superintendencia de Valores la potestad de certificar el índice de bursatilidad y con ello determinar los elementos constitutivos de un impuesto, cuando, en virtud de los artículos

constitucionales mencionados, esto no está permitido. De hecho, afirma, el artículo 338 de la Carta es claro al señalar la función privativa del órgano legislativo para “determinar mediante ley los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos” (subraya dentro de texto), y el artículo 150 numeral 10 fundamental, en concordancia con el anterior, impide que las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, para expedir normas con fuerza de ley, puedan versar sobre la creación de impuestos.

El actor precisa su cargo indicando que los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional se erigen en elemento esencial de la base gravable del tributo, y que la parte acusada del artículo 2° de la Ley 488 de 1998, al poner en cabeza de la Superintendencia de Valores la facultad de certificar el índice de bursatilidad de las acciones, está permitiendo que esta entidad administrativa determine qué utilidad generada en la venta de acciones no constituye renta ni ganancia ocasional, pues la norma, en lo no acusado, indica que la utilidad proveniente de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, no constituirá parte de la base gravable en estos casos.

Posteriormente, luego de traer a colación varias sentencias de la Corte Constitucional, el actor concluye que el Congreso de la República, al aprobar el artículo demandado, “no estableció el periodo ni los parámetros a seguir para determinar la medición de la alta o media bursatilidad” y que tal falencia pretendió ser luego corregida por el Gobierno, a través del Decreto reglamentario 433 del 10 de marzo de 1999, en su artículo 2°.

Señala el actor además, que como consecuencia de la situación expuesta se rompió el principio de la irretroactividad de las normas tributarias. Esto toda vez que, al carecer de operatividad un mandato previamente fijado en la ley tributaria - hasta tanto no se expidió el decreto reglamentario correspondiente -, se generó una situación de incertidumbre en la cual el contribuyente no tuvo claridad “en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias”, y que luego, el Decreto mencionado determinó tales parámetros, pero al hacerlo reguló un periodo fiscal ya expirado.

Por las razones expuestas, el accionante solicita a la Corte Constitucional decretar la inexecutable del artículo 2° de la Ley 488 de 1998 y, por unidad de materia con el mismo, el artículo 2° del Decreto reglamentario 433 de 1999.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En representación del Ministerio de Hacienda, la doctora Edna Patricia Díaz Marín presentó escrito en defensa de la constitucionalidad del artículo parcialmente demandado.

Señala la apoderada del Ministerio que la norma acusada - que reformó el artículo 36-1 del Estatuto Tributario -, no está dejando en manos de la Superintendencia de Valores la determinación de la base gravable correspondiente al impuesto de renta sobre la utilidad proveniente de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad. Esto, toda vez que tal hecho fue previamente determinado por el legislador como un ingreso no constitutivo de renta, ni ganancia ocasional.

Por otro lado, sostiene que, aún cuando la Constitución faculta al Congreso para regular la actividad bursátil (art. 150 numeral 19 literal d)), la ley otorgó a la Superintendencia de Valores competencia para determinar “la categorización de las acciones, dependiendo de las condiciones del mercado...a través de normas de alto contenido técnico y precisión matemática”. Esta facultad de la Superintendencia de Valores no implica, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, que la exoneración tributaria contenida en la norma acusada tenga su origen en la entidad administrativa, pues, por el contrario, fue establecida por la ley.

2. Intervención de la Superintendencia de Valores

La doctora Angela Gabriela Salas Guerrero, actuando como apoderada de la Superintendencia de Valores, presentó, así mismo, intervención en defensa de la exequibilidad del artículo 2º de la Ley 488 de 1998.

Sostiene el escrito que la Superintendencia de Valores posee varias funciones legales relacionadas con la promoción y protección del mercado bursátil, dentro de las cuales se encuentra la certificación relativa al índice de bursatilidad accionaria. Señala que a través de la Ley 6ª de 1992, el legislador, en uso de las facultades estatales de intervención económica, (art. 334 C.P.), creó un beneficio tributario para favorecer la inversión en acciones de alta bursatilidad, con el propósito de “canalizar hacia dicho mercado excedentes de liquidez en aras de obtener un mercado accionario profundo y líquido”. Posteriormente, en desarrollo de la política anteriormente explicada, el legislador concibió la norma impugnada por el actor. De este modo, el artículo 2º de la Ley 488 de 1998 asignó a la Superintendencia de Valores el cometido de certificar la bursatilidad de las acciones inscritas en bolsa, con un propósito claramente tributario: establecer si una utilidad proveniente de

una enajenación de acciones puede ser catalogada como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, en virtud de la orientación de la enunciada política fiscal estatal y los fines buscados por ésta. En consecuencia, el Decreto reglamentario 433 mencionado en la demanda, se limitó a establecer el mecanismo a seguir por la Superintendencia de Valores en su tarea de clasificación bursátil; deber que, por estar condicionado a la alta volatilidad del mercado accionario, no puede ser acometido directamente por el legislativo, quien debe “acudir al organismo técnico, que cuenta con la información necesaria y adicionalmente posee la facultad legal para calificar el elemento dinámico y cambiante, denominado índice de bursatilidad accionaria IBA”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación, en concepto rendido en cumplimiento de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, se pronunció a favor de la exequibilidad del artículo 2º de la Ley 488 de 1998.

El Ministerio Público, luego de sintetizar los argumentos de la demanda y de enmarcar cada una de la funciones de las ramas del poder público en torno de la actividad tributaria, observa que la norma demandada se ajusta a la Carta Política. Al respecto, el concepto fiscal sostiene que el artículo legal acusado describe de modo general y abstracto el tipo de transacción comercial que, dadas ciertas condiciones objetivas certificadas por la Superintendencia de Valores, no constituyen renta o ganancia ocasional para efectos tributarios. Indica, así mismo, que la ley no puede señalar las características que deben reunir la alta y mediana bursatilidad, dado que este es un criterio variable determinado por la dinámica mercantil y que, por ende, el legislador no puede señalar una base gravable fija para el caso estudiado, pues ella debe ser establecida con fundamento en factores externos imprevisibles por la ley.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia y el objeto de control.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra las normas parcialmente demandadas, por ser ellas parte de una ley de la República.

2. La norma bajo examen en relación con el alcance del principio de legalidad tributaria.

1. En anterior pronunciamiento¹, esta Corporación se refirió *in extenso* al alcance del principio de legalidad tributaria en los siguientes términos:

“El principio de legalidad del impuesto, recogido por el artículo 338 de nuestra Carta Política, enuncia que el ejercicio del poder de imposición sólo corresponde a las corporaciones públicas que ostentan la representación popular. Este principio se concibe como una garantía en favor de los contribuyentes, a quienes se les reconoce el derecho ejercido a través de sus elegidos, de verificar la necesidad de las contribuciones públicas y de consentirlas. Históricamente surge a la vida jurídica como garantía política, con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio "*no taxation without representation*". Hoy en día es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del estado democrático.

“Pero el alcance de este principio no se limita al establecimiento del tributo mismo, sino que va más allá, pues se refiere también a la determinación de los elementos de la obligación tributaria por parte de los representantes del pueblo. Es por ello que el artículo 338 de nuestra Constitución dice: "*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.*"

“Explicando el significado de este principio fundamental del derecho tributario, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:

"La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse". (Sentencia C-253/95. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.)"

¹ Sentencia C- 583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

2. Según lo dicho, en desarrollo del principio de legalidad tributaria es menester que el Congreso se ocupe directamente de señalar el hecho gravado “o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria”², y la base gravable del tributo, concepto este que hace relación a “la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria.”³

3. Esta determinación del hecho gravado y de la base gravable, incluye el señalamiento de aquellas excepciones, en las cuales, a pesar de configurarse el hecho generador de la obligación tributaria, el legislador por alguna razón estimó que no debía recaer el impuesto.

En el caso del impuesto de renta, la ley ha señalado que el hecho gravado se configura por la obtención de ingresos ordinarios o extraordinarios durante el período gravable. Respecto del impuesto de ganancia ocasional, en cambio, el hecho gravado es un ingreso que, como su nombre lo indica, es ocasional, esporádico o extraordinario.

La base gravable en el impuesto de renta, se determina de conformidad con lo preceptuado por el artículo 26 del Estatuto Tributario que para el efecto ordena tener en cuenta “*todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o período gravable, que sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, y que no hayan sido expresamente exceptuados*”. Por su parte, según el artículo 299 del mismo Estatuto, la base gravable en el impuesto de ganancia ocasional se establece teniendo en cuenta los ingresos que se consideran como constitutivos de tal ganancia por la ley, “*salvo cuando hayan sido taxativamente señalados como no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional en el título I de este libro*”. Así las cosas, lo que hace el artículo 2° de la Ley 488 de 1998, modificatorio del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, ubicado en el título I del libro I a que hace referencia el artículo 299 mencionado, es exceptuar la utilidad proveniente de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, del concepto de ingreso gravado, para efectos de determinar la base gravable en los impuestos de renta y ganancia ocasional.

² Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

³ Ibídem

3. La posibilidad de que el legislador, al fijar los elementos de la obligación tributaria, remita la definición de conceptos técnicos a las entidades competentes para ello.

4. La Corte, en varios pronunciamientos anteriores, ha señalado que si bien el principio de legalidad del impuesto exige que la imposición legal del mismo incluya la determinación de los elementos configurativos de la obligación tributaria, ello no tiene el alcance de impedir que el Congreso defiera a otras entidades la fijación de ciertos conceptos técnicos que inciden en la determinación de alguno de los elementos del tributo. Así por ejemplo, en el fallo antes citado, se dijo lo siguiente:

“No entiende la Corte, que la facultad concedida a algunos órganos de control para fijar los métodos de valoración de ciertos activos patrimoniales, signifique que se está delegando la facultad de señalar la base gravable; y ello por lo anteriormente explicado: es decir, por el hecho simple de que establecer la manera de valorar uno o varios de los activos patrimoniales, no puede equipararse a fijar la base gravable, concepto este último mucho más complejo, pues incluye el de patrimonio bruto y patrimonio líquido, y la presunción de una rentabilidad porcentual, que en el presente caso no están siendo determinados por los organismos de control.

...

“Ahora bien, si en desarrollo del principio de legalidad del impuesto es menester que la fijación del mismo incluya la determinación de los elementos de la obligación tributaria, entre ellos la base gravable, ello no significa que la ley, las ordenanzas o los acuerdos tengan que señalar las sumas concretas sobre las cuales ha de liquidarse el impuesto. Razones de tipo administrativo y por sobre todo de carácter técnico, conducen a desechar esta interpretación extrema del principio de legalidad del tributo.”⁴

5. En otras ocasiones anteriores a la Sentencia parcialmente transcrita, esta ha sido también la interpretación del principio de legalidad tributaria que ha aplicado la jurisprudencia de esta Corporación; así por ejemplo, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de los artículos 7° y 13 de la ley 40 de 1990, que establecía la cuota de fomento panelero, se sentaron los siguientes conceptos:

⁴ Ibídem

"(...)

2. La fijación del precio de la panela por parte del Ministerio de Agricultura.

"El demandante señala que el parágrafo 3 del artículo 7o de la ley que se estudia, vulnera el artículo 338 de la Constitución, en la medida en que por tratarse de un impuesto, el órgano encargado de fijar su base gravable es el Congreso y no el Ministro de Agricultura.

"Hemos expuesto las razones que determinan que la cuota de fomento panelero no es un impuesto sino una contribución parafiscal que cuenta con un régimen especial, distinto al creado para los ingresos tributarios de la nación.

"Ahora bien, en cualquier caso lo que manda la Carta, en desarrollo del principio de la legalidad del impuesto, es que los órganos representativos fijen la base sobre la cual se cobrará el gravamen, no así las sumas concretas sobre las que ha de cobrarse. En el caso que nos ocupa, es claro que la base gravable de la cuota, fijada por ley, es el precio del kilogramo de la panela o de la miel.

"Por razones evidentes de técnica administrativa y dado que el precio es altamente variable, la ley otorga al Ministro de Agricultura la función de fijar dicho precio semestralmente y sólo para efectos del cumplimiento de la ley.

"Se trata simplemente de certificar el precio de la panela para dar a los productores certeza sobre el monto del gravamen y no dejarlo al libre juego del mercado, el cual puede determinar un alto grado de incertidumbre sobre el precio respecto del cual haya de calcularse la respectiva cuota.

"Así las cosas -dado que se trata de una función pública de certificación sobre el precio del producto- para su fijación la autoridad administrativa debe consultar todos los datos necesarios, y realizar los análisis pertinentes de tal forma que se certifique con la mayor certeza posible el monto del precio, más no que se fije de manera arbitraria.

"En conclusión, la ley acusada fija la base gravable de la cuota de fomento panelero, pues queda claro de su lectura, que aquella es el precio del kilogramo de la panela o miel, a nivel nacional o regional. Lo que hace el Ministro de Agricultura, es simplemente una labor

administrativa de certificación que facilita el cálculo y la prueba de dicho precio."⁵

En sentido similar, en la Sentencia C-467 de 1993⁶ se dijo lo siguiente:

"De otra parte, el artículo 338 de la Carta ordena al legislador tributario establecer los sujetos activo y pasivo del impuesto, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos. En el artículo 3o. de la ley 44 de 1990, materia de acusación, se consagra precisamente uno de los elementos de la obligación tributaria, cual es la base gravable del impuesto predial unificado, que corresponde al avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado. Obsérvese cómo este mandato en lugar de contrariar la Carta se ajusta al contenido del artículo 338.

"El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

"Que la base gravable sea el valor del avalúo catastral o del autoavalúo, es tan sólo un parámetro que el legislador dentro de una política impositiva consideró como el mas apropiado, pues si la propiedad va a representar una base impositiva, lo mas lógico es que se le de un valor para tales efectos. Y el único valor real de una cosa es el precio que ésta tiene en el mercado." (Sentencia C-467/93 M.P.Dr. Carlos Gaviria Díaz)

4. Constitucionalidad de la disposición acusada parcialmente, en cuanto pone en manos de la Superintendencia de Valores la certificación sobre el índice de bursatilidad de las acciones.

6. De manera muy similar a lo dispuesto en las normas cuya constitucionalidad fue examinada en las sentencias citadas, las cuales deferían a autoridades administrativas la fijación de ciertos conceptos técnicos a partir de los cuales se determina la base gravable en los impuestos de renta o predial, o en la contribución denominada cuota de fomento panelero, la norma bajo examen dispone que el índice de bursatilidad, que en últimas determina qué acciones negociadas en bolsa no generan una utilidad gravada con el impuesto de renta o ganancia ocasional, será el certificado por la Superintendencia de Valores.

⁵ Sentencia C-040 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón

⁶ M.P. Carlos Gaviria Díaz

En efecto, en el caso de la Sentencia C-583 de 1992, la disposición examinada por la Corte concedía a algunos organismos de control la facultad de fijar los métodos de valoración de ciertos activos patrimoniales, activos que, junto con otros conceptos, debían tenerse en cuenta para determinar la base gravable en el impuesto de renta. Por su parte, el pronunciamiento vertido en la Sentencia C-040 de 1993, se refirió a la disposición que indicaba que el precio del kilogramo de la panela o miel, con base en el cual se fija la base gravable de la cuota de fomento panelero, sería fijado semestralmente por el ministro de Agricultura. Y, a su turno, la Sentencia C-467 de 1993 examinó la constitucionalidad de la disposición que establecía que la base gravable en el impuesto predial unificado es el avalúo catastral o el autoavalúo, conceptos que no son determinados directamente por el legislador.

En todos los casos anteriores, la Corte consideró que nociones de tipo técnico, que estaban presentes en la valoración de ciertos conceptos económicos que incidían en la determinación de la base gravable de los respectivos impuestos, justificaban que se defiriera a algunas autoridades tal valoración o el señalamiento del método para establecerla, dado que el Congreso no podía, dada la naturaleza de las cosas, ejercer esa función en razón de las circunstancias cambiantes dependientes del mercado o altamente técnicas.

7. En el caso presente, ocurre algo igual. El índice de bursatilidad es un concepto técnico⁷ que se determina con base en los siguientes conceptos: la *frecuencia de transacción*, que corresponde al número de operaciones realizadas en promedio durante un mes, y el *volumen promedio de transacción* que corresponde al valor total de las operaciones efectuadas para cada acción, dividido por el número de operaciones efectuadas durante el período considerado⁸. Así, el índice de bursatilidad refleja la movilidad de las referidas acciones en la estructura del mercado en un período determinado.⁹ Como puede apreciarse, tal índice, respecto de cada acción inscrita en la bolsa de valores, es un concepto variable, que depende por entero de las circunstancias igualmente variables del mercado, y cuya medición implica la utilización de una metodología altamente técnica,

⁷ Según definición del artículo 2° de la Resolución 0638 de 1998, emanada de la Superintendencia de Valores, “el índice de bursatilidad accionaria es un parámetro utilizado para la valoración a precios de mercado de las inversiones de renta variable; constitución de garantías en operaciones repo y a plazo, para la determinación de valores que podrán ser negociados en operaciones de transferencia temporal de valores, ventas en corto y operaciones simultaneas, entre otros.”

⁸ Resolución 0638 de 1998, artículo 1°.

⁹ Cf. *Ibidem*

establecida por las normas que al efecto ha dispuesto la Superintendencia de Valores.

Esta entidad administrativa resulta entonces competente para la determinación del método de cálculo y categorización del índice de bursatilidad, toda vez que la Constitución, en su artículo 52 transitorio, dispuso que a partir de su entrada en vigencia, la antigua Comisión Nacional de Valores tendría el carácter de Superintendencia de Valores, y que el Gobierno Nacional dispondría lo necesario para la adecuación de dicha institución a su nueva naturaleza; en desarrollo de esta disposición se profirió el Decreto 2739 de 1991, que adecuó la estructura de la referida Comisión y dispuso que a este organismo de control le correspondería ejercer por delegación, las facultades presidenciales para establecer de manera general las normas a las que debe sujetarse la organización y funcionamiento del mercado de valores. En virtud de lo anterior, la Superintendencia de Valores ha gozado desde 1992 de facultades legales para determinar el cálculo y categorización del índice de bursatilidad.¹⁰ Así pues, cuando la norma bajo examen dispone que la categorización de las acciones como de media o alta bursatilidad debe ser certificada por la Superintendencia, se está remitiendo a la entidad legalmente competente para ello.

La circunstancia de que la certificación sobre la categorización comentada se defiera a ese organismo de control, no se opone a la legalidad de la exención tributaria que se establece en la norma acusada. Obedece más bien a la naturaleza de las cosas, pues es obvio que el legislador no puede predeterminedar de manera general y anticipada si una particular acción es de alta o media bursatilidad, verificación que debe hacerse en cada caso respecto de un período particular, según normas técnicas preestablecidas al respecto por las autoridades competentes.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

¹⁰ Ley 6ª de 1992, artículo 11; Decreto Reglamentario 2057 de 1993, art. 1º; Resolución 1200 de 1995, Resolución 638 de 1998, Decreto 433 de 1999, art. 2.

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*certificada así por la Superintendencia de Valores*”, contenida en el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 488 de 1998.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORÓN DIAZ
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 30

Sentencia C-155/03**CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Naturaleza****CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Características****PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-
Características/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-
Alcance****PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-
No se predica únicamente de los impuestos sino que es exigible frente a cualquier tributo o contribución****TRIBUTOS DE CARACTER NACIONAL-
Obligación del Congreso de definir en forma clara e inequívoca todos los elementos****GRAVAMENES TERRITORIALES-
Debe señalar aspectos básicos, sin embargo, existe competencia concurrente en Asambleas y Concejos****IMPUESTO-
Definición rigurosa de sus elementos por parte del Congreso y Asambleas****TASA Y CONTRIBUCION ESPECIAL-
Autoridades administrativas pueden fijar la tarifa cuando la ley, ordenanza o Acuerdo señalen el sistema y método para definir costos y beneficios así como su reparto****TRIBUTO-
Elementos****HECHO GENERADOR-
Concepto****TRIBUTO-
Sujeto activo/TRIBUTO-
Sujeto pasivo****BASE GRAVABLE-
Concepto****TARIFA-
Concepto**

Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente

**AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-
Sistema y método para que defina la tarifa**

TARIFA-Sistema y método/TARIFA-Momentos para acudir a sistema y método

Para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

SISTEMA-Definición

Un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

METODO-Definición

El método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Diseño legal es de doble alcance

La Corte observa que el diseño legal de la contribución de valorización, es de doble alcance. De un lado, constituye un gravamen que puede ser decretado a nivel nacional y, en esa medida, el Legislador debe señalar cada uno de sus elementos. Pero de otra parte, constituye una norma habilitante para la imposición del tributo en el nivel territorial, lo cual supone que las asambleas o los concejos pueden concurrir en la determinación de sus elementos, siempre y cuando la ley haya previsto los aspectos básicos que permitan su individualización

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Hecho generador

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Sujeto activo

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Sujeto pasivo

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Base gravable

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Tarifa

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-No hay señalamiento en la norma que defina el sistema y el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Vulneración al dejar en absoluta discrecionalidad a las autoridades administrativas para determinar los beneficios y para hacer la distribución entre los contribuyentes

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Noción de sistema y método

La noción de “sistema” y “método” en el caso de la contribución de valorización hace referencia a la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar (i) el costo de la obra, (ii) los beneficios que reporta y (iii) la forma de distribución los factores anteriores.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Vulneración por expresión “nacional”

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No desconocimiento frente a entidades territoriales

ENTIDADES ADMINISTRATIVAS-No son quienes crean el tributo sino son las encargadas de concretarlo bajo los parámetros que definen las corporaciones de representación popular

Referencia: expediente D-4079

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 5 (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y contra el artículo 11 (parcial) del Decreto 2171 de 1992.

Actor: Bernardo Carreño Varela

Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE
LYNETT

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Bernardo Carreño Varela demandó los artículos 2 y 5 (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, y el artículo 11 (parcial) del Decreto 2171 de 1992.

Mediante auto del diecisiete (17) de julio de 2002, el magistrado sustanciador rechazó la demanda contra el artículo 11 del Decreto 2171 de 1992, por considerar que la autoridad competente para conocer de los decretos expedidos al amparo del artículo 20 transitorio de la Constitución es el Consejo de Estado y no la Corte Constitucional, según reiterada jurisprudencia sobre la materia¹. Esa decisión fue confirmada por la Sala Plena de la Corte al resolver el recurso de súplica².

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación la Corte transcribe las normas demandadas cuya demanda fue admitida y subraya los apartes acusados:

Decreto 1604 de 1966
(junio 24)

“Por el cual se dictan normas sobre valorización”

(...)

¹ Cfr. Auto 001-A de 1993. En aquella oportunidad la Corte rechazó una demanda presentada contra el Decreto 2171 de 1992, “*Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional*”.

² Corte Constitucional, Sala Plena, auto del dieciséis (16) de julio de 2002 MP. Alvaro Tafur Galvis.

“Artículo 2º.- El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

En cuanto a la Nación, estos ingresos y las correspondientes inversiones funcionarán por medio de un Fondo Rotatorio Nacional de Valorización dentro del Presupuesto Nacional.

Cuando las obras fueren ejecutadas por entidades diferentes de la Nación, los Departamentos o los Municipios, el tributo se establecerá, distribuirá y recaudará por la Nación, a través de la Dirección Nacional de Valorización, de acuerdo con las mencionadas entidades, salvo las atribuciones y facultades legales anteriores de las mismas entidades en relación con este impuesto.”

(...)

Artículo 5º.- (Subrogado por el artículo 34 del Decreto 3160 de 1968).
“Son funciones del Consejo Nacional de Valorización:

(...)

2- Determinar las obras nacionales de interés público por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización, disponer en cada obra la cuantía total que ha de distribuirse, fijar las zonas de influencia de las contribuciones y señalar los plazos de que gozan los contribuyentes para el pago”.

LEY 48 DE 1968

(diciembre 16)

“Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 1º.- Adóptanse como legislación permanente los siguientes decretos legislativos dictados a partir del 21 de mayo de 1965:

(...) Decreto 1604 de 24 de junio de 1966”

III. LA DEMANDA

Para el actor, las normas acusadas vulneran los artículos 1, 3, 6, 113, 121, 122, 150-12 y 338 de la Constitución, en cuanto desatienden el principio de legalidad del tributo y confieren a las autoridades administrativas ciertas atribuciones que la Constitución reserva al Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales.

El demandante cuestiona que las normas autoricen a un servidor público, particularmente al Ministro de Transporte, para establecer la contribución por valorización, decidiendo cuándo se causa (hecho gravable), a quiénes afecta (sujeto pasivo), sobre qué base y con cuál tarifa, sin que previamente la ley señale el método para definir los costos y la forma de repartirlos. Su escrito plantea algunas consideraciones adicionales que la Corte estima oportuno reseñar.

En primer lugar, el actor advierte que la demanda no cuestiona la existencia misma de la contribución por valorización sino la absoluta facultad de imponerla que tiene el Ministerio de Transporte.

En segundo lugar, realiza un detallado recuento histórico de la normatividad sobre la materia, destacando la dificultad para determinar si algunos de esos textos se encuentran o no produciendo efectos jurídicos. Así, señala que el Decreto 1604 de 1966 hizo extensivo a la Nación y los departamentos el “*impuesto por valorización*”, previsto desde la Ley 26 de 1921 a favor de los municipios.

En tercer lugar, explica que según el principio de legalidad en los tributos (CP, artículo 338), el Legislador debe fijar sus elementos esenciales (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa). Aunque reconoce que las tasas y contribuciones tienen un hecho gravable específico (“un servicio prestado por el Estado, que beneficia a alguien en particular en relación directa con su costo y con el beneficio que proporciona”), considera que en todo caso el hecho gravable debe ser precisado por la Ley.

Igualmente, afirma, la Constitución permite a las autoridades fijar la tarifa cuando se trata de tasas y contribuciones, pero de cualquier manera el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de repartirlos, deben señalarse previamente en la Ley. Sin embargo, estima que ello no ocurre en el caso de la contribución por valorización, pues la norma simplemente autoriza el cobro para obras “*de interés público ... que beneficien a la propiedad inmueble*”, sin definir qué se entiende por beneficio ni qué criterios deben tenerse en cuenta para tal fin.

En cuarto lugar, el demandante estudia en concreto la regulación legal de los elementos de la contribución por valorización. Sus planteamientos pueden reseñarse así:

- Respecto del sujeto activo, el Decreto incurre en una imprecisión técnica al reconocer la titularidad en las dependencias administrativas, desconociendo que el imperio tributario radica en el Estado a través de sus diferentes niveles territoriales.

- El texto acusado no fija el sujeto pasivo de la valorización, “*no sólo por atribuir a los predios la capacidad –que ni tienen ni pueden tener de contraer obligaciones (...)– sino por el hecho de que no [se] sabe qué predios se benefician*”. En su sentir, la norma nada dice cuando señala que un predio obtiene un beneficio por una obra de interés público local, dejando al Ministerio de Transporte la facultad de establecer, mediante acto administrativo, quién es sujeto pasivo de la contribución por valorización.

- En cuanto al hecho gravable, es decir, a la prestación de un servicio o un beneficio obtenido por el contribuyente (no por el predio), la Ley no señala en qué eventos ello ocurre, pues los términos “*costos y beneficios*” resultan indeterminados.

- La base gravable, aunque parece señalada como el costo de las obras limitado por el beneficio de los predios, no sólo no define cuándo hay un beneficio, sino que no lo incluye como un elemento, pues es únicamente un límite.

- Aún cuando la Constitución permite que las autoridades fijen la tarifa, la Ley no señala el sistema y el método para hacerlo ni la forma de repartir los costos, requisitos indispensables según el artículo 338 de la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Transporte

El ciudadano Fabián Gonzalo Marín Cortés, obrando en representación del Ministerio de Transporte, intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. A su juicio, los elementos del “impuesto” se encuentran perfectamente determinados en las normas acusadas.

En su sentir, según el artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 y la Ley 25 de 1921, son sujetos pasivos del impuesto los propietarios o poseedores de bienes raíces que se vean beneficiados con la construcción de una obra pública. Respecto del sujeto activo, advierte que puede ser la Nación, las entidades territoriales o cualquier otra entidad de derecho público, según se deriva directamente de la Constitución (artículo 317). Como hecho generador y base gravable destaca la realización de una obra pública. Y en cuanto a la tarifa, explica, el artículo 9º del Decreto 1604 de 1966 regula el asunto en los siguientes términos:

“Artículo 9º.- Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las

inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos”.

De esta manera, concluye que el Ministerio de Transporte solamente particulariza la norma mediante la cual se creó el gravamen, en armonía con lo previsto en el artículo 317 de la Carta y considera que en este punto un reglamento administrativo bien puede auxiliar a la ley.

2.- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Astrid Consuelo Salcedo Saavedra, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acudió ante la Corte con el propósito de defender la constitucionalidad de las normas demandadas, pues considera que en la ley sí están definidos los elementos esenciales de la contribución por valorización. En este punto coincide íntegramente con las apreciaciones del apoderado del Ministerio de Transporte.

Estima también que el Decreto 1604 de 1966 fijó las pautas generales para imponer la contribución por valorización, sin que fuere necesario en cada caso concreto (obra pública) expedir una ley fijando el gravamen, porque ello haría imposible el cumplimiento de los fines de un Estado Social de Derecho.

3.- Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Héctor Julio Becerra Becerra, en su condición de presidente (e) del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, intervino ante la Corte y coadyuvó con los planteamientos de la demanda. Para ello presentó el concepto elaborado por el la doctora Sofía Regueros de Ladrón de Guevara, que fue aprobado por el Consejo Directivo de dicho instituto.

Según el concepto, en materia tributaria el legislador únicamente puede permitir que las autoridades fijen la tarifa, aún cuando debe señalar el método para establecerla y el sistema en que se integrará en el universo de posibles contribuyentes. Y respecto de la valorización, advierte, el legislador debe fijar la contribución con carácter obligatorio para ciertas obras que deben ser identificadas o identificables por sus características, todo ello con anterioridad a la aprobación de la obra en la ley anual de presupuesto. Sin embargo, a juicio del Instituto, las normas acusadas permiten que la decisión de establecer o no el gravamen sea tomada en forma discrecional por el ministro, lo cual, en su sentir, riñe con el principio de legalidad tributaria.

De otra parte, el concepto acoge el planteamiento del actor según el cual la ley no define qué tipo de beneficio genera la contribución, pues no señala criterios de individualización del beneficio, ni de exclusión en los casos de desvalorización producida a los inmuebles con ocasión de una obra pública.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto No. 3038, solicita a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por considerar que las normas acusadas fueron derogadas tácitamente y no se encuentran produciendo efectos jurídicos.

Comienza por explicar que el Decreto 1604 de 1966 asignó al Consejo Nacional de Valorización la competencia para determinar las obras por las cuales se haría exigible ese gravamen, cuando fueren ejecutadas a cargo de la Nación (artículo 5º), y a la Dirección Nacional de Valorización, si se trataba de obras ejecutadas por entidades diferentes de la Nación, los departamentos o los municipios (artículo 3º).

No obstante, señala la Vista Fiscal, a través del Decreto 2171 de 1992 se asignó al Ministro de Transporte la función de decidir sobre los proyectos que causan la contribución nacional por valorización (artículo 11-7) y a la Dirección General de Vías e Infraestructura la atribución de estudiar y rendir informes al ministro sobre los estudios para determinar los proyectos que la causan (artículo 40-4). Así mismo, indica que se creó el Instituto Nacional de Vías como una entidad encargada de determinar los proyectos que generan el tributo en relación con la infraestructura vial de su competencia, y de emitir concepto para su presentación al Ministro de Transporte.

Según lo anterior, concluye que el artículo 2º del Decreto 1604 de 1966 fue derogado tácitamente por el artículo 11 del Decreto 2171 de 1992, norma cuya demanda fue rechazada por la Corte por carecer de competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Finalmente, el Procurador explica que el artículo 11 numeral 7 del Decreto 2171 de 1992 fue derogado expresamente por el Decreto 101 de 2000 (artículo 49). Y que el Decreto 081 de 2000, por el cual se modifica la estructura del INVIAS, le asigna al Consejo Directivo de esa entidad la función de “aprobar la causación, distribución y cobro de la contribución de valorización por la ejecución de obras de infraestructura vial de competencia del Instituto” (artículo 3-10).

VI. AUDIENCIA PUBLICA

Con fundamento en los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión realizada el día trece (13) de febrero de 2003, decidió convocar una audiencia pública en el proceso de la referencia, con el fin de oír las opiniones de diversos sectores de la sociedad y de la comunidad jurídica sobre el asunto objeto de estudio.

En la misma sesión se fijó como fecha para la celebración de la audiencia el día diecinueve (19) de febrero del año en curso, pero a el día de su realización solamente concurrió el demandante, quien reiteró, en esencia, los planteamientos reseñados en su demanda.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte y normas objeto de estudio

1.- Según fue explicado, la demanda contra el artículo 11 del Decreto 2171 de 1992 fue rechazada teniendo en cuenta que la autoridad competente para conocer de los decretos expedidos en virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución es el Consejo de Estado y no la Corte Constitucional. En consecuencia, la referida norma no será objeto de pronunciamiento en esta sentencia.

2.- La Sala también observa que el Decreto 1604 de 1966 fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades previstas en el artículo 121 de la Constitución de 1886 (estado de sitio). Sin embargo, la Ley 48 de 1968 adoptó el mencionado decreto como legislación permanente y desde entonces tiene fuerza material de ley. Por tal motivo, según lo previsto en el artículo 241-4 Superior, la Corte es competente para pronunciarse sobre su constitucionalidad³.

3.- De otra parte, la Sala considera que el demandante no formuló cargos directos contra la Ley 48 de 1968, sino que la misma fue acusada en cuanto dio vigencia permanente al Decreto 1604 de 1966. Solamente en tal sentido la Corte analizará la constitucionalidad de esa norma.

Problemas jurídicos objeto de estudio

4.- A juicio del actor las normas acusadas desconocen el principio de legalidad tributaria, pues no señalan los elementos esenciales del gravamen (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y

³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-381 de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero. Ver también las Sentencias C-491 de 1997, C-593 de 1993, C-060 de 1996 y C-619 de 1997.

tarifa), sino que delegan a una autoridad administrativa, en particular al Ministro de Transporte, la facultad de decidir los eventos en los cuales ella se causa. Así, explica que las contribuciones tienen características especiales como el hecho generador (contraprestación por un servicio) y la posibilidad de que la tarifa sea fijada por autoridades administrativas, pero advierte que en todo caso la ley debe señalar sus elementos, lo cual, en su criterio, no ocurre frente a la contribución por valorización. La misma postura es asumida por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, mientras que los demás intervinientes consideran que todos los elementos del gravamen han sido predeterminados en la ley.

Por su parte, el Procurador solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo, pues estima que los apartes acusados fueron derogados tácitamente por el Decreto 2171 de 1992 (artículo 11), norma sobre la cual fue rechazada la demanda por falta de competencia de la Corte para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

De acuerdo con lo anterior, el asunto plantea un problema procesal previo relacionado con la procedencia o no de un pronunciamiento de fondo. En este sentido, la Corte debe determinar si, como lo sugiere la Vista Fiscal, ha operado el fenómeno de la derogación tácita o si, por el contrario, las normas demandadas mantienen sus efectos en el mundo jurídico. Ahora bien, en el evento de ser procedente una decisión de fondo, corresponderá analizar si la normatividad sobre la contribución por valorización armoniza o no con el principio de legalidad tributaria.

Asunto procesal previo: eventual improcedencia de una decisión de fondo

5.- Según el Procurador, el Decreto 1604 de 1966 atribuía al Consejo Nacional de Valorización y a la Dirección Nacional de Valorización la facultad de imponer el gravamen, pero dicha atribución fue trasladada al Ministro de Transporte por mandato del Decreto 2171 de 1992 (artículo 11), lo cual entiende como una derogación tácita. Y como la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de este último decreto, considera que debe proferirse un fallo inhibitorio.

La Sala considera que la anterior apreciación es correcta pero sólo de manera parcial, pues si bien es cierto que las normas relacionadas con la competencia de algunas entidades para imponer el gravamen fueron derogadas, también lo es que el alcance del cargo planteado es más amplio de lo reflejado en apariencia.

En efecto, tanto el inciso final del artículo 2 del Decreto 1604 de 1966, como el numeral 2º del artículo 5 del mismo estatuto, estaban relacionados con las autoridades que podrían imponer el gravamen. El primero permitía fijarlo a la Dirección Nacional de Valorización cuando las obras eran realizadas por una entidad diferente a la Nación, los

departamentos o los municipios, y el otro facultaba al Consejo Nacional de Valorización cuando las obras se ejecutaban directamente por la Nación. Dichas normas son las siguientes⁴:

“Artículo 2º.- El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

En cuanto a la Nación, estos ingresos y las correspondientes inversiones funcionarán por medio de un Fondo Rotatorio Nacional de Valorización dentro del Presupuesto Nacional.

Cuando las obras fueren ejecutadas por entidades diferentes de la Nación, los Departamentos o los Municipios, el tributo se establecerá, distribuirá y recaudará por la Nación, a través de la Dirección Nacional de Valorización, de acuerdo con las mencionadas entidades, salvo las atribuciones y facultades legales anteriores de las mismas entidades en relación con este impuesto.”

“Artículo 5º.- (Subrogado por el artículo 34 del Decreto 3160 de 1968). “Son funciones del Consejo Nacional de Valorización:
(...)
2- Determinar las obras nacionales de interés público por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización, disponer en cada obra la cuantía total que ha de distribuirse, fijar las zonas de influencia de las contribuciones y señalar los plazos de que gozan los contribuyentes para el pago”.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 2171 de 1992 (artículo 11) se atribuyó al Ministro de Transporte la facultad de determinar las obras que generan contribución nacional por valorización:

*“Artículo 11º.- Despacho del Ministro. Son funciones del Ministro de Transporte además de las señaladas en la Constitución Política y la ley, las siguientes:
(...)
7.- Decidir sobre los proyectos que causen la contribución nacional de valorización, de acuerdo con la ley.*

De esta manera, la competencia del Consejo Nacional de Valorización y de la Dirección Nacional de Valorización, para determinar las obras objeto del gravamen, fue suprimida y quedó radicada en el Ministro de Transporte, lo cual significó, precisamente, la subrogación de esos

⁴ La Corte subraya los apartes demandados en este proceso.

aportes normativos. Empero, como ya ha sido explicado, no corresponde a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 2171 de 1992⁵, ni la del Decreto 101 de 2000⁶, que derogó expresamente el artículo 11 del Decreto 2171 de 1992 (artículo 49), así como tampoco sobre el Decreto 081 de 2000⁷. En el primer caso por tratarse de una norma expedida en ejercicio de facultades especiales conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución, y en los otros dos, por tratarse de decretos expedidos en desarrollo de una ley marco.

6.- Todo lo anterior parece indicar que la Corte debe proferir una sentencia inhibitoria. Sin embargo, esa postura es válida frente a algunas de las disposiciones pero no frente a su totalidad, ya que el cargo no está construido únicamente en función de la competencia del Ministro de Transporte para imponer el gravamen, sino que se inspira en el respeto al principio de legalidad tributaria.

En este sentido, el demandante no sólo cuestiona la competencia que pueda tener el Ministro de Transporte sino, en últimas, la autorización que hace la ley a ciertas entidades para determinar las obras por las cuales se causa la contribución por valorización, sin que ella misma haya definido cada uno de los elementos del tributo. La Corte considera que de esta forma el cargo formulado adquiere sentido y resulta procedente un análisis material del asunto, mas aún teniendo en cuenta que los intervinientes interpretaron el alcance de la demanda bajo la misma óptica.

En consecuencia, si bien es cierto que algunos de los apartes demandados no pueden ser objeto de pronunciamiento constitucional, no sucede lo propio frente a las expresiones “*el establecimiento*”, “*nacional*” y “*que ejecute las obras*”, contenidas en el inciso primero del artículo 2º del Decreto 1604 de 1966, en la medida en que son ellas las disposiciones que constituyen el fundamento central de la demanda y autorizan a ciertas entidades para exigir el pago de la contribución por valorización, al parecer sin señalar los requisitos mínimos que satisfagan el principio de legalidad.

⁵ Decreto 2171 de 1992, “*Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional*”. Este decreto fue expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución.

⁶ Decreto 101 de 2000, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones*”. Este decreto fue expedido al amparo del artículo 189-16 de la Constitución, y de los artículos 37 de la Ley 105 de 1993 y 54 de la Ley 489 de 1998.

⁷ Decreto 081 de 2000, “*Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías*”. Este decreto fue expedido al amparo del artículo 189-16 de la Constitución, y del artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Ausencia de cosa juzgada

7.- Antes de abordar el análisis material del asunto conviene precisar, finalmente, que el Decreto 1333 de 1986, expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, sistematizó las normas sobre organización y funcionamiento de la administración municipal⁸. El artículo 235 corresponde al artículo 2º del Decreto 1604 de 1966, norma que fue objeto de análisis por la Corte en la sentencia C-495 de 1998.

Aunque en aquella oportunidad la demanda fue presentada contra el mismo artículo que es cuestionado en este proceso, la acusación recayó sobre un aparte distinto⁹ y por un cargo también distinto. La demandante consideró que la norma afectaba la autonomía de las entidades territoriales, pues señalaba el destino de los recursos obtenidos por el pago de la contribución. Sin embargo, su planteamiento no tuvo éxito y la Corte declaró la exequibilidad de ese aparte, lo cual desvirtúa la existencia de cosa juzgada constitucional frente a la totalidad de la norma¹⁰.

Análisis material del asunto

8.- Hechas las consideraciones procesales pertinentes, la Corte abordará ahora el estudio de fondo del asunto, no sin antes dejar en claro que se pronunciará sobre las expresiones “*el establecimiento*”, “*nacional*” y “*que ejecute las obras*”, contenidas en el inciso primero del artículo 2º del Decreto 1604 de 1966, por cuanto son ellas las disposiciones que autorizan a ciertas entidades para exigir el pago de la contribución por valorización, según algunos, sin señalar los requisitos mínimos que satisfagan el principio de legalidad.

Para ello la Corte analizará los siguientes aspectos: (i) la naturaleza de la contribución por valorización, (ii) el alcance del principio de legalidad tributaria en el ordenamiento constitucional y, (iii) las particularidades del principio de legalidad en el caso de la valorización. Con esos

⁸ Dichas facultades fueron conferidas por el artículo 76 de la Ley 11 de 1986.

⁹ El aparte acusado fue el siguiente:

“**Artículo 2º.**- El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente”. (...). Como puede verse fácilmente, ese aparte no fue demandado el proceso que ahora ocupa la atención de la Sala.

¹⁰ En el numeral 4º de la sentencia la Corte resolvió lo siguiente: “Declaránse EXEQUIBLES las siguientes normas: (...) h) La expresión acusada del art. 235 del decreto 1333 de 1986, que dice “ y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente”.

elementos de juicio determinará finalmente (iv) si la regulación normativa de la contribución por valorización respeta o no el principio de legalidad tributaria.

La noción de valorización en el modelo tributario

9.- En el ordenamiento jurídico colombiano la naturaleza de la valorización como carga fiscal ha presentado modificaciones históricas y su definición no siempre ha sido unívoca, a pesar de que existe relativo consenso sobre su contenido básico.

Así, la Ley 25 de 1921 introdujo esa figura bajo la denominación de “*impuesto*”, consistente para aquel entonces en “una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”. Posteriormente fueron aprobadas algunas leyes que ampliaron sus efectos a otros ámbitos, pero mantuvieron inalterada la connotación de impuesto, hasta el año 1966, cuando fue expedido el Decreto 1604 que la convirtió en una contribución. No obstante, en la teoría de la hacienda pública el término “*contribución*” puede ser interpretado con enfoques distintos, lo cual no pocas veces ha generado dudas al respecto.¹¹

- En sentido lato comprende todas las cargas fiscales al patrimonio privado soportadas en la potestad tributaria del Estado¹², es decir, incluye las nociones de impuesto, tasa, gravamen y los conceptos similares, todo lo cual responde a la tradición histórica acogida en el derecho colombiano y que en ocasiones se denomina genéricamente como “tributo”.

- En sentido estricto las contribuciones están asociadas a la idea de parafiscalidad, como aquellos “pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el funcionamiento de éstas entidades de manera autónoma”.¹³ Desde esta perspectiva resulta incompatible con los conceptos de tasa e impuesto.¹⁴

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-040/93 MP. Ciro Angarita Barón

¹² Sentencia C-545/94 MP. Fabio Morón Díaz.

¹³ Idem. Ver también las Sentencias C-465/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1179 de 2001 MP. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ En la sentencia C- 040 de 1993 la Corte analizó las normas que facultaban al Ministerio de Agricultura para fijar el precio de la panela como base gravable para una cuota de fomento (Ley 40 de 1990, artículos 7 y 13). La Corte declaró exequibles las disposiciones acusadas por considerar que se trataba de contribuciones parafiscales autorizadas en la Constitución, pero para ello debió precisar la noción de “contribución parafiscal”. Sobre el particular dijo lo siguiente:

“De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados.

- Finamente, existe un tercer significado del término que responde a la idea de contraprestación o pago como consecuencia de una inversión que beneficia a un grupo específico de personas. Cuando el vocablo se utiliza en este sentido lo usual es hacer referencia a una “*contribución especial*”.

10.- Pues bien, en el caso de la valorización la jurisprudencia y la doctrina coinciden en considerar que el modelo normativo acogido desde 1966 hace referencia a una “*contribución especial*”, es decir, a la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad¹⁵.

La Corte ha explicado el alcance de la contribución especial de valorización (que para efectos prácticos se utilizará en lo sucesivo simplemente como contribución de valorización) y sus características especiales en los siguientes términos¹⁶:

“La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que esta representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.

En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar, que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado.”

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-144/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre el caso allí analizado ver fundamento No. 15 de esta sentencia.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998 MP. Antonio Barrera Carbonell. Sobre el caso allí analizado ver fundamento jurídico No.7 de esta sentencia.

La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.”

En razón de sus atribuciones constitucionales y legales, el Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la materia, reconociendo a la valorización el carácter de contribución especial.¹⁷ En la doctrina nacional también parece ser unánime el mismo planteamiento.¹⁸

Una vez aclarada la naturaleza conceptual de la valorización, pero antes de abordar en detalle el análisis de cada uno de sus elementos, la Corte explicará brevemente el principio de legalidad tributaria y su proyección en el caso de las contribuciones especiales, pues precisamente el cargo de la demanda consiste en que las normas acusadas desconocen ese principio en la medida que no señalan con precisión cada uno de sus elementos.

El alcance del principio de legalidad tributaria

11.- Como fundamentos normativos a partir de los cuales se estructura este principio, son de resaltar los artículos 150-12 y 338 de la Constitución. El primero establece una suerte de reserva en el Congreso para “*establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”; naturalmente que en la norma el término “*contribución*” es utilizado en sentido lato o amplio. El segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos.

Sobre el alcance del principio la Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades¹⁹ para destacar sus características básicas, las cuales son reseñadas a continuación:

¹⁷ Entre muchas otras pueden consultarse las siguientes providencias:

- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de diciembre 11 de 2001. Recurso de súplica S-028, MP. Jesús María Lemus Bustamante.

- Sección Cuarta, Sentencia del tres de julio de 1988, Rad. 8658, MP. Delio Gómez Leyva.

- Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 17 de octubre de 1996. Rad. 874, MP. César Hoyos Salazar.

- Sección Cuarta, Sentencia del 21 de noviembre de 1980.

¹⁸ Cfr. Alberto Fernández Cadavid, “*La Contribución de valorización en Colombia*”, Temis, 1981. Ver también, Juan Rafael Bravo Arteaga, “*Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*”, Bogotá, Legis, 2000.

¹⁹ Entre muchas otras pueden consultarse las Sentencias C-227/02, C-597/00, C-569/00, C-987/99, C-583/96, C-583/96, C-084/95, C-228/93 y C-004/93.

- Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. “Bajo esta idea, no es posible decretar un impuesto si para su aprobación no han concurrido los eventuales afectados por intermedio de sus representantes ante los cuerpos colegiados, criterio acogido de tiempo atrás en el derecho colombiano y reafirmado en la Carta de 1991”.²⁰ Así, solamente el Congreso, y las asambleas departamentales o los concejos municipales de conformidad con la ley, pueden crear gravámenes, sin que dicha facultad pueda ser ejercida por las autoridades administrativas o delegada en ellas.²¹

- Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una *lex previa y certa* debe señalar los elementos de la obligación fiscal”²², es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

No obstante, como se explicará más adelante, por expresa autorización constitucional, en el caso de las tasas y las contribuciones especiales, la tarifa puede ser fijada por las autoridades administrativas previa definición del sistema y el método para hacerlo.

- En la medida que haya predeterminación del tributo, el principio de legalidad brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales. Con ello “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”.²³

- Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales.

12.- De otra parte, conviene advertir que el principio de legalidad no se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes.

²⁰ Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño. En aquella oportunidad la Corte declaró exequible la Ley 645 de 2001, “*Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios*”. La Corte estudió el principio de legalidad en el caso de las leyes habilitantes y frente a la autonomía de las entidades territoriales, para concluir que en ese caso no se veían afectados. Ver también las sentencias C-987 de 1999, C-084/95 y C-004/93.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 1999 MP. Alvaro Tafur Galvis.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño.

²³ Sentencia C-597 de 2000 MP. Alvaro Tafur Galvis. La Corte declaró exequible una norma del Estatuto Tributario que autorizaba el cobro del IVA por la importación de algunos bienes., pues consideró que la disposición no violaba el principio de legalidad.

- Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “*clara e inequívoca*”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa²⁴. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. En la Sentencia C-227 de 2002 la Corte señaló:

“Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.

(...)

De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos del orden territorial, carecería de sentido la expresión que emplea el inciso primero del artículo 338 de la Constitución y según la cual “La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

- Ahora bien, frente a los “*impuestos*”, y sin importar si ellos son de carácter nacional o territorial, la Carta exige que tanto el Congreso, como las asambleas departamentales y los concejos municipales definan con rigor sus elementos. Pero en el caso de las *tasas y de las contribuciones especiales*, es posible que las autoridades administrativas fijen la tarifa, siempre y cuando la ley, ordenanza o acuerdo, señalen el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto.

En este orden de ideas, la Corte considera necesario hacer algunas precisiones sobre cada uno de los elementos del tributo y sobre las nociones de “*sistema y método*”, toda vez que estos últimos revisten particular importancia constitucional cuando se faculta a las autoridades administrativas para fijar la tarifa.

Los elementos del tributo

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-227/02, C-1097/01, C-978/99, C-084/95, C-390/96 y C-084/95 y C-004/93

13.- Desde una perspectiva amplia la jurisprudencia constitucional ha definido los elementos de un gravamen como se reseña a continuación²⁵:

“[E]n la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación”

Aunque para algunos resulta de fácil comprensión determinar el contenido de cada uno de ellos, una revisión más rigurosa demuestra cómo no siempre la cuestión es tan sencilla como parece.

Hecho generador. Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. “[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”²⁶

Sujeto activo. En no pocas ocasiones la determinación del sujeto activo de la obligación tributaria ha generado problemas hermenéuticos. Por tal motivo, para superar estos impases la jurisprudencia constitucional ha elaborado una distinción tripartita. Así, en la Sentencia C-987 de 1999, al analizar una norma que permitía gravar la explotación de minas de propiedad privada, acusada de inconstitucional por no señalar los elementos del tributo, la Corte sostuvo lo siguiente²⁷:

“En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria²⁸, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 1996 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

²⁷ *Idem.* La Corte concluyó que sí estaban determinados suficientemente cada uno de los elementos del gravamen.

²⁸ Así, la distinción entre sujeto activo de la potestad tributaria y sujeto activo de la obligación tributaria es ampliamente aceptada en la doctrina tributaria. Para un resumen de esas posiciones, ver Alvaro Leyva Zambrano et al. “Elementos de la obligación tributaria” en **Derecho Tributario**. Bogotá: ICDT, 1999, pp 427 y ss.

regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecunaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.”

Sujeto pasivo. Siguiendo la doctrina, la Corte ha distinguido los sujetos pasivos “*de iure*” de los sujetos pasivos “*de facto*”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. “En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de *iure* no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.”²⁹

Base gravable. Como lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, la base gravable se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”.³⁰ En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

Sin embargo, no es necesario que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen en rigor sumas concretas o cantidades específicas a partir de las cuales será liquidado un tributo, por cuanto en algunas ocasiones hay razones de carácter técnico y administrativo que lo impiden. Por ejemplo, en la sentencia C-583 de 1996 la Corte analizó el punto y concluyó lo siguiente:

*“De todo lo anterior puede concluirse que la ley no puede, por razones de tipo técnico que tienen que ver especialmente con la fluctuación de los valores de los distintos activos patrimoniales, entrar a determinar en cada caso concreto el valor de un bien. Debe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor. Así lo hace en el caso del impuesto predial y así también procede para la determinación del precio de la panela, base gravable de la cuota de fomento panelero, situaciones ambas que, como acaba de verse, han sido estudiadas por esta Corporación, que las ha encontrado avenidas al precepto constitucional consagrado en el artículo 338 superior.”*³¹

Tarifa. Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero.

³⁰ *Idem.*

³¹ Ver también las sentencias C-467/93, C-040/93, C-253/95.

contribuyente.³² La regulación en cuanto al sistema y al método para fijar la tarifa en tasas y contribuciones especiales será objeto de un análisis en particular más adelante (ver fundamento jurídico 15 de esta sentencia).

14.- Con todo, la Corte llama la atención en el sentido de que los problemas de interpretación para determinar si una ley, ordenanza o acuerdo, establece o no los elementos del tributo, no suponen la automática declaratoria de inconstitucionalidad porque, al igual que las demás normas, las leyes tributarias pueden plantear problemas hermenéuticos o defectos de técnica legislativa susceptibles de ser superados. Así lo ha reconocido de tiempo atrás la Corte en varios pronunciamientos³³, de los cuales se destaca la Sentencia C-253 de 1995, donde la Corte estudió la constitucionalidad de una norma mediante la cual se establecía la cuota de fomento ganadero y lechero, y en cuanto al tema que ahora ocupa la atención dijo lo siguiente:

“Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, pueden suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexequibilidad. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.”

Sistema y método para que las autoridades administrativas definan la tarifa

15.- Como ya fue explicado, en materia de tasas y contribuciones especiales la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, que deleguen a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa. Pero exige a las corporaciones de representación popular el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto.

La jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, no ha sido unívoca al respecto, pues en ciertas ocasiones es rigurosa y demanda absoluta precisión para la regulación del sistema y el método tarifario, mientras que en otros eventos acude a criterios que de

³² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1995. Ver también: Juan Rafael Bravo Arteaga, *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, Bogotá, Legis, 2000.

³³ Pueden consultarse las Sentencias C-412/96, C-253/95 y C-987/99, entre otras.

alguna manera resultan más flexibles. Un recuento histórico ilustra claramente la situación³⁴:

- En la sentencia C-144 de 1993 la Corte debió estudiar la demanda presentada contra dos normas de la Ley 6 de 1992 (artículos 119 y 124), que facultaban al Gobierno Nacional para fijar las tasas por la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial, así como el monto de las tarifas que debían sufragarse a favor de las Cámaras de Comercio por diferentes conceptos. La Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas, por considerar que no se desconocía el principio de legalidad tributaria. En cuanto al sistema y método para fijar la tarifa concluyó lo siguiente³⁵:

“A juicio de la Corte la determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio, sólo puede juzgarse en cada caso concreto y tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo.

En punto de método, la ley acusada prefirió indicar los rubros que conforman el costo recuperable por vía de la tarifa: gastos de operación y programas de tecnificación. Es evidente que deliberadamente se han excluido otros componentes del costo, lo que en modo alguno le está prohibido al Legislador y no repugna con la idea de tasa. Desde luego, el reglamento puede precisar con detalle los conceptos que corresponden a los mencionados rubros. En lo atinente al sistema de fijación de la tarifa, la fórmula legal excluye el progresivo y el regresivo, seguramente por no ser afines a la naturaleza y características propias del servicio prestado.

El Legislador, en lo que concierne a este aspecto, optó por el sistema proporcional como se infiere del texto de la norma. En efecto, la relación directa que debe existir entre el monto global de las tasas y los costos recuperables, obliga a la autoridad a obtener valores unitarios que traduzcan dichos costos en relación con cada tipo de servicio prestado que, en consecuencia, tendrá una tarifa uniforme que se cancelará en cada ocasión que se solicite el servicio.”

- En la sentencia C-465 del mismo año la Corte declaró ajustadas a la Constitución varias normas del estatuto orgánico del sistema financiero, relacionadas con la potestad del Superintendente Bancario para fijar y exigir de las entidades vigiladas el pago de contribuciones necesarias

³⁴ Teniendo en cuenta que las divergencias surgidas al interior del Consejo de Estado guardan estrecha relación con el tema de la valorización, la Corte hará referencia a ellas al estudiar ese punto específico.

³⁵ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

para el presupuesto de esa entidad. Además de reiterar los argumentos expuestos en la sentencia C-144/93, la Corte dijo al respecto³⁶:

“En cuanto a la supuesta discrecionalidad absoluta, ello no es exacto, pues el Superintendente Bancario no obra con plena autodeterminación, ya que el Decreto 1730 de 1991, art. 4.1.3.9.1. literal o), exige una previa aprobación del Ministerio de hacienda y Crédito Público a las resoluciones que dicho funcionario expida imponiendo las tasas por la prestación del servicio público específico.

Por otra parte, es cierto que los costos son equivalentes, según el artículo 4.1.9.0.4., a todos los gastos. Estos han sido autorizados previamente por el Congreso Nacional al aprobar la Ley de Presupuesto, luego hay plena legitimidad..

(...)

*Los criterios con que el Superintendente establece la magnitud de los gastos. Al respecto es claro el artículo 4.1.9.0.4. del Decreto 1730 de 1991, que establece que el monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas **guardará equitativa proporción con los respectivos activos de éstas.***

¿Cómo saber si los gastos son o no necesarios? La necesidad del gasto ya ha sido considerada previamente por la ley de presupuesto, en cuya preparación se ha hecho una ponderación racional sobre las necesidades a cubrir. Además, la naturaleza del servicio prestado evidencia las necesidades que deben ser satisfechas.

*La Constitución en su artículo 338, inciso 2o. ordena que la ley, la ordenanza o el acuerdo que permita que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones, deben **definir** previamente tres elementos: a) Un sistema, b) un método para definir costos y beneficios, y c) una forma para hacer el reparto entre los beneficiarios del servicio.*

***El sistema** está fijado en los artículos 4.1.3.0.1. y 4.1.9.0.4., de forma clara, y consiste, como lo señala acertadamente el apoderado de la Superintendencia Bancaria, en "establecer una estrecha coordinación entre el cobro de la contribución y el aforo que previamente se ha hecho, al aprobar el presupuesto nacional, de lo que costarán los gastos de la Superintendencia Bancaria en el año siguiente". Esa coordinación es la base del sistema, por cuanto predetermina un orden a seguir, en el sentido de establecer una correspondencia proporcionada entre el cobro y el aforo.*

³⁶ MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

***El Método** : Es el referido al máximo de gastos que para el funcionamiento anual de la Superintendencia autoriza la ley de presupuesto. El legislador, dada la naturaleza del servicio público que presta la Superintendencia, recurre al criterio de los activos de las entidades vigiladas, con el fin de determinar la forma de hacer el reparto de los costos del servicio.” (subrayado fuera de texto)*

- Posteriormente la Corte se vuelve rigurosa en cuanto al señalamiento del sistema y método para fijar la tarifa en el cobro de tasas y contribuciones especiales. Es así como la Sentencia C-455 de 1994 declaró inexequibles varias normas relacionadas con la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que permitían el cobro de una contribución. Dijo entonces lo siguiente³⁷:

*“En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los **métodos** -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los **sistemas** -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración.*

Ni el artículo 34 ni ninguna de las normas integrantes de la Ley 62 de 1993, ni precepto alguno del Decreto 2453 de 1993 previeron el método o el sistema aplicables para definir los costos y beneficios con base en los cuales pueda el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada fijar la tarifa de la contribución creada, razón por la cual se confirió a dicho funcionario una atribución ilimitada que no se compadece con los enunciados principios constitucionales.

***En efecto, estatuir que la contribución guardará proporción con los activos de la empresa, las utilidades, el número de puestos vigilados y el costo de la vigilancia; que estará de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y que se determinará según ellos se destinen a terceros o a la seguridad interna de una empresa, no implica haber establecido el método ni el sistema ordenados por la Constitución,** pues de manera absoluta la fijación de la tarifa queda en cabeza del Superintendente, sin que el legislador haya establecido ninguna medida base para ella, ningún*

³⁷ MP. José Gregorio Hernández Galindo. No se presentaron salvamentos de voto

tope máximo, ni criterio econométrico alguno del cual éste se pueda deducir.” (subrayado no original).

En aquella oportunidad la sentencia fue expresa en reconocer un giro frente a la posición asumida en pronunciamientos anteriores:

“Debe advertir la Corte que mediante el presente fallo imprime a la interpretación constitucional sobre el tema un sentido más exigente que el acogido en un comienzo, contenido en Sentencia C-465 del 21 de octubre de 1993. La Corporación estima necesario que, en guarda de los derechos de los contribuyentes, del interés público y de la estricta aplicación del artículo 338, inciso 2º, de la Constitución, se exija del legislador el exacto y cabal cumplimiento de los requisitos allí señalados, con el fin de evitar que funciones clara y típicamente atribuidas a órganos representativos queden a la postre transferidas de manera incondicional a funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”

- La anterior posición fue reiterada en la Sentencia C-545/94, donde la Corte declaró inexecutable una norma de la ley 10 de 1990, que autorizaba a la Dirección Nacional del Sistema de Salud para “fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones”. En todo caso, en aquella oportunidad era absolutamente claro que la Ley no había previsto criterio alguno sobre el sistema y método tarifario.³⁸

- Nuevamente en la Sentencia C-482 de 1996 la Corte cambia su posición para volver a los planteamientos acogidos en sus primeras sentencias (flexibles). Para declarar la exequibilidad del artículo 21 de la ley 105 de 1993, referente a las tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, la Corte sostuvo³⁹:

“¿En qué consisten el sistema y el método? ¿Cuál es su contenido mínimo y cuál su alcance? Es claro que la Constitución no hizo estas precisiones, sencillamente porque no podía hacerlas, habida cuenta de su carácter de norma fundamental y de la inmensa variedad de tasas y contribuciones posibles, correspondientes a una multiplicidad de servicios y de beneficios.

En algunas sentencias, la Corte Constitucional ha intentado aproximaciones al tema, sin que pueda decirse que ha hecho las determinaciones que la propia Constitución no hace. Y está bien que se haya abstenido de hacerlas, porque de lo contrario habría ido más allá de la norma constitucional, y la habría quebrantado.

³⁸ MP. Fabio Morón Díaz. No se presentaron salvamentos de voto.

³⁹ MP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara. Salvamento de voto de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

Si la propia Constitución no definió “el sistema y el método”, es claro que tales expresiones deben entenderse en un sentido general y amplio, y que su contenido y su alcance deben examinarse en cada caso concreto, como lo reconoció expresamente la Corte en la sentencia C-144 de 1993, a la cual pertenecen estos apartes: (...)

La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.

Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución. Y cuya buena fe se presume, según el principio general del derecho, mientras no se demuestre lo contrario.

Quienes sostienen la tesis de que el artículo 338 exige leyes detalladas y casuistas que establezcan minuciosamente todo lo relativo a la fijación de las tarifas, aducen como una de sus razones principales la necesidad de impedir los posibles abusos de funcionarios arbitristas. Olvidan, al presumir el dolo y la mala fe, lo que se acaba de exponer sobre la sujeción a los principios del sistema tributario, y sobre la presunción universal de la buena fe. Olvidan, además, que el fraude a la ley siempre podrá intentarse, pues no se origina en la ley misma sino en su torcida interpretación. Y olvidan, finalmente, que los actos administrativos que fijen las tasas y tarifas en virtud de la delegación prevista en el artículo 338, están sujetos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por regla general.

A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.” (Subrayado fuera de texto).

- No obstante, las consideraciones expuestas en la Sentencia C-455 de 1994 MP. José Gregorio Hernández (posición rigurosa), son nuevamente retomadas en la sentencia C-816 de 1999, con ponencia del mismo

magistrado⁴⁰. Esos argumentos, sumados con los que a continuación se transcriben, sirvieron de fundamento a la Corte para declarar la inexecutable del artículo 96 de la Ley 488 de 1998, que modificaba el artículo 119 de la Ley 6 de 1992⁴¹.

“Tal delegación no es posible en cuanto toca con los demás elementos de tales tributos, cuyo señalamiento debe estar contenido en las leyes, ordenanzas o acuerdos.

Se tiene entonces que únicamente las tarifas de tasas y contribuciones pueden ser objeto de la especial autorización prevista en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

Pero, por otra parte, la disposición constitucional no permite una transferencia ilimitada ni incondicionada de esa facultad, ya que exige de modo perentorio que, a falta de la previsión directa de las tarifas, la ley, las ordenanzas y los acuerdos fijen el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto.

Se pretende con tal requisito -que resulta indispensable para que pueda entenderse constitucional la delegación- impedir toda forma de ejercicio abusivo de la facultad, de donde se infiere que ésta no puede entregarse por la ley, la ordenanza o el acuerdo a otras autoridades sin que los aludidos elementos se encuentren claramente definidos. Ellos constituyen a la vez directrices técnicas y limitaciones para que los contribuyentes gocen de una mínima certidumbre acerca de la manera como les serán calculadas y cobradas las tarifas de tasas y contribuciones, así como en torno a la relación entre esos gravámenes y los servicios y beneficios que reciben.

No se trata de fórmulas sacramentales ni de simples denominaciones, sino de linderos sustanciales de la atribución que se otorga a las autoridades administrativas. En consecuencia, bien pueden encontrarse fijados en la norma el método y el sistema sin nombrarlos, o por el contrario estar mencionados y materialmente no hallarse contenidos en el precepto. Será el Juez Constitucional el encargado de verificar si su contenido corresponde o no a la exigencia plasmada en la Carta Política, según que se consagre una atribución técnicamente reglada o que se conceda una autorización para obrar arbitrariamente.”

⁴⁰ Salvamento de voto de los magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis.

⁴¹ La norma modificada fue, precisamente, la que había sido declarada exequible en la sentencia C-144 de 1993.

- Por último, en la sentencia C-1371 de 2000 MP. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró exequible el artículo 11 (parcial) de la Ley 505 de 1999, mediante la cual se impuso a las empresas de servicios públicos domiciliarios el deber de hacer aportes con destino a los Comités Permanentes de Estratificación Municipal o Distrital. Respecto del deber legal de señalar el sistema y el método para la imposición de la tarifa la Sentencia indicó⁴²:

“Entonces, el señalamiento de los elementos y procedimientos que permitirán fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada a las autoridades administrativas en el artículo 338 superior, antes citado. Así, ese señalamiento legal deberá hacerse desde una perspectiva general y amplia, ajustada a la naturaleza específica y a las modalidades propias del servicio del cual se trate (consultar entre otras las sentencias C-144 de 1993 y C-482 de 1996).”

16.- El anterior recuento jurisprudencial demuestra que no ha sido fácil precisar el alcance de los términos “sistema” y “método”, particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la Corte considera que a partir de esta la Sentencia C-1371 de 2000 es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.

Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

⁴² No se presentaron salvamentos de voto.

En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”⁴³. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealgre Lynett.

resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.⁴⁴ En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.⁴⁵

Con fundamento en los argumentos expuestos, procede la Sala a estudiar en concreto las disposiciones acusadas.

La contribución de valorización y los elementos del tributo

19.- Teniendo en cuenta que la acusación de inconstitucionalidad no es otra que el desconocimiento del principio de legalidad de los tributos, particularmente en cuanto al principio de predeterminación, la Corte analizará ahora si el Decreto acusado establece o no los elementos del gravamen y si, respecto de la tarifa, señala el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su distribución. Sin embargo, antes de abordar el estudio de cada uno de los elementos son necesarias algunas acotaciones previas:

- En primer lugar, la Sala considera que para comprender el alcance y regulación de la contribución de valorización es necesario interpretar el Decreto 1604 de 1966 en forma sistemática, aún cuando el cargo recae solamente frente a la posibilidad que tienen algunas entidades para fijar el gravamen.

- En segundo lugar, la Corte observa que el diseño legal de la contribución de valorización, concretado en el Decreto 1604 de 1966, es de doble alcance. De un lado, constituye un gravamen que puede ser decretado a nivel nacional y, en esa medida, el Legislador debe señalar cada uno de sus elementos. Pero de otra parte, constituye una norma habilitante para la imposición del tributo en el nivel territorial, lo cual supone que las asambleas o los concejos pueden concurrir en la determinación de sus elementos, siempre y cuando la ley haya previsto los aspectos básicos que permitan su individualización. En efecto, el artículo 1° del decreto dispone lo siguiente:

“El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en

⁴⁴ Ver fundamento No. 14 de esta sentencia.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.”

Así mismo, el artículo 2º (parcialmente acusado) señala que *“El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras (...).”*⁴⁶ No obstante, luego se analizará si el gravamen es plenamente identificable y si están señalados sus elementos estructurales.

- Finalmente, la Corte entiende que es el Decreto 1604 de 1966 la norma que crea la contribución especial por valorización como un nuevo gravamen, aún cuando confiere a las entidades que ejecutan las obras la facultad de concretarlo bajo ciertas condiciones, lo que de ninguna manera significa que sean estas últimas las autorizadas para crearlo. Según lo explicó el Consejo de Estado en sentencia del 18 de marzo de 1993, al resolver la demanda presentada contra un acto administrativo que determinó como obra nacional que causa valorización la pavimentación de la vía Pereira-Marsella, *“con el acto adjudicado no se está creando contribución alguna que implique el establecimiento de un tributo. No fija aquel los elementos constitutivos sino que determina la obra que genera la contribución por valorización y ordena el trámite técnico y administrativo para la liquidación, distribución y cobro del gravamen, que es distinto.”*⁴⁷

Con estos parámetros la Sala procede ahora al análisis de cada uno de los elementos del tributo⁴⁸:

⁴⁶ Igualmente, los artículos 15 y 16 del Decreto hacen referencia expresa a esta condición:

“Artículo 15.- Los departamentos, el distrito especial de Bogotá y los municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio. Por su parte, en cuanto a las contribuciones nacionales de valorización, el Gobierno Nacional, al reglamentar este Decreto, fijará tales recursos y el procedimiento correspondiente.”

“Artículo 16.- Los municipios no podrá cobrar contribución de valorización por obras nacionales, sino dentro de sus respectiva áreas urbanas y previa autorización de la correspondiente entidad nacional, para lo cual tendrá un plazo de dos años contados a partir de la construcción de la obra (...). En cuanto a las obras departamentales, es entendido que los municipios solamente podrán cobrar en su favor las correspondientes contribuciones de valorización en los casos en los que el Departamento no huera a hacerlo y previa la autorización del respectivo gobernador.

El producto de estas contribuciones por obras nacionales o departamentales deberán destinarlo los municipios a obras de desarrollo urbano.”

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de marzo 18 de 1993, Rad. 4037, MP. Jaime Abella Zárate. Ver también la Sentencia de mayo 17 de 1985, expediente 0356, MP. Enrique Low Mutra.

⁴⁸ Ver fundamento jurídico No. 13 de esta sentencia.

20.- **El Hecho generador.** La Corte considera que uno de los ejemplos donde se refleja con mayor precisión el hecho generador de la obligación tributaria es, precisamente, el de la contribución de valorización. Una simple lectura del artículo 1° del Decreto 1604 de 1966 demuestra que la norma define claramente los supuestos fácticos a partir de los cuales es posible exigir el pago de la obligación: la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.

Ahora bien, los criterios a partir de los cuales debe entenderse que hay un beneficio no son un asunto relacionado con el hecho generador sino con otros elementos como la base gravable y especialmente con la tarifa, aspectos que serán tenidos en cuenta oportunamente.

21.- **Sujeto activo.** No parece existir controversia en que el Decreto señala el sujeto activo de la contribución de valorización, a tal punto que ni siquiera el demandante plantea cuestionamientos de fondo. El sujeto activo de la potestad tributaria (el Estado), está representado en el nivel nacional por el Congreso, en el nivel departamental por las asambleas y en el nivel distrital y municipal por los concejos. El sujeto activo de la obligación tributaria es la entidad que ejecuta las obras como acreedora concreta de los recursos invertidos. Y finalmente, como beneficiaria también está la entidad encargada de realizar las obras, por ser ella quien tiene la posibilidad de disponer de los recursos obtenidos, como una forma de recuperación de los costos de inversión.

22.- **Sujeto pasivo.** A juicio del demandante la norma no fija los sujetos pasivos de la obligación, “no sólo por atribuir a los predios la capacidad - que ni tienen ni pueden tener- de contraer obligaciones, (...) sino por el hecho de que no se sabe qué predios se benefician”.

Sin embargo, la Sala considera que el planteamiento del actor es errado y corresponde a una indebida interpretación de la norma, pues aunque no es expreso en el señalamiento del sujeto pasivo, no cabe duda que están obligados al gravamen los beneficiados en sus inmuebles con la ejecución de una obra de interés público, entendiéndose por estos a los titulares del derecho real, toda vez que es en virtud de ello como se genera el cobro. Cosa distinta es que por la naturaleza real del gravamen⁴⁹ el valor a pagar se determine en función del beneficio de un inmueble. Empero, vuelve a reiterarse, los criterios para determinar cuándo hay beneficio son aspectos relacionados especialmente con la tarifa.

⁴⁹ El artículo 12 del Decreto 1604 de 1966 reconoce expresamente que “*La contribución de valorización constituye un gravamen real sobre la propiedad inmueble (...)*”. Incluso antes de la expedición del Decreto era considerado como impuesto real, como lo indicó la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado en providencia del 17 de julio de 1964.

23.- **Base gravable.** En este punto la Corte considera que, de alguna manera, el artículo 338 de la Constitución orienta los parámetros a tener en cuenta para la determinación de la base gravable, en la medida en que faculta a las autoridades (administrativas) para fijar la tarifa a partir de los costos de los servicios y los beneficios reportados.

Ahora bien, en el caso de la contribución de valorización el artículo 9° del decreto el señala los elementos referentes a la base gravable, a partir de los cuales puede cuantificarse el monto total sobre el que se causa el gravamen y que será objeto de distribución entre los contribuyentes. Dice al respecto la norma:

“Artículo 9°.- Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos.”

El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo total de la obra.” (Subrayado no original)”

De esta manera, la forma de determinar la base o monto total a distribuir entre los beneficiarios y futuros contribuyentes es la siguiente:⁵⁰ (i) se toma el costo de la obra; (ii) se agrega un porcentaje prudencial para gastos en imprevistos; (iii) puede adicionarse hasta un treinta por ciento más para gastos de distribución y recaudo, denominados también gastos administrativos; (iv) en algunos eventos pueden excluirse partes o proporciones del costo total de la obra y, finalmente, (v) si el valor de los costos supera el del beneficio obtenido, aquel se debe reducir hasta llegar al valor de este último.

Es claro que la norma fija como tope el beneficio obtenido sin definir qué entiende por beneficiario, pero ese no es asunto propio de la base gravable sino de la tarifa, como pasa a explicarse a continuación.

⁵⁰ Cfr. Alberto Fernández Cadavid, “La Contribución de valorización en Colombia”, Temis, 1981, pág.73 a 79

24.- **Tarifa.** Constituye el elemento que más problemas plantea frente a la determinación del gravamen y, por lo mismo, sugiere serias dudas sobre la constitucionalidad de la autorización a las entidades administrativas para fijar gravamen.

Un primer aspecto a tener en cuenta es que el Decreto no hace referencia expresa a la tarifa. Pero de ello nada se puede concluir por cuanto, según fue explicado, el criterio definitorio de los elementos de un tributo no es el formal sino el material o sustancial. Y precisamente acudiendo a éste último la Sala encuentra algunas particularidades que explican el silencio del legislador.

Pues bien, en el caso de la valorización no parece formalmente correcto hablar de “*tarifa*”, por lo menos como se concibe tradicionalmente, ya que este gravamen ha sido diseñado como una forma de recuperación de los gastos en que incurre una entidad para la realización de una obra donde, a pesar de mediar un interés público, se termina por incrementar el patrimonio de terceros. En estricto sentido no es una tarifa porque el gravamen está diseñado para distribuir el valor agregado que una obra significa para ciertos inmuebles, es decir, como un coeficiente de reparto de costos y beneficios. El valor a pagar será en últimas el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad.

Pero lo verdaderamente importante a la luz del principio de legalidad consiste en la predeterminación de los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y, (iii) establecer la forma de distribución de unos y otros entre quienes resultaron favorecidos patrimonialmente con la obra, siendo estos factores lo que podría asimilarse, en últimas, a la tarifa. De esta manera, se determina el monto total que debe ser asumido por los beneficiarios y la tarifa consistirá en el coeficiente de distribución entre cada uno de ellos. Es aquí donde el artículo 338 de la Constitución permite a las autoridades administrativas desempeñar un papel dinámico, siempre y cuando los órganos de representación popular hayan señalado tanto el “sistema” como el “método” para hacerlo. La pregunta que surge es entonces si la regulación normativa satisface o no dichas exigencias.

El decreto 1604 de 1966 no señala ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas determinen el valor a pagar por concepto de valorización

25.- De conformidad con los planteamientos expuestos, y una vez revisado en detalle el contenido del Decreto 1604 de 1966, la Corte no encuentra que en él se definan el sistema y el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa en la contribución especial de valorización.

En efecto, aunque podría aceptarse que la norma señala la forma de cuantificar los costos de una obra (a la luz del artículo 9° del decreto), lo cierto es que guarda absoluto silencio sobre los criterios esenciales para determinar los beneficios y, más aún sobre los aspectos relevantes para hacer la distribución entre los contribuyentes. Esa decisión dependerá entonces de la absoluta discrecionalidad de las autoridades administrativas, lo cual supone una evidente vulneración del principio de legalidad tributaria.

En todo caso, podría aducirse que en la práctica es imposible prever todas las hipótesis a partir de las cuales la realización de una obra genera un beneficio y que, en esa medida, ninguna regulación normativa sería lo suficiente detallada como para satisfacer la exigencia constitucional mencionada⁵¹. No obstante, aunque la Corte considera válido el planteamiento inicial, encuentra errada la conclusión a la que se llega porque, según lo ha explicado a lo largo de esta sentencia, el mandato constitucional no supone una descripción rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos, sino la previsión organizada de los parámetros básicos, que deben ser observados por las entidades administrativas al momento de fijar la tarifa.

Solamente a manera de ejemplo, y sin que ello suponga un estudio de fondo, la Corte observa que pueden existir regulaciones, como el Estatuto de Valorización de Bogotá, que demuestra la posibilidad de fijar unas pautas mínimas sobre la materia⁵².

Existen, además, métodos específicos que son utilizados en la práctica para determinar cuando y en qué dimensión se presenta un beneficio, tomando en cuenta la distancia, el acceso a la obra, el valor de los terrenos, la forma de los inmuebles, los cambios de uso de los bienes, la calidad de la tierra y la topografía.⁵³

De igual forma, como criterios de distribución del beneficio están, entre otros, los siguientes: (i) el método combinado simple de áreas, utilizado generalmente cuando los inmuebles reciben beneficio en proporción directa a la longitud de su frente a la obra, v.gr. en la construcción de obras, andenes, arborización e iluminación de vías; (ii) el método simple de áreas, al cual se acude si el beneficio se refleja en todo un inmueble de manera uniforme, por ejemplo en obras de acueducto y alcantarillado

⁵¹ Por ejemplo, en el libro “La Contribución de valorización en Colombia”, el autor sostiene lo siguiente: “De ahí que con buen criterio, la ley colombiana no incluya, respecto a la generalidad de las obras, normas sobre métodos de distribución, en ningún sentido, dejando a los organismos administrativos encargados de la aplicación de contribución de valorización, fijar y adoptar sus propios métodos, dentro de una gran amplitud y flexibilidad según cada obra y las condiciones propias del sector inmobiliario beneficiado.” Op. Cit.pág. 129

⁵² El estatuto de valorización de Bogotá es el Acuerdo Distrital No. 07 de 1987.

⁵³ Cfr. Alberto Fernández Cadavid, Op.Cit., pág. 332 y siguientes.

y en la irrigación de terrenos; (iii) el método combinado de áreas y frentes, que integra los dos anteriores generalmente en proporciones iguales; (iv) el método de factores de beneficio, donde son calculados individualmente los distintos beneficios que reporta una obra y (v) el método de los dos avalúos, comparando el valor de un predio antes y después de la realización de la obra mediante peritos⁵⁴.

26.- Sin embargo, así como no ha sido pacífica la jurisprudencia sobre el alcance de los términos “sistema” y “método” cuando se delega a las autoridades administrativas la facultad de señalar la tarifa, tampoco ha sido fácil determinar si el Decreto 1604 de 1966 cumple o no con la exigencia de regular esos aspectos, controversia que ha surgido particularmente al interior del Consejo de Estado y sobre la cual la Corte hará una breve referencia, en la medida que sus apreciaciones son relevantes no sólo por tratarse del máximo órgano de lo contencioso administrativo, sino porque allí se dirimen buena parte de los conflictos particulares relacionados con la materia:

- En sentencia del 3 de julio de 1998, la Sección Cuarta del Consejo de Estado desestimó la demanda de nulidad presentada contra algunos artículos del decreto 1394 de 1970 “*por el cual se reglamentan normas sobre valorización*”. A juicio del actor, las disposiciones acusadas regulaban el sistema y método para fijar la tarifa de la contribución por valorización, desconociendo el principio de reserva de ley. Sin embargo, la Sala concluyó que ni en las normas demandadas, ni en el Decreto 1604 de 1966, estaban determinados esos elementos, los cuales eran de carácter técnico, según la doctrina nacional. Dijo por ejemplo:

“Sobre el punto observa la Sala que es pertinente definir, en primer lugar, si los artículos acusados fijan, en efecto, el sistema y método para definir los beneficios que proporcionan a los contribuyentes obligados al pago de la contribución de valorización por obras nacionales. Así mismo, debe precisarse si es la ley la que fija o no tales aspectos, y hechas tales precisiones, y definida la existencia del sistema y método, deberá avocarse el estudio de la nulidad por inconstitucionalidad sobreviniente.”

(...)

“Ahora bien, a juicio de la Sala, las previsiones del artículo 9 del decreto 1604 de 1966, arriba transcrito, no constituyen ni un sistema ni un método para definir los beneficios, pues aun cuando determinan la base y los límites para liquidar la contribución de valorización, no se fijan ni las reglas ni el procedimiento para definir los beneficios.”

- Mediante sentencia del 14 de diciembre de 1998 la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró la nulidad de una resolución expedida por el

⁵⁴ Idem.

Ministerio de Transporte, que determinó como obra nacional que causaba valorización las obras del Desarrollo Vial del Norte. Para los magistrados de la Sección Cuarta, la obra no podía ser objeto de valorización porque se había contratado por concesión. Contra el fallo se interpuso recurso extraordinario de súplica y, en sentencia del 11 de diciembre de 2001, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo infirmó la sentencia de 1998 y en su lugar denegó las pretensiones de la demanda. La providencia interesa en esta oportunidad, no sólo por tratarse de una decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado que constituye la posición dominante, sino, además, porque uno de los planteamientos de la sentencia fue el siguiente:

“El sistema y el método de la contribución de valorización, de acuerdo con el artículo 9 transcrito están integrados por los siguientes elementos: a) Costo total de la obra (inversión más imprevistos); b) el beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados; c) la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados; d) razones de equidad. Con base en estos elementos, según lo dispuesto por el artículo 338 constitucional la administración puede ser autorizada para fijar las tarifas de la contribución pero, se insiste, sin desconocer la relación costo beneficio ni los demás factores legales.

Esas normas son precisamente las que la parte recurrente señala como normas infringidas por falta de aplicación y así lo considera la Sala.”

No obstante, los magistrados disidentes cuestionaron abiertamente la posición mayoritaria en los siguientes términos:

“El mencionado decreto no indica cómo se determina la obra, ni cómo se liquida el beneficio, presupuestos del hecho generador y de su base gravable, que debe señalar la ley, según se vio, pero que desde antes de la expedición de la última Carta del 91, viene señalando el Ministerio de Transporte y lo seguirá haciendo de manera abiertamente inconstitucional.”⁵⁵

Y otra opinión minoritaria sostuvo al respecto:

“Entendemos que el Decreto 1604 de 1966, no puede tenerse como base legal para cobrar la contribución, porque en los términos del artículo 338 de la Carta, el determinar, por ejemplo, el sujeto pasivo del tributo, que sólo se define cuando se establece cuál obra se construirá por valorización, es materia de ley, por cuanto establecer

⁵⁵ Salvamento de voto de los magistrados Roberto López Medina, Darío Quiñones Pinilla, Alejandro Ordoñez Maldonado y Alberto Arango Mantilla.

las obras que causan la contribución es ejercicio del poder de imposición, el cual corresponde exclusivamente al legislador.

Similar imprecisión encontramos respecto de la determinación del sistema y método, que no debe confundirse, como se hace en el fallo, con la base gravable, la cual recae sobre el costo total de la obra adicionado en un porcentaje para imprevistos y hasta en un 30% adicional, tal como expresamente lo señala el artículo 9 del Decreto 1604 de 1966.”⁵⁶

27.- Fácilmente puede observarse cómo los términos “sistema” y “método” aparecen directamente relacionados con la interpretación concreta del Decreto 1604 de 1966. En otras palabras, el alcance de uno u otro concepto depende, en buena medida, del rigor con el cual se analiza la normatividad aplicable en cada caso.

No obstante, de conformidad con los planteamientos señalados ampliamente en esta sentencia, la Corte considera que la noción de “sistema” y “método” en el caso de la contribución de valorización hace referencia a la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar (i) el costo de la obra, (ii) los beneficios que reporta y (iii) la forma de distribución los factores anteriores.

28.- Ahora bien, no corresponde al juez constitucional determinar la conveniencia o no de que la ley, las ordenanzas y los acuerdos señalen un sistema y método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa, pues media un expreso mandato del Constituyente que es de imperativo cumplimiento.

29.- De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el Decreto 1604 de 1966 no señaló ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa de la contribución de valorización, la Corte considera que la expresión “*nacional*”, contenida en el artículo 1º de ese decreto, desconoce el principio de legalidad tributaria y así será declarado en esta sentencia. En consecuencia, ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.

No sucede lo mismo frente a las entidades territoriales, porque como se trata de una competencia compartida entre el Congreso y los diferentes órganos de representación popular, las asambleas departamentales o los concejos municipales, según el caso, pueden (en este caso deben) señalar

⁵⁶ Salvamento de voto de los magistrados Germán Rodríguez Villamizar y Reynaldo Chavarro Buritica.

el sistema y el método para fijar la tarifa, estando facultados incluso para concretarla directamente en situaciones específicas.

Según fue explicado, frente a las entidades territoriales el Decreto 1604 de 1966 constituye una norma habilitante para fijar la contribución a nivel local. Por tal motivo, el sistema y el método deben ser señalados por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales, pues de lo contrario ninguna autoridad administrativa estará autorizada para fijar el gravamen, so pena de vulnerar el principio de legalidad tributaria

30.- Respecto de las expresiones “*el establecimiento*” y “*que ejecute las obras*”, la Corte no encuentra reparo de inconstitucionalidad, pues con ellas simplemente se está facultando a ciertas entidades para concretar el gravamen en las obras por las cuales se genera el cobro, así como para determinar la tarifa, todo lo cual, según ha sido ampliamente explicado, no tiene prohibición constitucional. De cualquier manera, reitera la Sala, las entidades administrativas que ejecutan las obras no son quienes crean el tributo sino las encargadas de concretarlo bajo los parámetros que definan las respectivas corporaciones de representación popular. En todo caso, en ese proceso ha de estar garantizada la participación activa de los potenciales afectados con el cobro del gravamen.

Por último, debe aclararse que en el nivel nacional la facultad de fijar la tarifa no puede ser ejercida por las autoridades administrativas, no porque esté prohibida la realización de esa tarea, sino porque la regulación legal es insuficiente a la luz del principio de legalidad, en particular frente al señalamiento del sistema y el método para hacerlo.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- **INHIBIRSE** para proferir sentencia de fondo respecto del inciso final del artículo segundo del Decreto 1604 de 1966 y el artículo quinto del mismo decreto, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “*el establecimiento*” y “*que ejecute las obras*”, contenidas en el artículo segundo del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968.

Tercero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*nacional*”, contenida en el artículo segundo del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-155/03

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Retiro inmediato del ordenamiento jurídico de la expresión “nacional” implica graves consecuencias para el financiamiento de las obras de infraestructura vial (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-4079

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 5 (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y contra el artículo 11 (parcial) del Decreto 2171 de 1992.

1.- Con el acostumbrado respeto por la posición de la mayoría, y aún cuando compartimos los argumentos de la sentencia, consideramos, sin embargo, que la Corte debió diferir los efectos de la inexecutable con el fin de evitar una situación que, desde una perspectiva constitucional, resultara más gravosa que el retiro inmediato de las disposiciones acusadas.

2.- En efecto, en reiteradas oportunidades la Corte ha explicado que pueden presentarse situaciones, excepcionales por supuesto, en las cuales constata que una ley contraviene la Constitución pero se abstiene de retirarla inmediatamente del ordenamiento jurídico, debido a que los efectos de esa decisión serían aún más gravosos, “*desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales*”, que las consecuencias derivadas de permitir la vigencia transitoria de esas normas, particularmente mientras el Congreso, como cuerpo constitutivo de la representación popular y protagonista del debate democrático, adopta, dentro de un lapso de tiempo razonable, las medidas necesarias para conjurar esa grave situación.

En la Sentencia C-737 de 2001, la Corte abordó en detalle el tema y explicó la necesidad e importancia de este tipo de fallos modulatorios en los siguientes términos⁵⁷:

“Para entender la necesidad de este tipo de sentencias de inconstitucionalidad diferida, supongamos un caso en donde el juez constitucional verifica que una regulación sometida a control

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett, fundamento jurídico 43.

vulnera un determinado precepto de la Carta, pero igualmente constata que la expulsión automática de esa regulación provoca un vacío legal tan traumático, que la situación sería peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales, que si la ley inconstitucional siguiera rigiendo. En tales circunstancias, ¿es razonable que el juez constitucional declare la inexecutableidad inmediata de la ley revisada, a pesar de que esa decisión genera una situación todavía más inconstitucional? Obviamente que no, pues la Corte, en vez de proteger la integridad de la Constitución, estaría atentando contra ella, puesto que su decisión de retirar la ley acusada del ordenamiento estaría provocando una situación constitucionalmente mas grave. Pero, para evitar esas consecuencias traumáticas de una decisión de inexecutableidad, tampoco puede la Corte declarar la constitucionalidad de una ley que adolece de vicios de inconstitucionalidad. En tales circunstancias ¿qué puede hacer un juez constitucional cuando constata que una regulación es inconstitucional, pero que no es posible retirarla del ordenamiento, por cuanto la decisión de inexecutableidad genera un vacío legal, que es constitucionalmente más grave? Tal y como lo ha mostrado esta Corte en varias sentencias (Sentencias C-221 de 1997, C-700 de 1999, C-112 de 2000 y C-141 de 2001), es precisamente en tales eventos que se justifica que el juez constitucional recurra a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, pues por medio de ellas, la Corte declara la inconstitucionalidad de la norma acusada, pero confiere un plazo prudencial para que el Legislador corrija el vacío legal, y de esa manera se eviten los efectos traumáticos que tendría una decisión de inexecutableidad inmediata, para la realización misma de los valores constitucionales.”

3.- Como el retiro inmediato de la disposición cuya inconstitucionalidad fue constatada podía generar profundos traumatismos, en términos de principios y valores constitucionales, la Corte debió analizar esa situación para determinar si se justificaba la vigencia transitoria de la norma.

Si bien es cierto que la Sala Plena de la Corte Constitucional convocó audiencia pública para el día 19 de febrero de 2003, con el fin contar con mayores elementos de juicio para adoptar una decisión, donde solamente concurrió el demandante, también lo es que el magistrado sustanciador decretó un auto de mejor proveer, para determinar cuáles serían los efectos fiscales en caso de declararse la inconstitucionalidad de las normas acusadas, particularmente el impacto socioeconómico de la decisión de la Corte.

4.- **Informe del Ministerio de Hacienda.** El día martes 25 de febrero, el Ministro de Hacienda y Crédito Público remitió a la Corte el informe requerido, del cual se destaca lo siguiente:

- Mediante la Ley 780 de 2002 el Congreso aprobó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, por valor de \$65.693.839.7 millones, de los cuales al INVIAS se aprobó un total de \$801.737.9 que representan el 1.2% del total de la vigencia. Y de ello 2.896.0 millones corresponden a la contribución por valorización.

- “Las consecuencias directas e inmediatas de la declaratoria de inexecutable de la Contribución significarían un menor recaudo por 73.414.4 millones, cifra que se compone de los recursos apropiados en el presupuesto de la vigencia fiscal de 2003 (\$2.896.0) y los recursos que adeudan por concepto de valorización (\$70.518.4), imposibilitando la realización de obras que se tiene proyectado construir con cargo a dichos recursos, toda vez que esta se ha constituido en una nueva e importante herramienta financiera del Estado, dada la insuficiencia de recursos que existe para sufragar los costos de ejecución de obras que son necesarias en la infraestructura vial del país.”

Para tal fin, el Ministerio explicó que el INVIAS ha recaudado por concepto de contribución por valorización los siguientes recursos:

VIGENCIA	RECAUDO
2000	888.9 millones
2001	776.0 millones
2002	1.132.0 millones
2003	2.896.0 millones (calculado)

- El Ministerio de Hacienda explicó que en el evento de declararse la inconstitucionalidad de las normas acusadas, no se podría fijar la tarifa por concepto de valorización, obstaculizando la realización de estudios para las obras viales, “con graves consecuencias sociales para los habitantes de los sectores en los cuales se adelantan dichas obras, por cuanto ellas son importantes fuentes de empleo de la región, así mismo, significaría no poder invertir tales recursos en nuevas obras generando un retraso en el desarrollo físico, económico, educativo y cultural en los sectores en los cuales se tiene previsto realizar las obras”. (subrayado no original).

- Finalmente, solicitó que de acogerse los planteamientos de la demanda, se difirieran en el tiempo los efectos, determinando un plazo prudencial para que el Gobierno presentara el respectivo proyecto de ley.

5.- Informe del Departamento Nacional de Planeación. El Subdirector Técnico de Transporte del Departamento Nacional de Planeación informó que los efectos fiscales y sociales derivados de la declaratoria de

inexequibilidad, “se reflejarían inmediatamente en los montos disponibles para inversión en infraestructura”, por cuanto dichos recursos “son de vital importancia para el cumplimiento de las metas de desarrollo propuestas por el Gobierno”, máxime cuando la capacidad de endeudamiento de la Nación es muy limitada.

- Advirtió, además, que la falta de recursos para el mantenimiento de vías podría reflejarse en la incomunicación de algunas regiones del país, lo cual las expondría gravemente en las actuales condiciones del país.

6.- Informe del Ministerio de Transporte. Para el Ministro de Transporte, “sin este medio fiscal, la Nación, los departamentos y los municipios no contarán con los recursos suficientes para la ejecución de esta clase de obras o tendrían que construirlas, entonces, con recursos restantes del presupuesto, en perjuicio de las inversiones en las restantes finalidades de la administración y en los programas de mejoramiento y seguridad social”.

En su sentir, las consecuencias directas e inmediatas de la declaratoria de inexequibilidad serían de impacto negativo para la Nación, por cuanto no pocos proyectos viales (presenta cuadro adjunto) quedarían desfinanciados.

CONCLUSIÓN

7.- A la luz de la información aportada, es indudable que el retiro inmediato del ordenamiento jurídico de la expresión “*nacional*”, implica graves consecuencias para el financiamiento de obras de infraestructura vial, pero cuyos efectos se potencian en diferentes ámbitos de la sociedad, como el laboral y el de la seguridad, entre otros.

En este orden de ideas, resultaba menos gravoso, en términos de valores y principios constitucionales, diferir los efectos de la declaratoria durante un lapso de tiempo razonable, a fin de que fuera el Congreso quien adoptara una reglamentación que se ajustara a los parámetros señalados en la Carta. Sin embargo, la mayoría no acogió esa propuesta y es por ello que nos vemos en la obligación de salvar nuestro voto de manera parcial.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

Anexo 31

Sentencia C-101/22

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

TRIBUTO-Concepto/TRIBUTO-Comprende impuestos, tasas y contribuciones

(...) el concepto de tributo contenido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, y (iv) su naturaleza es coactiva.

IMPUESTOS-Características

TASAS-Definición/TASAS-Características

CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Principal rasgo característico

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO-
Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-
Contenido y alcance

PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA TRIBUTARIA-
Obligación del legislador de definir claramente los elementos del tributo

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Casos en que se vulnera

ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento de tributos de conformidad con la Constitución y la Ley

PRINCIPIOS DE ESTADO UNITARIO Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia concurrente del Congreso de la República, Asambleas departamentales y Concejos municipales en materia de tributos

(...) les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos

estructurales. En efecto, la noción de “elementos básicos” se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales.

TRIBUTO TERRITORIAL-Reglas jurisprudenciales sobre intervención del legislador en la regulación

TRIBUTO TERRITORIAL-Desconoce competencia concurrente entre Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales

(...) la norma acusada es inconstitucional, en tanto delega en las corporaciones de representación popular la definición del hecho generador de las tasas y sobretasas que autoriza crear. Tal delegación desconoce el equilibrio que debe existir entre la autonomía territorial y la unidad económica. Así pues, la disposición viola los artículos 150.2 y 338 de la Constitución, que establecen la soberanía fiscal del Congreso de la República y el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales para que el primero autorice la creación de tributos y los segundos ejerzan su autonomía y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Vulneración al no determinarse ni ser determinable el hecho generador

Las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mínimo de la obligación, exigido por el artículo 338 superior para autorizar la creación de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad, sin especificar nada más. Esta referencia genérica a una tipología tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposición, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jurídica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado, supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

(...) la Corte advierte la necesidad de modular el efecto de esta decisión con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitación de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestación de los servicios a su cargo, es un asunto sometido al principio de legalidad y

constituye una de las materias de mayor libertad de configuración normativa del Legislador, de ahí que sea el Congreso, y no la Corte Constitucional, la competente para definir los elementos estructurales de los tributos. En cambio, la Corte Constitucional si puede diferir los efectos de esta decisión para armonizar los intereses constitucionales en tensión y para preservar el principio de supremacía constitucional. Por eso, mantendrá la vigencia de la norma y permitirá que se sigan recaudando los tributos con los que actualmente los territorios cuentan en sus presupuestos, hasta tanto el Legislador cumpla con su deber de fijar el hecho generador de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad y convivencia. Esta opción resulta menos lesiva a los principios y fines constitucionales que declarar la inexecutable inmediate de las disposiciones acusadas y suspender abruptamente importantes recursos con los que cuentan los departamentos, distritos y municipios del país.

Referencia: expediente D-14341

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010 “*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”.

Demandante: Javier Ortiz Muñoz.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Ortiz Muñoz presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra dos apartados normativos contenidos en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, “*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”.

En sesión del 1° de julio de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el asunto de la referencia a la Magistrada sustanciadora. Mediante Auto del 12 de julio de 2021, la demanda fue: (i) admitida, exclusivamente respecto de los dos primeros cargos formulados, e (ii) inadmitida respecto de los cargos tercero y cuarto, debido a que no reunían los requisitos de certeza y suficiencia para formular un cargo por inconstitucionalidad¹. Por consiguiente, la Magistrada sustanciadora concedió tres días al ciudadano para que corrigiera su demanda. Dentro del término de ejecutoria, mediante documento radicado ante la Corte el 19 de julio del mismo año, el actor presentó escrito de subsanación.

Mediante Auto del 30 de julio de 2021, la Magistrada sustanciadora rechazó los cargos tercero y cuarto propuestos en la demanda, pues consideró que el accionante no subsanó en debida forma su libelo. Entonces, el trámite continuó con los cargos primero y segundo, admitidos mediante Auto del 12 de julio de 2021. El primero, por el presunto desconocimiento de la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales y, el segundo, por la violación de los principios de certeza y legalidad en materia tributaria.

En consecuencia, ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Del mismo modo, invitó al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES), a la Policía Nacional de Colombia y a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia (sede Bogotá), del Rosario, de los Andes, Javeriana, Libre de Colombia (seccional Bogotá), de Ibagué, de Nariño, de Antioquia, de Caldas, EAFIT, del Cauca y del Norte. Esto para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, en el término señalado.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

¹ El demandante formuló cuatro cargos por violación de: (i) la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales (artículo 150.12 CP), (ii) los principios de certeza y legalidad en materia tributaria (artículos 150.12 y 338 CP), (iii) el carácter gratuito y general de la seguridad ciudadana (artículos 2° y 13 CP), y (iv) el carácter imperativo del servicio de seguridad ciudadana y la relevancia del interés general (artículos 1° y 2° CP).

A continuación, se transcribe el texto de la norma acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.930 del 21 de diciembre de 2010. Se resaltan los apartes demandados:

“LEY 1421 de 2010
(diciembre 21)

Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 8. Aportes voluntarios a los Fondos-cuenta territoriales. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

“Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

“Parágrafo. Los comités territoriales de orden público aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

“Los Alcaldes y Gobernadores deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos-cuentas territoriales de seguridad.

“El inciso segundo del presente artículo no estará sometido a la vigencia de la prórroga establecida mediante la presente ley, sino que conservará un carácter permanente.”

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes acusados desconocen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. Para justificar esta acusación, expone dos argumentos:

En primer lugar, indica que la norma desconoce la **competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales**. En particular, dice que el Legislador omitió establecer la contribución fiscal a la que se refiere y no señaló ningún elemento que permitiera identificarla. Así pues, la disposición acusada se limita a señalar que los departamentos y municipios pueden imponer tasas o sobretasas especiales y que el destino de estos tributos será el financiamiento de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. Sin embargo, no determina de qué contribución fiscal se trata y sólo se refiere “(...) a categorías de tributos o contribuciones cuya concreción deja en manos de los departamentos o municipios. En otros términos, la norma censurada faculta a los departamentos o municipios para imponer tasas o sobretasas, pero éstas no son más que categorías de tributos que nuestra Constitución (art. 338) ha identificado en concurrencia con otras: impuestos y contribuciones propiamente dichas”².

En ese sentido, explica que la norma omite identificar el tributo que pretende crear y se limita a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes. Por lo tanto, deja un amplio margen para que sean los municipios y departamentos quienes definan las tasas o sobretasas que impondrán. De este modo, el Congreso delegó su función constitucional de crear tributos a las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanía fiscal, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sostiene que la creación de tributos por parte de entidades territoriales debe estar autorizada por una ley previa que haya creado un tributo territorial específico y no que refiera en abstracto a una categoría o clase de tributo. En efecto, la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria está subordinada a una habilitación legal porque su función de imponer tributos debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la ley (concretamente, los artículos 300.4 y 313.4 de la Constitución).

Es por esta razón que la alusión que hace la norma cuestionada a las tasas o sobretasas no satisface la exigencia del artículo 150.12 constitucional, consistente en que sea el Congreso de la República quien establezca las contribuciones fiscales. En particular, sostiene que “(...) las categorías de tasas, impuestos, contribuciones, incluidas sus sucedáneas, ya están establecidas en la Constitución (art. 338) y, dado su grado de generalidad y abstracción, la sola mención que de ellas se hace en el acto censurado se opone a la exigencia de que, en aras de la seguridad jurídica y la certeza tributaria, sea el Congreso el que cree o establezca un determinado tributo y no una categoría o clase tributo de los que ya están establecidos en la Constitución”³.

Además, en cuanto a la autorización para crear sobretasas, considera que “(...) la carencia de identidad como tributo es más acentuada porque,

² Folio 4 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

³ Folio 5 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

además de participar de la naturaleza de las tasas, en cuanto género de tributo no asimilable a sus especies, para su concreción es indispensable que se señale la tasa o base sobre la cual recaerá, pues lo característico de la sobretasa es que está asociada a un tributo o base preexistente de la cual es dependiente”⁴. No obstante, la norma acusada no define ese tributo o base preexistente sobre el cual recaerá la sobretasa.

En segundo lugar, considera que el aparte acusado desconoce los **principios de legalidad y certeza en materia tributaria** debido a que crea una tasa sin establecer el hecho gravable del tributo. Explica que el artículo 338 de la Constitución impone al Legislador el deber de fijar directamente el hecho gravable, los sujetos activos y pasivos, y la tarifa del tributo. Esto, bajo un esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales. Sin embargo, la norma acusada omite esa definición y defiere por completo la fijación del tributo a los órganos territoriales de representación.

Para sustentar este cargo, hace referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y explica que el Congreso debe definir todos los elementos de los tributos de carácter nacional porque su alcance trasciende la esfera local. Por el contrario, el Legislador no tiene competencia para definir todos los elementos de los tributos territoriales porque su ámbito de aplicación y origen es local. En ese caso, el Congreso solamente debe establecer el elemento que define la identidad del tributo, es decir, el hecho gravable, que es el que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

El demandante explica que el texto del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define **en concreto** cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. Entonces “(...) *los municipios podrán crear las tasas o sobretasas especiales que a bien tengan, sin mayores restricciones ni pautas (porque así lo autorizó la norma demandada) y no las tasas o sobretasas que haya definido el legislador, todo lo cual significa que el Congreso, en realidad, no estableció un tributo, sino que depositó esta función, que le es propia, en las autoridades territoriales*”⁵.

A su juicio, la facultad prevista en la norma contraviene el artículo 338 de la Constitución que le impone al Legislador la obligación de establecer el hecho gravable del tributo. Esto ocurre porque se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos. Asimismo, sostiene que, en aplicación del principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal, es posible que alguno de los elementos del tributo sea deducido por ser determinable. Sin embargo, no es posible que sea “(...) *la identidad y existencia misma del tributo la que tenga que suponerse porque una interpretación con tal alcance es contraria al principio de certeza tributaria que, como derivación del principio de legalidad tributaria (artículos 150-12 y*

⁴ Folio 6 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

⁵ Folio 8 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

338 de la Constitución), exige claridad y precisión en los elementos del tributo (...)”⁶.

En síntesis, expone que es inadmisibles que el Legislador cree tributos sin contenido, sin elementos y sin identidad. Una disposición en este sentido riñe con los principios de legalidad y certeza tributaria contenidos en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución que exigen que, cuando el Legislador decida establecer un tributo, éste tenga identidad y que sus elementos sean claros y precisos.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010. Además, explica que el inciso 3º del párrafo del mismo artículo también debe ser declarado inexecutable porque es accesorio al inciso 2º, en la medida en que señala su vigencia. En ese sentido, considera que, por tratarse de una norma accesorio al inciso 2º, depende de ésta y debe correr su misma suerte.

IV. INTERVENCIONES⁷

4.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸ solicita a la Corte declarar **EXEQUIBLES** las disposiciones demandadas. Lo anterior, porque a juicio de ese Ministerio, las normas acusadas no vulneran los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política y son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria.

Explica que en la **Sentencia C-891 de 2012**⁹, la Corte Constitucional estudió una demanda contra el inciso 4º del mismo artículo que es objeto de censura en esta oportunidad. En la decisión referida, la demanda cuestionaba la constitucionalidad del contenido normativo que facultaba al Ministerio del Interior y de Justicia para reglamentar “*el carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva*” de las tasas y sobretasas especiales destinadas a financiar los

⁶ Folio 9 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

⁷ La Universidad Externado de Colombia intervino de forma extemporánea con el fin de defender la constitucionalidad de la norma. De acuerdo con el informe secretarial del 20 de septiembre de 2021, que reposa en el expediente virtual, la profesora Olga Lucía González, en su calidad de directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, presentó su escrito el 24 de agosto de 2021 y el término de fijación en lista venció el 23 del mismo mes y año, razón por la cual su intervención no será tenida en cuenta. Del mismo modo, el 16 de noviembre de 2021 (vencido el término de fijación en lista y con posterioridad al registro de fallo), la Gobernadora del Atlántico, Elsa Noguera de la Espriella, presentó una intervención en la que se refirió a (i) las cifras de criminalidad en el Departamento del Atlántico, (ii) las acciones para enfrentar la criminalidad en el Departamento del Atlántico, (iii) las inversiones de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana correspondientes al periodo 2012-2019, (iv) la relación de inversiones en curso o ejecutadas, y (v) un consolidado de inflexibilidades de la tasa de seguridad y convivencia. Todo esto, con el fin de explicar a la Corte el impacto social de la ejecución de proyectos con cargo a esta fuente de financiación y el impacto fiscal que tendría la decisión de esta Corporación para la financiación de la seguridad en esa entidad territorial.

⁸ La intervención del Ministerio del Interior la suscribe Manuel Felipe Rodríguez Duarte, en su calidad de asesor de la Oficina Asesora de Jurídica de la entidad.

⁹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

fondos-cuenta territoriales de seguridad. El Ministerio de Hacienda indica que, a pesar de que en esa decisión este Tribunal declaró inexecutable el inciso 4º, sus consideraciones presentan cuatro argumentos que demuestran que el segundo inciso del artículo 8º demandado no vulnera el principio de legalidad tributaria, a saber:

En primer lugar, de conformidad con el artículo 338 superior, solamente las corporaciones de representación popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. En ese sentido, la Constitución confiere a los departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la Ley. El presupuesto de certeza en materia tributaria se manifiesta “(...) de una doble manera: de un lado, es rígido al exigir a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una autoridad ejecutiva (CP, art. 338); pero también es flexible, puesto que los principios de descentralización y autonomía territorial admiten que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar tales elementos”¹⁰.

En segundo lugar, respecto de los impuestos de carácter territorial, el Legislador puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: (i) cuando la propia ley agota los elementos del tributo, en cuyo caso las entidades territoriales tienen la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto, y (ii) a través de una ley de autorizaciones, que permite que sean las corporaciones de representación popular en el ámbito territorial las que desarrollen el tributo autorizado por la ley.

En ese sentido, la Sentencia C-891 de 2012 dispuso que “[l]as tasas o sobretasas establecidas en el artículo [8º de la Ley 1421 de 2010] corresponden a la segunda categoría, es decir, a un tributo creado por una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar sus elementos”. A juicio del Ministerio de Hacienda, la afirmación contenida en esa decisión demuestra que es constitucionalmente válido que, tal y como ocurrió en este caso, la ley que crea o autoriza la creación de un tributo de orden territorial no defina ninguno de sus elementos, evento en el cual las asambleas departamentales y los concejos municipales, con fundamento en esa ley y de conformidad con los artículos 338, 313.4, y 300.4 de la Constitución, estarían obligados a determinar, de manera clara y suficiente, los elementos estructurales del tributo, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la eficacia en el recaudo.

En tercer lugar, afirma que, según el artículo 287 superior, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Esa capacidad se puede manifestar, entre otras, a través de su autonomía fiscal. En virtud de este principio, las entidades territoriales tienen derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos

¹⁰ Sentencia C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Sobre este punto, la jurisprudencia ha admitido que el principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone la determinación de los elementos de los tributos por parte de los órganos de representación popular. En desarrollo del principio de autonomía, corresponde a las asambleas y concejos determinar directamente y de manera clara todos los elementos de la obligación tributaria.

En cuarto lugar, en esa misma providencia, la Corte Constitucional precisó que el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 “(...) *crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposición y reglamentación, por lo cual serán éstas las que tendrán que establecer sus demás elementos, pues no se puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinación de los elementos de los tributos territoriales*”. Esa decisión dijo que “(...) *las tasas o sobretasas especiales deberán ser impuestas por los departamentos y municipios*” y, por esa razón, no podían ser determinadas por el Ministerio del Interior.

Con fundamento en los argumentos contenidos en la Sentencia C-891 de 2012, el Ministerio solicita a este Tribunal declarar exequible el artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010.

4.2. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior¹¹ pide a la Corte **INHIBIRSE** para decidir el asunto o, subsidiariamente, declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas. Lo anterior porque, a juicio de ese Ministerio, la demanda no cumple con los requisitos mínimos para proponer un juicio abstracto de constitucionalidad. En concreto, señala que “*los cargos formulados en la demanda no implican la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas*”¹².

En cuanto al cargo por violación del artículo 150.12, indicó que éste se sustenta en una interpretación subjetiva del demandante, que no cumple con los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia requeridos para formular un cargo por inconstitucionalidad. Particularmente, considera que el artículo 338 superior establece la competencia de las entidades territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, fijen los presupuestos objetivos de los tributos. En ese orden de ideas, afirma que, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la de la Corte Constitucional, han determinado que, en desarrollo de los principios de descentralización y autonomía, las ordenanzas y los acuerdos pueden fijar los elementos del tributo. Incluso, el hecho de que las asambleas municipales y los concejos municipales no tuvieran esa facultad “(...) *implicaría hacer nugatorias las atribuciones que constitucionalmente se les confirió a los departamentos y a los municipios en materia tributaria*”¹³.

¹¹ La intervención del Ministerio del Interior la suscribe Eduar Libardo Vera Gutiérrez, en su calidad de apoderado judicial de la entidad.

¹² Folio 1 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

¹³ Folio 2 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

De otra parte, en relación con el cargo por violación del artículo 338 de la Constitución, la entidad argumenta que el actor incurre en un error porque la norma establece que los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y la Corte Constitucional¹⁴ ha concluido que “(...) *lo que es de reserva del legislador en materia de tributación territorial es exclusivamente la potestad de crear o autorizar impuestos, pero que los elementos de los mismos bien puede dejarlos a las Asambleas o Concejos*”¹⁵. Por esa razón, considera que la jurisprudencia constitucional desvirtúa la vulneración de los principios de “*legalidad, tipicidad y taxatividad*” y, por lo tanto, sus argumentos corresponden a su visión particular y no son suficientes para formular un cargo por inconstitucionalidad.

4.3. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

ASOCAPITALES¹⁶ solicita a la Corte declarar **EXEQUIBLES** las disposiciones demandadas. Indica que los apartes acusados pueden interpretarse en armonía con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En concreto, describe la jurisprudencia en la que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la tensión que existe entre los principios de unidad nacional y de autonomía territorial en materia tributaria. De ese recuento jurisprudencial, concluye que, respecto de los tributos territoriales, el Legislador debe autorizar a las entidades territoriales y dictar lineamientos generales para su creación. Esta exigencia varía dependiendo del tributo del que se trate, así: (i) para los impuestos, el Congreso debe especificar el hecho gravable, (ii) para las contribuciones especiales, el Legislador se limita a identificar su objeto o destinación, y (iii) no se ha fijado una regla particular para la creación de tasas y sobretasas. Por esa razón, se debe concluir que el Legislador actúa en el margen de libre configuración si respeta la autonomía territorial.

Posteriormente, se refiere al principio de legalidad en materia tributaria. Sostiene que, de acuerdo con el artículo 338 superior, este principio faculta a las entidades territoriales para establecer un tributo en el marco de la Constitución y la ley. En ese sentido, estima que los apartes acusados no transgreden el principio de legalidad, por cuanto: (i) se trata de una autorización general a las entidades territoriales para adoptar “*la tasa o sobretasa de seguridad, con el objeto de fortalecer el fondo cuenta territorial de seguridad*”¹⁷, y (ii) las corporaciones públicas territoriales están facultadas constitucionalmente para definir los elementos de tributo de carácter territorial, en estricto cumplimiento de los principios de representación y

¹⁴ Transcribe las Sentencias C-504 de 2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y C-269 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

¹⁵ Folio 2 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

¹⁶ La intervención de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales la suscribe Evelardo Lamprea Montealegre, en su calidad de director jurídico de la entidad.

¹⁷ Folio 11 de la intervención de ASOCAPITALES, Expediente D-14341.

predeterminación de los tributos. Por lo tanto, “(...) dada la naturaleza del tributo, los reproches que se puedan realizar sobre la precisión y claridad de las normas que determinan el tributo deben realizarse sobre las respectivas ordenanzas o acuerdos, pues es en este nivel en donde el tributo será totalmente definido”¹⁸.

De otra parte, sostiene que es razonable que el Legislador tenga en cuenta la facultad que tienen las entidades territoriales para decidir “(...) cuál tributo se adapta mejor al sistema que ya ha sido implementado. De lo contrario, el establecimiento de un margen estricto puede impedir que se recauden de forma adecuada los fondos suficientes para fomentar y fortalecer los recursos de la seguridad ciudadana”. Esta libertad cobra especial relevancia si se tienen en cuenta cuáles son las obligaciones de las entidades territoriales. Por ejemplo, como consecuencia del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte en materia carcelaria, mediante las Leyes 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022) y 2063 de 2020, el Congreso autorizó a las entidades territoriales destinar los recursos provenientes de las tasas y sobretasas de seguridad de las que trata la norma acusada para financiar la política carcelaria. Por esa razón, en la actualidad, los fondos que se recaudan están destinados al fomento de la seguridad ciudadana y a asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en materia carcelaria y penitenciaria. En ese orden de ideas, indica que estos recursos son fundamentales para la efectividad de los derechos de la ciudadanía, tanto para quienes se benefician de las políticas de seguridad, como para aquellas personas sometidas a prisión preventiva.

Por último, afirma que, en ocasiones, el Legislador se abstiene de determinar los elementos esenciales de las tasas y las sobretasas. A manera de ejemplo, hace referencia a la sobretasa ambiental (artículo 44 de la Ley 99 de 1993) y a la sobretasa bomberil (artículo 37 de la Ley 1575 de 2012). En concreto, afirma que, en el marco de su libre configuración, el Congreso no siempre define de manera expresa el hecho gravable: algunas veces hace referencia al impuesto sobre cual puede recaer y otras enuncia algunas opciones que pueden ser elegidas por la entidad territorial.

4.4. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios¹⁹ solicita a la Corte declarar **EXEQUIBLES** las disposiciones demandadas. Considera que los apartes censurados no desconocen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución.

Para sostener su posición, transcribe: (i) una sentencia del Consejo de Estado²⁰, en la que la Sección Cuarta sostuvo que los concejos municipales están

¹⁸ Folio 12 de la intervención de ASOCAPITALES, Expediente D-14341.

¹⁹ La intervención de la Federación Colombiana de Municipios la suscribe Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de director ejecutivo de la entidad

²⁰ La interviniente no incluye ninguna referencia a la sentencia transcrita, que permita identificarla. El despacho sustanciador logró establecer que se trata de la Sentencia del 10 de diciembre de 2015, proferida por

facultados para determinar los elementos del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos porque, según el artículo 338 de la Constitución, corresponde a las entidades las ordenanzas o los acuerdos determinar los elementos del tributo, siempre que exista una ley habilitante; y (ii) las **Sentencias C-504 de 2002**²¹ y **C-269 de 2019**²², en las que este Tribunal analizó el alcance del artículo 338 superior y aclaró que le está reservado al Legislador crear o autorizar impuestos y que sus elementos pueden ser definidos por las asambleas departamentales y los concejos distritales.

4.5. Federación Nacional de Departamentos

La Federación Nacional de Departamentos²³ solicita a esta Corporación declarar **EXEQUIBLES** las expresiones demandadas. Esa agremiación explica que la norma consagra un tributo creado por una norma habilitante. Por esa razón, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son los entes territoriales, en ejercicio del principio de autonomía, los llamados a desarrollar los elementos de la obligación tributaria.

Esta postura se funda dos razones: (i) el artículo 287 de la Carta Política le confirió a los entes territoriales la autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual incluye la autonomía fiscal; (ii) el Legislador no está obligado a definir la totalidad de los elementos de la obligación tributaria cuando se trata de un tributo territorial. En estos casos, el Congreso puede proferir una ley habilitante, mediante la cual faculta a las asambleas y a los concejos para desarrollar los elementos de un tributo territorial. Lo anterior, en concordancia con la **Sentencia C-1043 de 2003**²⁴.

4.6. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario²⁵ solicita a la Corte declarar **INEXEQUIBLES** las disposiciones demandadas. Aduce que son inconstitucionales por dos razones: La primera, porque delegan en los entes territoriales la competencia privativa del Congreso de la República de determinar la obligación tributaria y segunda, debido a que autorizan la creación de tributos sin incluir el contenido mínimo necesario para “*superar el umbral de certeza tributaria*” requerido por la Constitución, pues prevén un tributo con un grado de indefinición que resulta insuperable.

De manera preliminar, indica que la Corte profirió dos sentencias en las que se pronunció sobre demandas dirigidas contra el artículo 8° de la Ley 1421 de

la Sección Cuarta del Consejo de Estado. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación No. 170012331000200800348 01.

²¹ M.P. Jaime Araújo Rentería.

²² M.P. Carlos Bernal Pulido.

²³ La intervención de la Federación Nacional de Departamentos la suscribe Didier Tavera Amado, en su calidad de director ejecutivo de la entidad.

²⁴ Sentencia C-1043 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil.

²⁵ La intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario la Presidente de dicha institución, doctora Carolina Roza Gutiérrez.

2010, pero no se configura el fenómeno de cosa juzgada. Primero, en la **Sentencia C-891 de 2012**²⁶ este Tribunal se pronunció únicamente sobre el inciso 4° del parágrafo del artículo 8° (lo declaró inexecutable), y el objeto de esta demanda se refiere a los incisos 2° del artículo 8° y 3° del parágrafo del mismo artículo. Así pues, no hay identidad en el objeto y, por esa razón, no puede existir cosa juzgada constitucional. Segundo, en la **Sentencia C-045 de 2018**²⁷ el demandante solicitó declarar la inexecutable del inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y alegó la violación del principio de legalidad tributaria. Sin embargo, se trató de una decisión inhibitoria porque la demanda no cumplió con los requisitos para formular un cargo de inconstitucionalidad. Por lo tanto, no existió un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma ni operó el fenómeno de cosa juzgada.

En relación con el primer cargo formulado, el ICDT sostiene que la facultad prevista en la norma excede el ámbito de la autonomía tributaria que la Constitución consagra a favor de las entidades territoriales. En concreto, explica que el marco de distribución de competencias tributarias de la Carta Política no admite potestad tributaria primaria a cargo de los concejos o asambleas. Puntualmente, las facultades que las normas demandadas delegan en los entes territoriales son precisamente aquellas que el artículo 150.12 le otorgó exclusivamente al Legislador. Las normas acusadas no fijan ningún elemento esencial de la obligación tributaria, ni escogen un tipo o especie tributaria concreta. De este modo, la norma desplaza la potestad tributaria en su manifestación más básica (establecer nuevas especies tributarias) a entes distintos al que el Constituyente escogió para el efecto.

Para sostener esta premisa, el interviniente hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre los límites de la autonomía tributaria de las entidades territoriales (Sentencias C-517 de 1992²⁸, C-506 de 1995²⁹, C-227 de 2002³⁰, C-459 de 2013³¹ y C-132 de 2020³²). Esa línea jurisprudencial se resume en lo siguiente: (i) los entes territoriales no cuentan con soberanía fiscal, pues la potestad tributaria plena es exclusiva del Congreso, debido a que el principio de unidad nacional requiere que la autonomía territorial esté condicionada al cumplimiento de la Constitución y de las facultades que ésta expresamente asigna al Legislador; (ii) aunque el Congreso no tiene que fijar directamente todos los elementos de la obligación tributaria en una ley habilitante, sí debe definir, como mínimo, un elemento de la esencia del tributo, que es el **hecho generador**.

En el caso de las normas demandadas, el Legislador omitió definir el tributo (se refirió a él simplemente como “sobretasa o tasa”) y su hecho generador. En efecto, el hecho generador no es determinable porque es imposible identificar

²⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁷ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁸ M.P. Ciro Angarita Barón.

²⁹ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁰ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³¹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

³² M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

un servicio específico prestado por un sujeto activo. Lo anterior implica el desconocimiento de los principios de unidad nacional y seguridad jurídica, pues cada ente territorial podría establecer gravámenes de distinto género (algunas tasas, otros sobretasas), con distintos hechos generadores, sujetos pasivos, bases gravables y tarifas, sin límite alguno.

De otra parte, en relación con las sobretasas, resalta que la norma demandada tampoco identifica el tributo sobre el cual se autorizaría aplicar la sobretasa. En ese sentido, el Instituto coincide con el demandante, en cuanto a que la norma reviste tal nivel de vaguedad, que es imposible definir con el mínimo de precisión requerido cuál es la especie tributaria que se autoriza.

En cuanto al segundo cargo propuesto, el interviniente explica que las disposiciones acusadas autorizan el establecimiento de tributos, sin que en éstas se incluya el mínimo contenido necesario para cumplir con el principio de certeza tributaria consagrado en la Constitución. Esto supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.

El ICDT considera que las normas acusadas violan el principio de certeza de contenido de la obligación tributaria exigido por el artículo 338 superior. En otras palabras, la norma acusada alcanza tal grado de indeterminación, que somete a los contribuyentes a inseguridad jurídica. La Corte Constitucional se ha referido al principio de predeterminación del tributo, como expresión del principio de legalidad. En virtud de este postulado, los sujetos regulatorios deben conocer de antemano cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado. Esta postura ha sido plasmada en la **Sentencia C-278 de 2019**³³. A partir del principio de predeterminación del tributo, el ICDT considera que las normas demandadas solamente nombran categorías genéricas de tributos, sin mencionar si es posible su coexistencia o si son mutuamente excluyentes o cuántos tributos de cada género puede establecer un ente territorial. Lo anterior se ve agravado por el hecho de que los elementos de la obligación tributaria tampoco son determinables, pues las normas acusadas no reúnen los elementos mínimos que permitan precisarlos a través de un ejercicio hermenéutico razonable.

Por último, considera que el inciso 3° del párrafo del artículo 8° únicamente establece una regla de vigencia respecto a la autorización tributaria que es objeto de demanda (establece que su vigencia es de carácter permanente). El Instituto coincide con el demandante en señalar que la declaratoria de inexecutable del inciso 2° del artículo 8° debe tener como consecuencia necesaria la inexecutable del inciso 3° del párrafo del mismo artículo. En concreto, si se declarase la inexecutable del inciso 2° y se mantuviese en el ordenamiento jurídico este último inciso del párrafo, la norma sería inaplicable por sustracción de materia.

³³ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

4.7. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario³⁴ solicita a la Corte declarar **INEXEQUIBLES** las disposiciones demandadas. En primer lugar, ese centro de estudios señala que se pronunciará conjuntamente respecto de los dos cargos que esta Corporación admitió, dada la similitud de los argumentos propuestos. En segundo lugar, indica que la fórmula de República unitaria implica que el Congreso es el titular del poder tributario y, en consecuencia, el único órgano facultado para crear, modificar o eliminar tributos como expresión del principio de representación popular y legalidad tributaria. Así, las asambleas y concejos sólo ejercen su poder tributario, previa intervención del Legislador. Todo lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en las **Sentencias C-035 de 2009**³⁵ y **C-459 de 2013**³⁶.

En virtud de la jurisprudencia a la que se refirió ese centro de estudios, el Legislador debe fijar, como mínimo, el hecho generador del tributo, a efectos de salvaguardar los principios de legalidad y certeza tributaria. En efecto, a pesar de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha variado respecto de este tema, la posición mayoritaria y más reciente exige la definición del hecho generador por parte del Legislador.

La Universidad del Rosario considera que la norma acusada es inexecutable, por cuanto: (i) no fija el hecho generador del tributo, entendido como la conducta o acción que genera el nacimiento de la obligación; y (ii) simplemente autoriza a los entes territoriales a crear tasas o contribuciones para la financiación de los fondo-cuentas territoriales. Todo lo anterior supone para la interviniente la vulneración del principio de legalidad. Finalmente, aclara que el hecho de que el Legislador no haya definido el tipo tributario no implica su inconstitucionalidad, pues la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la definición de la tipología puede corresponderles a las entidades territoriales, en virtud del principio de autonomía que las cobija.

4.8. Universidad Libre de Colombia (sede Bogotá)

La Universidad Libre³⁷ solicita a la Corte declarar **EXEQUIBLES** las disposiciones demandadas. Lo anterior porque, a su juicio, los apartes acusados no desconocen los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política y son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria.

³⁴ La intervención es suscrita por el decano de la Facultad de Jurisprudencia, el director del Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario y las ciudadanas María Lucía Russy Cuellar y Ana María Turriago Morales, en su calidad de miembros activos del aludido observatorio.

³⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁶ M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁷ La intervención de la Universidad Libre de Bogotá la suscriben Jorge Kenneth Burbano Villamarín, en su calidad de director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional e Ingrid Vanessa González Guerra, en calidad de miembro de dicho observatorio.

En primer lugar, indica que el artículo 287 de la Constitución establece que, en ciertas ocasiones, los concejos y asambleas pueden establecer tributos, previa autorización del Legislador. Lo anterior, de conformidad con la **Sentencia C-155 de 2016**³⁸.

En segundo lugar, el artículo 338 de la Constitución determinó las reglas bajo las cuales rige el principio de legalidad tributaria, el cual propende por la seguridad jurídica y se materializa en el principio de predeterminación del tributo. Este principio consiste en definir los elementos esenciales de la obligación tributaria y está íntimamente ligado con el de legalidad tributaria, que implica que los tributos estén definidos de forma clara e inequívoca.

Para la Universidad Libre, las normas acusadas sí cumplen con los elementos del tributo definidos por la Corte Constitucional en la **Sentencia C-260 de 2015**³⁹, por cuanto: (i) el sujeto pasivo: está definido en la norma. Son los usuarios o beneficiarios de la seguridad y convivencia ciudadana; (ii) la base gravable: puede determinarse “*a través del uso del servicio*” el cual puede ser definido por los entes territoriales; (iii) la tarifa: puede ser definida por los concejos y las asambleas en ejercicio del principio de autonomía; (iv) el hecho generador: está fijado en la ley. Es el beneficio del servicio de seguridad y convivencia ciudadana, y (v) el método de recaudo: será a través de las facturas de servicios públicos, tal y como se realiza desde el año 2018.

Finalmente, la Universidad Libre indica que, mediante Concepto 497 de 2018, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se pronunció sobre la norma acusada. En particular, determinó que sí es posible el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana con la factura de servicios públicos. Además, a manera de ejemplo, la interviniente hizo referencia a la contribución al fondo del deporte, la cual recaudaba la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Ese mecanismo de recaudo fue avalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 26 de octubre de 2006⁴⁰.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación presentó concepto en el que le solicita a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** de los apartes acusados, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, hace referencia al artículo 150.12 de la Constitución Política, que establece que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, por medio de ellas, establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente,

³⁸ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁰ Radicado No. 25000-23-24-000-2005-01270-01(ACU). C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá.

contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. Asimismo, refiere al artículo 338 superior, que dispone que, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Ese artículo también establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

En segundo lugar, a partir de los artículos constitucionales anteriormente citados y de la jurisprudencia de esta Corporación, el Ministerio Público señala que: (i) cuando se trata de tributos nacionales, el Congreso debe establecer todos los elementos de la obligación tributaria de forma clara e inequívoca, y (ii) para los tributos territoriales, en virtud del carácter unitario de la República, el Legislador puede simplemente autorizar su creación. Asimismo, puede definir los elementos de la obligación o dejar su ordenación a las asambleas y a los concejos. En ambos casos, la implementación del tributo es potestativa de las autoridades locales, debido al principio de autonomía de las entidades territoriales⁴¹.

Aunado a lo anterior, hace referencia a la **Sentencia C-495 de 1998**⁴². En ese pronunciamiento, la Corte determinó que cuando la ley ha autorizado tributos en cabeza de los entes territoriales, éstos gozan de completa autonomía para hacerlos efectivos o para no aplicarlos. Entonces, en desarrollo del principio de autonomía de los entes territoriales consagrado en el artículo 287 superior, el Legislador no debe definir todos los elementos de los tributos territoriales. Por consiguiente, la ausencia de uno de ellos en la ley que crea el tributo no implica su inconstitucionalidad.

En tercer lugar, sobre el caso concreto, la señora Procuradora advierte que mediante el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, el Legislador creó una tasa destinada a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. El Congreso les otorgó a las entidades territoriales la potestad de adoptar o prescindir de esta tasa, al tiempo que las autorizó para desarrollar los elementos de la obligación tributaria. Considera la jefa del Ministerio Público que la norma demandada se creó en aplicación de los parámetros del artículo 338 superior, es decir, garantizando la autonomía de los entes territoriales, al permitir a los concejos y asambleas fijar los elementos del tributo⁴³.

En cuarto lugar, trae a colación la Sentencia C-891 de 2012. En dicha providencia, esta Corporación señaló que el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 *“crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposición y reglamentación, por lo cual serán estas las que tendrán que establecer sus demás elementos, pues no se puede desconocer la competencia*

⁴¹ Folio 2 del Concepto de la Procuradora General de la Nación, Expediente D-14341.

⁴² M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴³ Folio 3 del Concepto de la Procuradora General de la Nación, Expediente D-14341.

de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinación de los elementos de los tributos territoriales”⁴⁴.

En conclusión, para la Procuraduría existe una postura jurisprudencial incompatible con la argumentación expuesta en la demanda de inconstitucionalidad. Para ese ente de control, las disposiciones demandadas no desconocen las competencias constitucionales del Congreso ni el principio de legalidad tributaria. Por el contrario, las normas acusadas responden a la distribución de competencias tributarias definido en la Carta Política, la cual propende por optimizar el principio de autonomía de las entidades territoriales. Por todo lo anterior, indica que las disposiciones demandadas son acordes a la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de dos apartados normativos contenidos en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 “*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley de la República.

Consideraciones preliminares

2. El demandante considera que los apartes acusados del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 son inconstitucionales porque, a su juicio, contradicen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. En particular, plantea dos cargos.

Primero, el ciudadano estima que el inciso 2° del artículo 8° y el inciso 3° del párrafo del mismo artículo, que establecen la facultad de los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente, respectivamente, **desconocen la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales** porque omiten identificar el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes. Específicamente, dice que el Congreso delegó su función constitucional de crear tributos en las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanía fiscal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sostiene que la creación de tributos por parte de entidades territoriales debe estar autorizada por una ley previa que haya creado un tributo territorial específico y no por referir en abstracto a una categoría o clase de tributo. Esto ocurre porque la competencia de las entidades territoriales para imponerlos debe ejercerse de conformidad

⁴⁴ Sentencia C-891 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

con la Constitución y la ley (artículos 300.4 y 313.4 de la Constitución), es decir, está sujeta a habilitación legal.

Segundo, indica que los apartes acusados **transgreden los principios de legalidad y certeza tributaria** debido a que crean una tasa sin establecer el hecho gravable del tributo. Explica que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 338 de la Constitución prevé un esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales. En ese esquema, el Congreso debe establecer el elemento que define la identidad de los tributos territoriales, es decir, el hecho gravable, que es el que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

El demandante sostiene que el texto del inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define **en concreto** cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. En concreto, el Legislador se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos, por lo que no es determinable y, por consiguiente, es contrario al principio de certeza tributaria que, como derivación del principio de legalidad tributaria, exige claridad y precisión en los elementos del tributo.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Además, explica que el inciso 3° del párrafo del mismo artículo también debe ser declarado inexecutable porque es accesorio al inciso 2°, en la medida en que señala su vigencia permanente. En ese sentido, considera que, por tratarse de una norma accesorio al inciso 2°, depende de ésta y debe correr su misma suerte.

3. El Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Universidad Libre de Colombia (sede Bogotá) defienden la **constitucionalidad** del inciso 2° del artículo 8° y el inciso 3° del párrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010. En particular, la mayoría de los intervinientes sostienen que, de acuerdo con el artículo 338 superior, el principio de legalidad en materia tributaria faculta a las entidades territoriales para establecer tributos en el marco de la Constitución y la ley. En ese sentido, los apartes acusados confieren una autorización general a las entidades territoriales para adoptar la tasa o sobretasa de seguridad. Tal autorización garantiza la autonomía de las entidades territoriales, quienes están facultadas constitucionalmente para definir todos los elementos de un tributo de carácter territorial.

4. Por otra parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Universidad del Rosario piden a la Corte declarar **inexecuibles** las normas acusadas porque consideran que tienen tal nivel de vaguedad que no permiten determinar cuál es el hecho generador. Esto supone un grado de indefinición

respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales, en quienes no se puede delegar la obligación del Congreso de definir el hecho generador del tributo territorial, porque éste es un elemento mínimo para autorizar a las entidades territoriales su creación. En consecuencia, señalan que se debe declarar la inexecutable del inciso 2° del artículo 8° (que consagra la facultad de crear las tasas y sobretasas) y tal decisión tiene como consecuencia necesaria la inexecutable del inciso 3° del párrafo del mismo artículo que consagra su vigencia permanente.

5. Finalmente, el Ministerio del Interior le solicita a la Corte que se declare **inhibida** o, subsidiariamente, declare la exequibilidad de las normas. En concreto, indica que debería proferirse una decisión inhibitoria porque “*los cargos formulados en la demanda no implican la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas*”⁴⁵. En concreto, considera que: (i) el cargo por delegar una función exclusiva del Congreso a las entidades territoriales se sustenta en una interpretación subjetiva del demandante, quien desconoce que el artículo 338 superior establece la competencia de las entidades territoriales para fijar los elementos de los tributos a través de sus órganos de representación popular; y (ii) el cargo por violación de los principios de legalidad y certeza tributaria incurre en un error porque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que los elementos de los tributos territoriales pueden ser definidos por las asambleas o concejos y, en esa medida, los argumentos del demandante corresponden a su visión particular y no son suficientes para formular un cargo por inconstitucionalidad.

La Sala debe analizar si los cargos formulados por el demandante cumplen con los requisitos de aptitud previstos por la jurisprudencia para generar un debate constitucional y, en consecuencia, si la Sala puede efectuar el estudio de fondo correspondiente.

Aptitud sustantiva de la demanda

6. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente⁴⁶ que la acción pública de inconstitucionalidad es una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana. Específicamente, esta acción constituye un instrumento jurídico valioso que permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente en relación con la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 superiores)⁴⁷. La acción pública de inconstitucionalidad posibilita el diálogo efectivo entre el Congreso, foro central de la democracia representativa; los ciudadanos, en ejercicio de la democracia participativa, y el Tribunal Constitucional, a quien se encomienda

⁴⁵ Folio 1 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

⁴⁶ Ver, entre otras, las sentencias C-1095 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1143 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-041 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-405 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-761 de 2009 y C-914 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y los autos A-178 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y A-114 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

⁴⁷ Ver Sentencia C-330 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la guarda e interpretación de la Constitución⁴⁸. Así pues, esta acción desarrolla los principios previstos en los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta, que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo⁴⁹.

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular⁵⁰ y no requiere de abogado⁵¹, el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad, no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mínimas que justifiquen debidamente sus pretensiones (artículo 40.6 de la Constitución). Tales requisitos buscan, de un lado, promover el balance entre la observancia del principio *pro actione* y, de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley. Esto, con el propósito de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito⁵² y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación⁵³.

En ese sentido, los presupuestos mínimos a los que se hace referencia buscan⁵⁴: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe *a priori*, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, a través de los cuales comprometa la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, con el fin de evitar que adelante el control oficioso de normas cuyo control deba ejercerse por vía de acción.

7. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad y exige que los ciudadanos (i) señalen las disposiciones legales contra las que se dirige la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones por las que estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

Esta Corporación ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violación deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de “(...) formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”⁵⁵.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ver Sentencia C-128 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁵⁰ Ver Sentencia C-358 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵¹ Ver Sentencia C-978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵² Ver Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵³ Ver Sentencia C-405 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ Ver Sentencia C-856 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁵ Ver Sentencia C-561 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8. En particular, la jurisprudencia de la Corte⁵⁶ determina que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: (i) *claros*, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; (ii) *ciertos*, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; (iii) *específicos*, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto de la Carta, con argumentos de oposición entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, objetivos y verificables; (iv) *pertinentes*, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional y no legales, doctrinarios y/o fundados en la aplicación práctica de la norma; y (v) *suficientes*, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

9. Expuesto lo anterior, la Corte procede a verificar si en el asunto sometido a su estudio, se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación.

Análisis de aptitud de los cargos planteados

10. El Ministerio del Interior aduce que el demandante impone su visión particular sobre el alcance de los principios de legalidad y certeza en materia tributaria, pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el Congreso puede crear un tributo y autorizar a las asambleas y concejos para que fijen todos sus elementos. Los argumentos expuestos por ese Ministerio para explicar la ineptitud de la demanda se sustentan en el alcance de los principios invocados por el accionante y no simplemente en la verificación del cumplimiento de los requisitos para formular un cargo por inconstitucionalidad.

A juicio de la Corte, un análisis como el propuesto supone el estudio del fondo del asunto, porque exige averiguar el contenido de los principios de legalidad, certeza y de concurrencia del Congreso y las asambleas y concejos y luego cotejarlo con los textos normativos acusados. En ese orden de ideas, el estudio de aptitud que sugiere el Ministerio del Interior haría nugatorio el derecho de acción del que es titular el demandante, comoquiera que el análisis de admisibilidad impediría un pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional. Por esta razón, el análisis de aptitud que a continuación realiza la Corte se limita a verificar si existen cargos concretos, específicos y directos, que propongan un verdadero problema de índole constitucional y, por lo tanto, presentan una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de las normas y la Carta Política.

11. En el primer cargo, el ciudadano indica que los apartes del artículo 8º censurados desconocen la potestad legislativa del Congreso en materia

⁵⁶ Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

tributaria porque delegan en las entidades territoriales la creación de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, pero no identifica el tributo. En particular, dice que es inconstitucional facultar a las entidades territoriales a fijar todos los elementos del tributo (incluido el hecho generador), pues éste no es determinable y no puede considerarse como una habilitación a las entidades territoriales, lo cual es definido con carácter permanente.

La Sala observa que el cargo es *claro*, pues la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión; es *cierto*, dado que recae sobre dos proposiciones jurídicas reales y existentes, esto es, el inciso 2° del artículo 8° y el inciso 3° del párrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, que prevén la facultad de las entidades territoriales para crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente. El cargo también es *específico*, pues el ciudadano precisó la forma en que las disposiciones demandadas desconocen la competencia del Congreso para crear tributos, al autorizar a las corporaciones de representación popular para que creen las tasas y sobretasas y, en concreto, fijen todos los elementos de esos tributos, incluido su hecho generador. El cargo es *pertinente*, porque de éste surge la oposición objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artículo 150.12 superior, que prevé la potestad del Congreso para crear contribuciones fiscales y parafiscales; es decir, propone un juicio abstracto de constitucionalidad; y son *suficientes*, porque generan una duda mínima sobre la constitucionalidad de las disposiciones censuradas, debido a que, a primera vista, el hecho de delegar la regulación de todos los elementos de las tasas y sobretasas a las entidades territoriales, podría llegar a afectar la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales.

12. En el segundo cargo, el demandante sostiene que los apartes acusados transgreden los principios de legalidad y certeza tributaria debido a que facultan a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. Así, el Legislador se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar y omitió fijar todos sus elementos y, por consiguiente, es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria.

La segunda censura es *clara*, pues la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite entenderlo; es *cierta* porque recae sobre dos proposiciones jurídicas reales y existentes, esto es, el inciso 2° del artículo 8° y el inciso 3° del párrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, que prevén de manera amplia la facultad de las entidades territoriales para crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente; es *específica*, pues el ciudadano precisó la forma en que las normas demandadas desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria, al omitir especificar los elementos de tales tributos y, en concreto, su hecho generador, lo que para el demandante hace que se trate de una

imposición que no es determinable; es *pertinente*, porque de esta censura surge la oposición objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artículo 338 superior, que prevé la competencia concurrente entre el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, de manera que propone un juicio abstracto de constitucionalidad; y es *suficiente*, porque genera duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

13. De conformidad con el análisis anterior, la Sala comprueba que el demandante edificó el concepto de violación de la Carta con fundamento en reproches de naturaleza constitucional, serios, objetivos y verificables, con la suficiente entidad para producir una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. En consecuencia, son aptos para generar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación, por lo que procederá a analizarlos.

Ausencia de cosa juzgada⁵⁷

14. En este caso, varios de los intervinientes hicieron referencia a dos sentencias en las que la Sala Plena de la Corte estudió demandas en las que se cuestionaba la constitucionalidad de apartes del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 (se trata de las Sentencias C-891 de 2012 y C-045 de 2018). En particular, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fundó su argumentación en la Sentencia C-891 de 2012, con el fin de demostrar que las normas acusadas no vulneran los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política y que son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria. Por esa razón, la Sala analizará si respecto de los cargos admitidos ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

15. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución “(...) *ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*”. Por lo tanto, las sentencias de control abstracto proferidas por la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

En el mismo sentido, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, establecen que las decisiones que dicte la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes*.

16. A partir de lo anterior, esta Corporación ha reconocido que, por regla general, esta Corte no puede pronunciarse sobre un asunto previamente debatido y fallado. Para verificar la existencia de la cosa juzgada, la Corte Constitucional ha fijado los siguientes parámetros: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una

⁵⁷ En este apartado se reiteran las consideraciones desarrolladas en la sentencia C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

sentencia anterior; (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en el fallo antecedente; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control⁵⁸.

A continuación, la Sala pasa a analizar si se configura el fenómeno de la cosa juzgada de acuerdo con los requisitos mencionados, para establecer si el juicio de constitucionalidad planteado en esta oportunidad es procedente.

17. En primer lugar, en la **Sentencia C-891 de 2012**⁵⁹, se declaró la inexecutable del inciso 4° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 “*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”. El aparte acusado facultaba al Ministerio del Interior para reglamentar los sujetos pasivos y la base impositiva de las tasas y sobretasas de las que trata el inciso 2° de la misma norma. En esa ocasión, los cargos aludían a la vulneración del artículo 338 de la Constitución Política y del principio de legalidad en materia tributaria, por delegar en una autoridad administrativa la facultad de determinar los elementos de un tributo cuya imposición asignaba a las entidades territoriales.

La Sala Plena se refirió a los límites de la facultad reglamentaria del ejecutivo en materia tributaria y a la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Al analizar el inciso 4°, acusado concluyó que la norma debía declararse inexecutable: porque desconocía (i) el principio de legalidad, al permitirle a un organismo administrativo como el Ministerio del Interior determinar los elementos esenciales del tributo, y (ii) el principio de autonomía de las entidades territoriales porque, pese a haber facultado a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, al mismo tiempo permitía que elementos fundamentales de estos tributos fueran reglamentados por una autoridad administrativa del orden nacional.

18. En segundo lugar, en la **Sentencia C-045 de 2018**⁶⁰, la Corte estudió la demanda presentada por un ciudadano contra el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. A pesar de que el accionante afirmaba que el Legislador omitió fijar directamente los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y las tarifas de la tasa o sobretasa especial a crear por parte de los municipios o departamentos, ese argumento no fue desarrollado en el texto de la demanda. Además, los cargos se basaban en suponer que las tasas y sobretasas estaban destinadas exclusivamente a financiar a la fuerza pública. Ante la falta de certeza y de claridad de los cargos (estaban fundados en

⁵⁸ Crf., entre otras, sentencias C-494 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁰ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

argumentos circulares), la Sala Plena se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 8° acusado.

19. Del recuento realizado, es evidente que en esta oportunidad las censuras que fueron objeto de admisión, relacionadas con la supuesta violación de los límites a la libertad de configuración legislativa en materia tributaria, no han sido objeto de un pronunciamiento de la Corte. En concreto: (i) no guardan identidad de objeto con la Sentencia C-891 de 2012, en la que esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del **inciso 4°** del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y declaró su inexecutable, y (ii) a pesar de que pueden asimilarse a un argumento planteado por el demandante en la Sentencia C-045 de 2018, en esa decisión la Corte **se inhibió** para proferir un fallo de fondo y, por lo tanto, no se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 8°. Así pues, es claro para la Corte que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que impida adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto.

Planteamiento de los problemas jurídicos a resolver

20. La demanda que conoce la Corte en esta oportunidad cuestiona la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 8° y del inciso 3° del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, por la supuesta vulneración de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. Específicamente, de la competencia del Congreso para crear tributos, de los principios de legalidad y certeza tributaria y su relación con la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

21. El presente debate constitucional muestra que le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La habilitación a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiación de los fondo-cuenta territoriales para fomentar la seguridad, para que sean estos quienes determinen todos los elementos del tributo, desconoce la potestad del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, o por el contrario constituye un desarrollo de la autonomía fiscal de las entidades territoriales?

¿La autorización general a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiación de los fondo-cuenta territoriales para fomentar la seguridad, sin fijar el hecho generador de tales tributos, desconoce el principio de legalidad y certeza en materia tributaria?

Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala: (i) hará una breve referencia a la tributación en el derecho colombiano; (ii) reiterará la jurisprudencia de la Corte sobre los principios de certeza y legalidad del tributo; (iii) aludirá a la competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas departamentales y los concejos municipales para crear tributos; (iv) se referirá a los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia

Ciudadana, y (v) realizará el análisis de constitucionalidad de las normas acusadas.

La tributación en el derecho colombiano. Naturaleza jurídica del tributo⁶¹

22. El concepto de tributo constituye el eje fundamental del análisis de constitucionalidad de las normas acusadas. Para Fernando SAINZ DE BUJANDA el tributo es: “(...) *una obligación de realizar una prestación pecuniaria a favor de un ente público para subvenir a las necesidades de éste, que la ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece*”⁶².

23. No existe en la Constitución una definición precisa del concepto de tributo, al que en ocasiones se denomina de manera general contribución, impuesto, entre otras. Es así como el artículo 338 de la Carta establece que “[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”

El artículo 150, numeral 12, del texto superior consagró como función del Congreso de la República la de “[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.”

Ante la amplitud de la Constitución al referirse al concepto de tributo, éste ha sido decantado por esta Corporación en el sentido de que tiene “(...) *un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación -tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma.*”⁶³ Así las cosas, para la Corte el concepto de tributo contenido en la Constitución hace referencia al género. Éste define de manera amplia las cargas impositivas, pues comprende los impuestos, tasas y contribuciones.

24. En conclusión, el concepto de tributo contenido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la “*potestad tributaria*” derivada del “*poder de imperio*”, y (iv) su naturaleza es coactiva.

⁶¹ Las consideraciones que se presentan en este acápite están basadas en las Sentencias C-260 de 2015 y C-269 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶² Citado en Insignares Gómez Roberto. “Concepto de tributo” en AA.VV. Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pág. 269.

⁶³ Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

Clases de tributos

25. Los tributos generalmente se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales. A continuación, la Sala hará una breve reseña de cada uno de ellos.

Impuestos

26. La Corte Suprema de Justicia, en **sentencia del 20 de mayo de 1966**, señaló que el impuesto es “(...) *una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad*”⁶⁴.

Además, en la **Sentencia C-040 de 1993**⁶⁵, la Corte Constitucional estableció que los impuestos se caracterizan por los siguientes elementos básicos:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano; no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio que perciba el contribuyente.
- Una vez pagado, el Estado dispone de él de conformidad con criterios y prioridades distintos a los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, ello no tiene relación con la regulación de la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios. La capacidad de pago es relevante para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a financiar un servicio público específico, sino a las arcas generales con el fin de atender todos los servicios que sean necesarios.

27. En conclusión, los impuestos configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: (i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; (v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con

⁶⁴ Citada en Insignares Gómez Op. Cit. Pág. 279.

⁶⁵ M.P. Ciro Angarita Barón.

fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva⁶⁶.

Tasas

28. Las tasas son una especie de tributo que establece una prestación económica a favor del Estado. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación las tasas se definen como:

“(...) aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

*La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.”⁶⁷*

29. Así pues, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica es impuesta unilateralmente por el Estado como retribución equitativa de un gasto público que, no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.

30. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte⁶⁸, las tasas ostentan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 superior al disponer que “[l]a

⁶⁶ Sobre el concepto de impuestos, ver las Sentencias C-155 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-593 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-484 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-504 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁷ Sentencia C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶⁸ Sobre el concepto de tasas, ver las Sentencias C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-484 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-200 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de ese bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado⁶⁹; (vi) por regla general, el pago es proporcional pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales⁷⁰.

31. Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo, y (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público.

Contribuciones especiales

32. Para esta Corporación⁷¹, las contribuciones especiales tienen como fundamento “(...) *la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.*”⁷².

33. El rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos, causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar el aprovechamiento indebido de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.

Los principios de certeza y legalidad tributaria⁷³

⁶⁹ En cuanto a esta característica, en Sentencia C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, este Tribunal puntualizó: “*la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado*”.

⁷⁰ A respecto ver Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹ Sobre el concepto de contribuciones, ver las Sentencias C-473 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-293 de 2020, M.M.P.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger; y C-147 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁷² Sentencia C-144 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷³ Las consideraciones que se presentan en este acápite están basadas en las Sentencias C-056 de 2019 y C-269 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

34. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto político liberal que lo precedió tuvo como una de sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de *no taxation without representation*, dirigido a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo y la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en el proceso de formulación normativa.

A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general para definir los impuestos. Así, su artículo 150.12 confiere a la rama legislativa la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido, el artículo 338 precisa las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, así: (i) salvo en los casos en que concurren estados de excepción⁷⁴, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe tenerse en cuenta también que, conforme a los artículos 300.4 y 313.4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley⁷⁵; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias.

35. De manera reiterada, la Corte ha definido el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria. A continuación, se reiterarán las reglas fijadas por esos precedentes sobre las funciones del principio de legalidad y su relación con la certeza tributaria.

36. El **principio de legalidad tributaria** exige una deliberación democrática suficiente y plural, en la que estén representadas las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales. La jurisprudencia constitucional ha identificado funciones precisas de este principio⁷⁶:

⁷⁴ Esta es la interpretación que la Corte realiza de la expresión “*en tiempo de paz*”, prevista en el artículo 338 de la Constitución. Sentencias C-416 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-134 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

⁷⁵ Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁶ Esta relación de funciones es sistematizada en la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Igualmente, sobre la materia puede analizarse la recopilación planteada en las sentencias C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub, y C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Primero, materializa el principio de predeterminación del tributo, el cual impone a las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, la obligación de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal antes señalados. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la habilitación constitucional para que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones especiales, así como los supuestos en los que resulta válido que el Gobierno determine algunos aspectos específicos del tributo correspondiente.

Segundo, el principio de legalidad tributaria incide en la seguridad jurídica. En efecto, la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de que exista controversia sobre el alcance de la obligación tributaria.

Tercero, en la medida en que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal, el principio de legalidad tributaria también cumple propósitos de garantía del principio de *unidad económica*, a través del cual se coordinan las competencias concurrentes entre los niveles central y local del Estado, en búsqueda de coherencia en el ejercicio del poder impositivo.

Cuarto, la legalidad del tributo se predica de las diferentes modalidades de ingresos tributarios, bien sean impuestos, tasas, contribuciones o tributos *sui generis*. No obstante, desde la Constitución se advierten niveles diferenciados en el grado de definición exigido. Así, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera “clara e inequívoca” por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la prefiguración de sus aspectos básicos, los cuales se concretan por las asambleas y concejos. De este modo se reafirman los elementos centrales de la legalidad tributaria, a saber: (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de sus elementos; (iii) la ausencia de soberanía fiscal de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley⁷⁷.

37. De otra parte, el principio en comento está intrínsecamente relacionado con la **certeza tributaria**. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que, si bien las normas fiscales conservan un grado de indefinición derivada del hecho

⁷⁷ Sentencias C-594 de 2010 y C-615 de 2013, ambas M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos, a efectos de cumplir con el mandato que se deriva del principio de legalidad objeto de examen⁷⁸. En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la **prohibición de su indefinición**, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Este Tribunal ha establecido que *“solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria”*⁷⁹.

La competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas y los concejos para crear tributos

38. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas territorialmente gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses.

Específicamente, el artículo 287 de la Carta se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su núcleo esencial. Según el artículo en cita, las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

En el mismo sentido, el artículo 300.4 superior establece que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas *“[d]ecretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”*. También, el artículo 313.4 dispone que Corresponde a los concejos *“[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”*.

Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley y, en este sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no

⁷⁸ Ver las Sentencias C-486 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-066 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-147 de 2021, M.P. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁷⁹ Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

afecte el núcleo esencial de la autonomía y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar⁸⁰.

39. La Corte ha establecido que corresponde al Legislador diseñar el modelo institucional del ejercicio del poder público en el territorio y le está proscrito instituir reglas que limiten la autonomía de las entidades territoriales a tal punto que, sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses⁸¹.

Así pues, es preciso buscar un equilibrio entre la unidad nacional y la autonomía territorial, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas. De una parte, la autonomía está limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir *“uniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común”*⁸². Y, de otra parte, la unidad nacional encuentra un límite en el núcleo esencial de la autonomía territorial, que consiste en el margen de gestión que el Constituyente y el Legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado⁸³.

Entonces, el Legislador está autorizado para fijar el alcance de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, esto es, el núcleo esencial y el carácter unitario del Estado⁸⁴. Concretamente, corresponde a la ley definir los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, deberá armonizar los intereses de las autoridades en los distintos niveles, los cuales, según el artículo 288 superior, ejercen sus competencias dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El equilibrio de la autonomía de la que gozan cada una de estas autoridades permite que, desde el nivel central, se proteja a los ciudadanos. Esto ocurre porque la planeación tributaria a partir de la nación garantiza el orden y la racionalización de las cargas tributarias. Así, se garantiza la estabilidad económica de los contribuyentes.

40. La jurisprudencia constitucional ha establecido que, en materia tributaria, el Legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas

⁸⁰ Ver sentencias C-219 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-447 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

⁸¹ Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-720 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁸² Ver sentencia C-579 de 2001; M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁸³ Sentencia C-1258 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁸⁴ *Ibidem*.

departamentales y los concejos distritales y municipales. Sobre el ejercicio de esta competencia, ha fijado las siguientes reglas:

- (i) La autonomía impositiva de los entes territoriales está subordinada a la Constitución y a la ley⁸⁵.
- (ii) A pesar de que la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones no es originaria (está subordinada a la Constitución y a la ley), las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para decidir sobre el establecimiento o la supresión de impuestos de carácter local autorizados en forma genérica por la ley, como para administrar libremente todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos⁸⁶.
- (iii) La definición de los elementos estructurales de los impuestos nacionales está a cargo del Congreso de la República. La ley mediante la cual se crea un impuesto de carácter nacional debe definir todos los elementos de la obligación tributaria de manera clara e inequívoca⁸⁷. En contraste, para los impuestos territoriales, cuando la ley autoriza su creación, existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales en relación con la definición de los elementos del tributo respectivo⁸⁸.
- (iv) El Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o estos deben ser **determinables** a partir de la ley, ordenanza o acuerdo, según sea el caso. De esta manera se satisface el principio de legalidad y, en particular, la certeza del tributo⁸⁹.
- (v) Tratándose de tributos territoriales, las leyes que autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo deben ocuparse de sus elementos básicos. Esto quiere decir que el Congreso **no puede fijar todos sus elementos estructurales** porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales⁹⁰.
- (vi) Al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus aspectos básicos (como son el hecho generador, los sujetos y la metodología para fijar la tarifa), los cuales serán apreciados en cada caso concreto. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales que fije la correspondiente ley de

⁸⁵ Las Corte se pronunció por primera vez en este sentido en las Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, y C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸⁶ Sentencia C-506 de 2005, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸⁷ Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁸⁸ Sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸⁹ Sentencias C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y 891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹⁰ Sentencias C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-538 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

autorización⁹¹.

En las **Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013**⁹², la Corte definió los aspectos básicos que deben ser determinados por el Legislador en las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Particularmente, indicó que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador.

Sobre el segundo de estos requisitos, cabe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el **hecho generador** es el principal elemento identificador de un gravamen. Se trata del componente que:

*“(...) define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”*⁹³

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha definido el hecho generador como:

“(...) la descripción legal, hipotética, de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley les asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligación frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurídicos entre quien los realiza – contribuyente– y el Estado.

*El hecho concreto efectivamente ocurrido, de conformidad con la previsión legal, se denomina hecho imponible y, es éste el que acarrea la consecuencia de generar en cabeza del contribuyente, determinados efectos jurídicos que se derivan del vínculo que surge con el Estado.”*⁹⁴

32. Como se advirtió anteriormente, la determinación de los tributos está condicionada a los principios de reserva de ley y de representación popular⁹⁵, razón por la cual el establecimiento de la obligación tributaria que se impone al contribuyente debe hacerlo el Legislador, bajo el principio de que no hay tributos sin representación. Esto exige que el hecho al que se le asigna la

⁹¹ Sentencia C-121 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹² M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y M.P. Alberto Rojas Ríos, respectivamente. Estas decisiones fueron reiteradas recientemente en las Sentencias C-269 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido y C-132 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁹³ Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 14 de julio de 2000, radicado No. CE-SEC4-EXP2000-N9822. C.P. Germán Ayala Mantilla.

⁹⁵ Sentencia C-412 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

producción de la obligación tributaria (es decir, el hecho generador) sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territoriales. En efecto, las normas jurídicas que establecen obligaciones impositivas responden a un esquema lógico compuesto por: (i) un supuesto fáctico que, verificado su cumplimiento, da lugar a (ii) una consecuencia jurídica⁹⁶. Entonces, sin la definición básica del supuesto fáctico a través de un hecho generador, la autorización del gravamen no es determinable.

41. En síntesis, les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la noción de “elementos básicos” se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales.

Los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

42. La Ley 62 de 1993 “[p]or la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”, creó los **planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana**⁹⁷. Se trata de un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país. Este instrumento contiene estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tienen como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía. Se trata del insumo para determinar las inversiones que los gobiernos locales realizarán en materia de seguridad y convivencia ciudadana⁹⁸.

43. Posteriormente, el artículo 119⁹⁹ de la Ley 418 de 1997, “[p]or la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia

⁹⁶ Ver Sentencia C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁷ Ley 62 de 1993. ARTÍCULO 12. DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS. *El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.*

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

⁹⁸ Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Elaborado por el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional. Junio, 2013.

⁹⁹ Ley 62 de 1993. ARTÍCULO 12. DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS. *El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.*

de la justicia y se dictan otras disposiciones”¹⁰⁰, estableció que todo municipio y departamento debería crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad. A su vez, el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana debe articularse con la política y estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana (artículo 4° del Decreto Nacional 399 de 2011).

Existen cuatro fuentes de financiación para los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, a saber:

- (i) Recursos con destinación específica: como son los **fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia** y otros fondos creados para financiar de manera exclusiva las inversiones en seguridad.
- (ii) El fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana.
- (iii) Inversiones cofinanciadas por el sector privado.
- (iv) Recursos de la entidad territorial (como son las regalías y los recursos propios de libre destinación).

44. De acuerdo con el artículo 7° de la Ley 1421 de 2010, los recursos de estos fondos se distribuirán, según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Estas actividades son administradas por la autoridad territorial o por el despacho en el que se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el Comité de Orden Público Local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos fondos serán cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, en tanto que las correspondientes a necesidades de convivencia ciudadana y orden público, serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes.

45. El artículo 6° de la Ley 1106 de 2006¹⁰¹ establece que los recursos de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia provienen de tres fuentes:

- (i) Contribución especial a contratos de obra pública. Los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esa contribución. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales responderán solidariamente por el pago de la contribución, a prorrata de sus aportes o de su participación.
- (ii) Contribución especial sobre el recaudo de las concesiones para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

¹⁰⁰ Prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, 1430 de 2010, 1738 de 2014, 1779 de 2016, 900 de 2017, 1861 de 2017, 1941 de 2018 y 2126 de 2021.

¹⁰¹ *Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.*

- (iii) Convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento.

46. Además, el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 prevé tres fuentes de recursos adicionales para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia:

- (i) Aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas.
- (ii) Aportes voluntarios de los municipios y departamentos.
- (iii) Imposición de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.

47. Los apartes acusados del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 autorizan de manera permanente a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar estos fondos-cuenta. La norma consagra una habilitación legal general para que las entidades territoriales impongan una tipología de tributos con una destinación específica.

48. En síntesis, los fondos-cuenta de seguridad y convivencia son una fuente de financiación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de las entidades territoriales. Se trata de recursos con destinación específica que provienen de distintas fuentes, una de ellas, la imposición de tasas y sobretasas por parte de las entidades territoriales. Esta facultad impositiva es autorizada por el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, que habilita, de manera genérica, a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar estos fondos-cuenta.

Una vez definido el contenido y alcance de los preceptos acusados, pasa la Sala a analizar los cargos formulados.

Análisis de los cargos formulados

Los incisos 2° del artículo 8° y 3° del párrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010 desconocen la competencia del Congreso para crear tributos

49. El ciudadano demanda el inciso 2° del artículo 8° y el inciso 3° del párrafo del mismo artículo, que establecen la facultad de los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente. Considera que los apartes acusados **desconocen la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales** porque omiten identificar el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes. Específicamente, dice que el Congreso delegó su función constitucional de crear tributos en las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanía fiscal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Esto ocurre porque la competencia de las entidades territoriales para

imponerlos debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la ley (artículos 300.4 y 313.4 de la Constitución), es decir, está sujeta a habilitación legal.

La Sala comparte la tesis del accionante, pues la autorización genérica a las entidades del orden territorial para imponer tasas y sobretasas, la cual únicamente especifica su destinación, incumple el deber del Congreso de definir los elementos básicos del tributo territorial en una ley de autorización. Tal y como se estableció en los fundamentos jurídicos 40 a 41 de esta sentencia, la jurisprudencia ha establecido que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador para habilitar la creación de tributos territoriales son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador del tributo.

Incluso, ante la ambigüedad del tributo, a través del artículo 12 del Decreto 399 de 2011 “[p]or el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”, modificado por el artículo 1º del Decreto 577 de 2011, el gobierno nacional vio la necesidad de aclarar el alcance de esta norma. En concreto, estableció lo siguiente:

“Imposición de tasas y sobretasas. Para efectos de la imposición de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana, el recaudo de los recursos que tengan ocurrencia en un hecho generador de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al Fondo Territorial de Seguridad Distrital o Municipal correspondiente. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre un hecho generador del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta distrital o municipal donde se causen. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo.”

Así pues, la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definición de ese elemento, que es primordial para autorizar la creación del tributo a las entidades territoriales, desconoce el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales previsto en el artículo 338 de la Constitución, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y **legal**.

Contrario a lo que afirmó la Universidad Libre de Colombia en su intervención, la norma objeto de censura **no establece el hecho generador del tributo**, pues ni de su texto ni de otra norma de carácter legal es posible inferir cuál es el suceso, el evento, el acto o el servicio que generará la obligación tributaria. La disposición acusada sí identifica la destinación de los recursos

que serán recaudados, es decir, “*la financiación de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana*”, elemento que también es esencial para definir una tasa. Sin embargo, la definición de su destinación no puede confundirse con el hecho generador. En efecto, el hecho generador es la circunstancia a la que se le asigna la producción de la obligación tributaria y el texto de la norma no establece un hecho concreto que genere el nacimiento de la obligación.

Para esta Sala no es posible determinar *in generi* que el origen del tributo sea la prestación del servicio de seguridad, como lo entendió la interviniente, comoquiera que es evidente que el tributo no constituye una contribución, ni un impuesto sino una tasa o sobretasa. Como tal, la tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado **por un motivo claro**, es decir, explícitamente identificado por el Legislador. En otras palabras, el Congreso no puede prever un hecho generador de tal amplitud que no permita al contribuyente conocer cuándo le será impuesta la obligación tributaria. Por esa razón, el hecho de que los recursos se destinen específicamente a la seguridad no resuelve la indeterminación de esta norma, pues aún teniendo una destinación clara, el contribuyente no puede saber qué acontecimientos producirán las tasas y sobretasas que esta ley autoriza crear.

En consecuencia, la norma acusada es inconstitucional, en tanto delega en las corporaciones de representación popular la definición del hecho generador de las tasas y sobretasas que autoriza crear. Tal delegación desconoce el equilibrio que debe existir entre la autonomía territorial y la unidad económica. Así pues, la disposición viola los artículos 150.2 y 338 de la Constitución, que establecen la soberanía fiscal del Congreso de la República y el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales para que el primero autorice la creación de tributos y los segundos ejerzan su autonomía y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

Los incisos 2° del artículo 8° y 3° del párrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010 desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria

50. Además, el demandante sostiene que los apartes acusados **transgreden los principios de legalidad y certeza tributaria** debido a que crean una tasa sin establecer el hecho gravable del tributo. Explica que el texto del inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. El Legislador se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos y, por lo tanto, no es determinable y es contrario al principio de certeza tributaria que, como derivación del principio de legalidad tributaria, exige claridad y precisión en los elementos del tributo.

La Sala comparte este argumento, que también fue defendido por algunos intervinientes. Las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mínimo de la obligación, exigido por el artículo 338 superior para autorizar la creación de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad, sin especificar nada más. Esta referencia genérica a una tipología tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposición, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jurídica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado, supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.

En el fundamento jurídico 37 de esta decisión se estableció que la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando, de la prescripción dispuesta por el Legislador, no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. La Corte advierte que la omisión en la definición del hecho generador de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad y convivencia genera una falta de claridad insuperable que origina la inconstitucionalidad de la norma.

51. Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte comprueba la inconstitucionalidad del inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, que autoriza a las entidades territoriales para tasas o sobretasas, sin especificar el hecho generador del tributo. De igual manera, por la inconstitucionalidad de la norma que crea el tributo objeto de estudio, resulta, en consecuencia, contraria a la Carta la disposición que señala su vigencia permanente, pues se trata de una norma accesoria a la primera. Por lo tanto, el inciso 3° del párrafo del mismo artículo también resulta contrario a la Carta.

La necesidad de diferir los efectos de esta decisión¹⁰²

52. De las consideraciones anteriores puede concluirse que la autorización a los entes territoriales para establecer tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales para la seguridad y convivencia (prevista en el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010) y su carácter permanente (establecido en el inciso 3° del párrafo del mismo artículo) deben declararse inexecutable. En efecto, se trata de normas que autorizan la creación de un tipo de tributo de manera genérica y, por lo tanto, con tal grado de indeterminación que desconocen la obligación a cargo del Legislador de fijar un elemento básico para su autorización (el hecho generador), de acuerdo con los principios de concurrencia, legalidad y certeza tributaria.

¹⁰² Las consideraciones que se presentan en este acápite están basadas en la Sentencia C-172 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

53. Sin embargo, la Corte considera que no es factible adoptar un fallo de inexecutable simple, debido a la trascendencia constitucional que tiene la destinación de las tasas y sobretasas que crea esta norma. En concreto, el resultado de una declaratoria de inexecutable simple no sólo es indeseable en términos prácticos sino que generaría efectos inconstitucionales por impedir que se garantice el fin esencial del Estado de asegurar la convivencia pacífica (artículo 2° de la Constitución), la vida e integridad de las personas y, en particular, se financien programas para preservar el orden público en el territorio, como una de las obligaciones constitucionales más importantes de los gobernadores y alcaldes (artículos 303 y 315 de la Carta). Con base en este escenario, es primordial adoptar un fallo con un alcance diferente.

54. La jurisprudencia se ha referido a diversas situaciones que han llevado a considerar opciones adicionales a la declaratoria de inexecutable ordinaria. En la **Sentencia C-325 de 2009**¹⁰³, la Corte explicó que, aunque la inexecutable simple sea clara, debe valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales que son indeseables para el sistema jurídico. Ante estas circunstancias, hay dos opciones¹⁰⁴ dirigidas a mantener la integridad y supremacía de la Constitución y del sistema jurídico como un todo que debe estar acorde con ella. Estas opciones son: (i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, en la que se conceda un tiempo al Legislador para que, en ejercicio de su libertad de configuración y con observancia de la Constitución, expida una nueva norma en reemplazo de la que se comprueba contraria a la Carta¹⁰⁵ o (ii) expedir una sentencia integradora, circunstancia en la que la propia Corte llena el vacío que deja la norma parcialmente inconstitucional, al salir del sistema jurídico¹⁰⁶.

55. Sobre la metodología para la escogencia entre una sentencia diferida o una integradora, en la **Sentencia C-112 de 2000**¹⁰⁷ esta Corporación sostuvo lo siguiente:

“Aun cuando no existen reglas simples al respecto, la Corte considera que, como lo demuestra la práctica constitucional¹⁰⁸, el punto decisivo

¹⁰³ MP Gabriel Eduardo Mendoza.

¹⁰⁴ Dijo la Corte en la sentencia C-112 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, “(...) es doctrina reiterada de esta Corte que el juez constitucional no está atrapada (sic) en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexecutable), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte compete “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241 ord 4°). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.”

¹⁰⁵ En la sentencia C-112 de 2000 se dijo: “(...) de un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores oportunidades (...)” Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰⁶ “De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexecutable de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta Corporación ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (...)” Sentencia C-112 de 2000.

¹⁰⁷ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

es el siguiente: si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP, art. 3°) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. La extensión del plazo conferido al legislador dependerá, a su vez, de esas variables.”

Pero también procede una sentencia integradora, por medio de la cual el juez constitucional *“proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal”*¹⁰⁹. Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y *“encuentran fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4°) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2°) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad”*¹¹⁰, ya que facilitan la labor de *“mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador”*¹¹¹.

56. En este caso, la Sala Plena encuentra que la ausencia del texto inconstitucional puede resultar más gravosa que su existencia temporal en el ordenamiento jurídico. Esto ocurre por dos razones:

Primero, porque se trata de recursos con una destinación específica: la seguridad y convivencia ciudadana. En ese orden de ideas, retirar la norma del ordenamiento conllevaría una afectación intensa a fines y principios esenciales del Estado, porque desfinanciaría los fondos de las entidades territoriales, que están específicamente destinados a garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en sus territorios. Sobre este punto es importante recordar que, tal y como lo señaló ASOCAPITALES en su intervención, de acuerdo con los artículos 133 de la Ley 1955 de 2019¹¹² y 112 de la Ley 2063

¹⁰⁸ “Ver sentencia C-109 de 1995 y C221 de 1997, fundamento 22. Y en derecho comparado, ver Thierry DI MANNO. *Le juge constitutionnel et la technique des decisions “interpretatives” en France et en Italie*. Paris: Economica, 1997”. Cita contenida en la sentencia C-112 de 2000

¹⁰⁹ Sentencia C-109 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹⁰ Sentencia C-1230 de 2005 MP Rodrigo Escobar.

¹¹¹ Sentencia C-748 de 2009 MP Rodrigo Escobar.

¹¹² ARTÍCULO 133. *ESTRATEGIA DE CÁRCELES DEL ORDEN NACIONAL*. La Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy le asiste a las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993. Lo anterior, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones:

(...)

PARÁGRAFO 3o. Con el fin de garantizar la financiación de la política carcelaria para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, las entidades territoriales podrán crear un fondo de infraestructura carcelaria con ingresos provenientes de las siguientes fuentes:

1. Contribución especial de obra pública establecida en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006.
2. Las tasas y sobretasas de seguridad de que trata el artículo 8o de la Ley 1421 de 2010.

de 2020¹¹³, los recursos de los fondos-cuenta territoriales son destinados, entre otros, a sufragar las medidas tendientes a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. En este sentido, una decisión con efectos inmediatos tendría un impacto intenso en la seguridad ciudadana en general y en el sistema carcelario en particular. Por lo tanto, este escenario también afectaría los derechos de las personas privadas de la libertad.

Segundo, porque las tasas y sobretasas previstas en las normas acusadas representan recursos con los que cuentan las autoridades locales para diseñar y ejecutar sus programas de gobierno y que difícilmente pueden reemplazarse por otros rubros ya apropiados. Tal y como se explicó en los fundamentos jurídicos 42 a 48 de esta sentencia, los departamentos, distritos y municipios del país deben hacer un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articula con el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana a nivel nacional. El plan a nivel territorial se proyecta a lo largo de los cuatro años de gobierno de los mandatarios locales. En esa medida, la ejecución de los planes de seguridad y convivencia ciudadana se financia con los recursos de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia, que tienen como fuente, entre otros, estas tasas y sobretasas. La declaratoria de inexecutable inmediata de la norma acabaría una fuente de financiación con la que ya cuentan los gobiernos locales para hacer efectivos sus programas de gobierno y que en este momento se ejecutan.

57. En este orden de ideas, la Corte advierte la necesidad de modular el efecto de esta decisión con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitación de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestación de los servicios a su cargo, es un asunto sometido al principio de legalidad y constituye una de las materias de mayor libertad de configuración normativa del Legislador, de ahí que sea el Congreso, y no la Corte Constitucional, la competente para definir los elementos estructurales de los tributos. En cambio, la Corte Constitucional sí puede diferir los efectos de esta decisión para armonizar los intereses constitucionales en tensión y para preservar el principio de supremacía constitucional. Por eso, mantendrá la vigencia de la norma y permitirá que se sigan recaudando los tributos con los que actualmente los territorios cuentan en sus presupuestos, hasta tanto el Legislador cumpla con su deber de fijar el hecho generador de las tasas y

¹¹³ ARTÍCULO 112. *Los departamentos y municipios podrán destinar hasta el 15% de los fondos territoriales de seguridad y el Ministerio del Interior hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), al cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.*

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 17. *CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

(...)

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.

sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad y convivencia. Esta opción resulta menos lesiva a los principios y fines constitucionales que declarar la inexecutable inmediata de las disposiciones acusadas y suspender abruptamente importantes recursos con los que cuentan los departamentos, distritos y municipios del país.

58. Así pues, la Corte declarará la inexecutable con efectos diferidos por un término prudencial, que resulte razonable para que el Congreso de la República realice la modificación al artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. En consideración a que la presente legislatura ya inició e, incluso, ya terminó su primer periodo, el término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación, culminaría al finalizar la segunda legislatura que tenga lugar, luego de notificada esta decisión, es decir, el 20 de junio de 2024¹¹⁴.

59. Cabe precisar que el término señalado en el fundamento jurídico precedente se adopta también siguiendo los precedentes más recientes de esta Corporación, en los cuales se consideró prudente otorgar el término de dos legislaturas para superar contradicciones legales con la Constitución. Así, por ejemplo, en la **Sentencia C-047 de 2021**¹¹⁵ la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la totalidad de la Ley 1951 de 2019, “[p]or medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”. Los demandantes solicitaban la declaratoria de inexecutable de la Ley 1951 de 2019 con fundamento en dos cargos: primero, por desconocimiento del artículo 154.2 de la Constitución, porque el proyecto de ley no fue presentado por iniciativa del gobierno y, segundo, por desconocer el artículo 150.7 superior, debido a que la ley no reguló la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Al estudiar los cargos propuestos por el demandante, la Sala Plena estableció que la ley no desconoció el artículo 154.2 de la Constitución porque contó con el aval del gobierno. Sin embargo, vulneró el artículo 150.7 superior porque delegó en el gobierno la facultad de regular la estructura orgánica del nuevo Ministerio, a pesar de que esa facultad le corresponde exclusivamente al Congreso.

Este Tribunal advirtió la necesidad de no afectar gravemente la continuidad en el cumplimiento de las finalidades constitucionales del ministerio (en los términos del artículo 70 de la Constitución), los derechos de las personas vinculadas a la entidad, y los programas y proyectos en materia de ciencia,

¹¹⁴ Esta decisión se acompaña con las sentencias proferidas en lo corrido del año 2021 en las que la Corte Constitucional ha diferido los efectos de la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas. Se trata de las Sentencias C-047 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-159 de de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-276 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-346 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹¹⁵ M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

tecnología e innovación. En consideración a la necesidad de evitar la afectación de estos tres factores, resolvió declarar la inexecutable con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021.

Posteriormente, en la **Sentencia C-159 de 2021**¹¹⁶, este Tribunal estudió la demanda presentada contra los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “[p]or el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. El demandante afirmaba que las normas acusadas desconocían los artículos 121, 131, 150.10 y 189.11 de la Constitución porque con ellos el Presidente se había extralimitado en el uso de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas. En concreto, reformó el estatuto notarial a pesar de que se trataba de que la función de los notarios no hacía parte de la administración pública.

La Corte Constitucional encontró que, efectivamente, le Presidente se extralimitó en el uso de las facultades extraordinarias que le habían sido otorgadas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y, por consiguiente, las normas acusadas desconocían los artículos 121 y 150.10 de la Constitución. Por lo tanto, advirtió la existencia de un vicio competencial grave y declaró inexecutable los artículos acusados.

Sin embargo, este Tribunal indicó que, de acuerdo con las intervenciones recibidas en el trámite, las normas acusadas posibilitaban el uso de medios electrónicos en las actuaciones públicas (no regulaban las especificidades del desarrollo de la función pública fedataria). En ese sentido, consideró que la expulsión inmediata de las normas declaradas inexecutable “[...] acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de los trámites notariales que se encuentran actualmente en curso, en aplicación de las normas cuestionadas y cuyo desarrollo requiere certeza, al tiempo que generaría afectaciones graves de los derechos de los usuarios del servicio público notarial”. Por esa razón, dispuso que la inexecutable comenzaría a surtir efectos a partir del 20 de junio de 2023. Esto, con el objeto de que el Congreso de la República tuviera la oportunidad de discutir acerca de las normas que deberían reemplazar las que fueron declaradas inexecutable.

Además, en la **Sentencia C-276 de 2021**¹¹⁷, esta Corporación estudió las demandas acumuladas presentadas contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la equidad’”. En esa ocasión, correspondió a la Corte establecer si el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior), al prever en el Plan Nacional de Desarrollo una disposición transversal y permanente a través de la cual previó la creación del piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo.

¹¹⁶ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹¹⁷ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Este Tribunal concluyó que el “piso de protección social” suponía la creación de un mecanismo diferente a los previstos en el régimen de Seguridad Social Integral y, por lo tanto, se trataba de una reforma estructural compleja que debía surtirse a través de la aprobación de una ley ordinaria.

De otra parte, la Sala Plena advirtió que en el caso objeto de estudio era preciso diferir los efectos de la decisión de inexecutable. Esta decisión se fundamentó en las siguientes tres razones: (i) la declaratoria de inexecutable se basó en un vicio de procedimiento y no en contenidos materialmente incompatibles con la Constitución; (ii) la jurisprudencia de la Corte sobre el criterio de temporalidad en las normas del plan cambió, de manera que el Gobierno nacional presentó la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con la jurisprudencia anterior, (iii) la expulsión inmediata de la norma acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de las personas que estaban afiliadas e inscritas en el piso de protección social (población vulnerable). Por lo tanto, dispuso que la inexecutable surtiría efectos a partir del 20 de junio de 2023, con el objeto de que el Congreso de la República tuviera la oportunidad de discutir acerca de la conveniencia de la norma o normas que deberían reemplazarla.

Por último, en la **Sentencia C-346 de 2021**¹¹⁸, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Sección 2201 del artículo 2° de la Ley 2063 de 2020, “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021”. El accionante alegaba que la norma disponía la apropiación de los recursos de las universidades públicas en la Sección correspondiente al Ministerio de Educación y esa previsión vulneraba la autonomía universitaria en sus facetas presupuestal y administrativa (artículo 69 de la CP).

Este Tribunal consideró que, tanto el artículo 69 de la Constitución Política como la jurisprudencia constitucional, prohíben que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Educación, mediante la ley anual de presupuesto. Por esa razón, concluyó que la sección acusada era inconstitucional. Sin embargo, la Sala decisión diferir los efectos de la declaratoria de inexecutable porque la exclusión inmediata de la sección acusada podría tener efectos contrarios al principio de seguridad jurídica. Lo anterior, debido a que el Ministerio de Educación transfería los recursos destinados a los gastos de funcionamiento de las universidades públicas, con base en diferentes fuentes y en distintos momentos. Así pues, la inexecutable con efectos inmediatos conllevaría la interrupción del servicio público de educación por falta de recursos y provocaría una situación “*aún más incompatible con la Constitución*”.

¹¹⁸ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable diferida de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, hasta que entrara a regir y surtir efectos fiscales la ley que decretara el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022 y que la regla jurídica contenida en esa sentencia solo podría ser exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.

Conclusiones

60. Del análisis realizado, se derivan las siguientes conclusiones:

(i) La Sala estudió la demanda presentada contra los incisos 2° del artículo 8° y 3° del párrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, que facultan a las entidades territoriales para crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y prevén su vigencia permanente.

(ii) El demandante indicó que esa facultad desconocía los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. En concreto, formuló dos cargos: **primero**, por desconocer la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, porque las disposiciones acusadas no identifican el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes, y **segundo**, por transgredir los principios de legalidad y certeza tributaria, debido a que crean una tasa sin establecer su hecho gravable, esto es, el elemento que define la identidad de los tributos territoriales y que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

Entonces, solicitó a la Corte declarar inexecutable el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, que autorizó a las asambleas y concejos para crear tasas y sobretasas, y el inciso 3° del párrafo del mismo artículo, que señala su vigencia permanente. Explicó que, por tratarse de una norma accesoria al inciso 2°, depende de ésta y debe correr su misma suerte.

(iii) La Sala analizó la aptitud de los dos cargos propuestos por el demandante y comprobó que cumplían con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En ese orden de ideas, comprobó que, contrario a lo alegado por el Ministerio del Interior en su intervención, los cargos superaron el análisis de aptitud. Por esa razón, fueron objeto de pronunciamiento en esta decisión.

(iv) La Sala aclaró que, a pesar de que la Corte Constitucional había estudiado demandas en contra del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, en este caso no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, las censuras que fueron objeto de admisión no habían sido objeto de un pronunciamiento de este Tribunal porque: (i) no guardaban identidad de

objeto con la Sentencia C-891 de 2012, en la que esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 4° del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y declaró su inexecutable, y (ii) a pesar de que podrían asimilarse a un argumento planteado por el demandante en la Sentencia C-045 de 2018, en esa decisión la Corte se inhibió para proferir un fallo de fondo y, por lo tanto, no se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 8°.

(v) Los problemas jurídicos consistieron en determinar si la disposición legal que consagra una autorización general a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiación de los fondo-cuentas territoriales para fomentar la seguridad, sin fijar el hecho generador de tales tributos, desconoce *a)* los principios de legalidad y certeza en materia tributaria y *b)* la potestad del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales; o por el contrario constituía un desarrollo de la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

(vi) Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala: **primero**, hizo referencia a la tributación en el derecho colombiano; **segundo**, reiteró la jurisprudencia de la Corte sobre los principios de certeza y legalidad del tributo; **tercero**, aludió a la competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para crear tributos, y **cuarto**, se refirió a los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

(vii) Posteriormente, estudió los cargos formulados por el demandante.

En cuanto al primer cargo, la Sala advirtió que la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definición de ese elemento, que es primordial para habilitar la creación del tributo, desconoce el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales previsto en el artículo 338 de la Constitución, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal.

En cuanto al segundo cargo, precisó que las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mínimo de la obligación, exigido por el artículo 338 superior para autorizar la creación de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad sin fijar el hecho generador de la imposición y, de este modo, genera una falta de claridad insuperable que origina la inconstitucionalidad de la norma.

(viii) Como consecuencia de la inconstitucionalidad de la norma que autoriza a los departamentos y municipios a imponer tasas o sobretasas especiales para financiar los fondo-cuenta territoriales de seguridad, también debe declararse

la inexecutable de la disposición que establece su vigencia permanente, por tratarse de una norma accesorio.

(ix) La Sala decidió declarar la inexecutable de las normas acusadas con efectos diferidos por un término prudencial, suficiente para que el Congreso de la República modifique el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. Ello, en consideración a que el retiro de del ordenamiento jurídico de dichas disposiciones podría resultar más inconstitucional, en cuanto financian programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la vigencia del orden justo y, en especial, contribuyen a financiar los gastos requeridos para superar el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. La financiación de esos imperiosos objetivos no puede reemplazarse por otros recursos, por cuanto su planificación corresponde a los Planes de Desarrollo vigentes de las entidades territoriales. Siguiendo precedentes de la Corte Constitucional, se difirió los efectos de la inexecutable de las normas acusadas por un término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación en el Congreso.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLES** los incisos 2° del artículo 8° y 3° del párrafo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 “*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”.

SEGUNDO.- Conforme a lo expuesto en esta sentencia, los efectos de la declaración de **INEXEQUIBILIDAD SE DIFIEREN** por el término de dos legislaturas, a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia, con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Con impedimento aceptado
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ
Magistrada (e)
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-101 DE 2022**

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía aunque no gozan de soberanía fiscal (salvamento de voto)

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Participación de corporaciones públicas territoriales en determinación de elementos (salvamento de voto)

Expediente: D-14.341

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010 “*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito salvar mi voto frente al fallo de la referencia por cuanto considero que la disposición acusada constituía desarrollo del amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador para determinar la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria, en particular al señalar su competencia para *establecer de conformidad con la ley los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*¹¹⁹.

La sentencia de la cual me aparto advierte que, de los principios de reserva de ley y de representación popular en materia tributaria, se desprende la exigencia de que “*el hecho al que se le asigna la producción de la obligación tributaria (es decir, el hecho generador) sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territoriales*”. Motivo por el cual la mayoría de la Sala encontró que la falta de definición de ese elemento en la disposición acusada conllevaba el desconocimiento de la competencia concurrente del Congreso y de las corporaciones de representación popular en el ámbito territorial a que se refiere el artículo 338 superior.

De manera puntual, no comparto este argumento de la sentencia en el sentido de que la competencia concurrente entre el legislador y las entidades territoriales en la determinación de los tributos territoriales se traduce en la obligación irrestricta de que la autorización que formule el legislador deba

¹¹⁹ Artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C. P.

contener, *como mínimo y en todos los casos*, el hecho generador del respectivo tributo.

Tal y como lo ha expuesto esta Corte en múltiples oportunidades¹²⁰, el legislador puede autorizar la imposición del tributo *“bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley”*¹²¹ (subrayas fuera del texto).

Esto es así, por cuanto el artículo 338 de la Carta dispone que *“solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”* y punto seguido precisa que *“[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”*. De esta forma, la Constitución no solo contempla un poder tributario verdaderamente compartido entre las corporaciones de representación popular, sino que **no le asigna** al legislador el deber de determinar un cierto elemento esencial del tributo en la ley habilitante.

Así, la consagración de una subregla tal, trunca la realización de la autonomía territorial que la Sentencia C-101 de 2022 reconoce como *“el margen de gestión que el Constituyente y el Legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”*.

Ello, por cuanto al sustraer de las asambleas departamentales y los concejos distritales la facultad para determinar el hecho generador de los tributos que el legislador les autorice crear, se restringe sustancialmente el campo de acción de las entidades territoriales para configurar de conformidad con sus competencias constitucionales y legales el subsistema tributario de su territorio acorde con las realidades diferenciadas en materia económica y social de las entidades territoriales.

En consecuencia, sin olvidar que el ordenamiento superior no les reconoce soberanía fiscal a las entidades territoriales, considero que la interpretación mayoritaria de los artículos 300-4 y 313-4 es restrictiva de la amplia potestad de configuración del legislador en la creación de contribuciones fiscales y

¹²⁰ Cfr. Sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-987 de 1999, C-227 de 2002, C-504 de 2002 y C-891 de 2012, entre otras.

¹²¹ Sentencia C-227 de 2002.

parafiscales y de la competencia concurrente con las asambleas y los concejos, en menoscabo de los artículos 338 y 287 de la misma Carta.

La decisión mayoritaria impone la uniformidad tributaria como si todas las entidades territoriales pudieran obtener los recursos necesarios para su funcionamiento e inversión de las mismas fuentes tributarias. Es decir le impide al legislador reconocer un cierto margen de apreciación de las entidades territoriales para determinar lo que más conviene a sus finanzas y al logro de sus políticas de desarrollo económico y social, efecto totalmente contrario al que buscó el constituyente al reconocer autonomía a las entidades territoriales para “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, en los términos del artículo 287-3 de la Constitución.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Anexo 32

Sentencia C-1052/01**CORTE CONSTITUCIONAL-No revisión oficiosa de leyes**

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Democracia participativa/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Derecho político

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

La consagración de requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Diálogo y debate

La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Objeto demandado

Tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales”. Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor

considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas”, pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido. Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones ciertas

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones específicas

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones pertinentes

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones suficientes

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia

El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla, circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión. Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que “cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales carencias o errores no desvirtúan 'la esencia de la acción de inconstitucionalidad' o no impiden que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda”.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: expediente D-3472

Demandante:
Darío José Pérez Otero

Norma Acusada:
Artículo 51 de la Ley 617 de 2000

Temas:
Demanda de inconstitucionalidad -
condiciones mínimas
Concepto de la violación requisito de
claridad, certeza, especificidad, pertinencia
y suficiencia

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, D.C., octubre cuatro (4) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Darío José Pérez Otero solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable del artículo 51 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, así:

Ley 617 de 2000
(octubre 6)

por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Artículo 51. *Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros.* Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

III. LA DEMANDA

En primer término, señala el demandante que se “[...] debe llamar la atención de esa honorable Corporación para decir que las incompatibilidades son definidas como aquellas prohibiciones que se le determinan a un servidor Público en ejercicio de su cargo”¹.

Luego indica el cargo en los siguientes términos: "Como se expresa en la

¹ Cfr. Folio 2.

norma demandada, esta se extiende 12 meses después de ese límite, y lo que es peor, deja por fuera de toda posibilidad que el exservidor público, en este caso el Expersonero, haga su vida profesional ejerciéndola, y desde luego laboral, restringiéndolo solamente a ser profesor Universitario. Nuestra Constitución Política consagra el Derecho al trabajo como un derecho fundamental Universal (Artículos 25 y 53 de la C.P.), y su impedimento afecta al trabajador y a su familia arrastrándolo a situaciones indignas y desiguales"².

Con base en este argumento, el demandante hace uso de la acción ciudadana de constitucionalidad "[...] convencido de que la norma demandada viola esos principios constitucionales"³.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención del Ministerio del Interior

Este Ministerio intervino mediante apoderada para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Señala que las incompatibilidades no encuentran reglamentación completa en la Constitución sino que, por el contrario, ella misma ha establecido que corresponde al Legislador reglamentar esta materia en los casos en los que la Carta no lo hace.

Por otra parte, considera que debe tenerse en cuenta que las incompatibilidades se aplican sólo en el distrito o municipio en el que quien se encuentra sujeto a éstas tuvo el cargo de personero o contralor. Dice que "La norma cuestionada no hace extensiva la prohibición de ocupar cualquier tipo de cargo en el resto del territorio Nacional"⁴, con lo cual se garantiza al mismo tiempo el derecho al trabajo de los individuos y la transparencia de la actividad pública.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada.

Señala que tanto las inhabilidades como las incompatibilidades son instituciones cuyo origen se encuentra en el texto mismo de la Carta Política, y que éstas han sido objeto de reiterados pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, que el apoderado del Ministerio de Hacienda cita como fundamento para afirmar que la finalidad de las incompatibilidades y las inhabilidades es la de garantizar que quienes están al servicio del Estado cumplan con los principios rectores de la función pública.

Sobre el cargo que en concreto se formula contra el artículo 51 de la Ley 617 de 2000, el apoderado del Ministerio de Hacienda indica que la lectura que de éste

² Cfr. Folio 2.

³ Cfr. Folio 2.

⁴ Cfr. Folio 22.

se haga, debe contemplar los criterios que de manera general establece el ordenamiento jurídico acerca de las inhabilidades e incompatibilidades, para encontrar así su verdadero alcance. En su opinión, "[...] la norma en juicio debe ser interpretada dentro de estos parámetros para que la misma tenga una coherencia interna. Debe aclararse, entonces, que no todas las situaciones de incompatibilidad deben entenderse por el tiempo allí indicado así la disposición examinada lo sugiera pues, en verdad, se trata de una norma remisoría que debe analizarse en frente de cada circunstancia. La alternativa de declarar inexecutable la norma, a pesar del margen de ambigüedad que produce, deja de un lado la posibilidad de una interpretación conforme a nuestro ordenamiento, lo cual es viable en este caso y así se solicita"⁵.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

1. Intervención del ciudadano Gilberto Toro Giraldo

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, aceptando la invitación que se le hizo en auto del 30 de marzo de 2001 en el que se admite la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, presentó a esta Corporación memorial en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, en el que solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la norma en cuestión.

El ciudadano interviniente señala como primera medida que la demanda adolece de algunos vacíos e insuficiencias. Respecto del artículo acusado, encuentra que éste utiliza el término incompatibilidades, pues en realidad la norma versa sobre prohibiciones. Por otra parte, afirma que no se hace una distinción entre las prohibiciones que deben continuar vigentes durante un término luego del vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia, y aquéllas cuya vigencia concluye con el vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia.

Con base en lo anterior, agrega que "[...] el legislador una vez más ha establecido una PROHIBICION ABSOLUTA, en tanto que no matiza su rigor, no hace nada por conciliar el derecho del ciudadano exfuncionario con el interés público, sino que simplemente sacrifica por completo el primero en aras del segundo"⁶. Y, por último, concluye: "Y esa es precisamente la razón que, en concepto de la Federación, impide en este caso la declaratoria de executable condicionada, pues la imposibilidad de examinar los términos específicos de cada causal que se pretende extender en el tiempo deja al desnudo la absolutidad [sic] de la prohibición, y ya está dicho que cuando se establece en esos términos necesariamente contraría la Constitución"⁷.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

⁵ Cfr. Folio 49.

⁶ Cfr. Folio 18.

⁷ Cfr. Folio 18.

El Procurador inicia su análisis afirmando que la razón de ser de las inhabilidades e incompatibilidades es la de fomentar la moralidad de las actuaciones de los servidores públicos, pues con éstas se evita que aquellos incurran en conflicto de intereses. Se atiende así el mandato del artículo 123 de la Constitución, según el cual los servidores públicos están al servicio del Estado.

Las inhabilidades e incompatibilidades deben comprenderse en el marco del Estado Democrático de Derecho y su reglamentación compete a la ley.

Con el propósito de hacer claridad sobre el alcance de la norma acusada, la Vista Fiscal señala que es del caso remitirse a los artículos 164 y 175 de la Ley 136 de 1994 que versan sobre las incompatibilidades aplicables a contralores territoriales y personeros municipales, y que a su vez remiten al artículo 96 de la misma norma que contiene las incompatibilidades aplicables a los alcaldes. Adicionalmente menciona el artículo 175 del Código de Régimen Municipal que agregó dos causales adicionales de incompatibilidad para los personeros municipales.

El Procurador señala a continuación que el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 no es inconstitucional, pues el Congreso de la República cuenta con la facultad de fijar las incompatibilidades que sean adecuadas para asegurar la debida imparcialidad por parte de la administración pública. No obstante, señala que corresponde revisar cada una de las causales establecidas en los textos legales señalados en los siguientes términos, con el propósito de determinar el alcance que debe tener cada una de éstas, para evitar así la vulneración de los derechos de los asociados:

1. Incompatibilidades relativas a los numerales 1° (Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos) y 3° (Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994

El Procurador considera que la extensión de estas dos incompatibilidades por un término de doce meses contados a partir de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia es razonable y proporcionada, pues se evita así que quien ha sido responsable del control fiscal en el departamento, distrito o municipio, o de la vigilancia disciplinaria en el distrito o municipio, pueda más adelante realizar contratos con entidades que están o estuvieron bajo su control o vigilancia.

Sin embargo, afirma el Procurador que estas incompatibilidades deben ser aplicables únicamente respecto del ente territorial en el que haya prestado sus servicios quien se encuentra sujeto las incompatibilidades que se analizan, o de las entidades adscritas o vinculadas a tal ente territorial.

Ello porque extender su aplicabilidad a todo el territorio nacional "[...] rompería la razonabilidad y proporcionalidad que se exige en estos casos, toda vez que el desempeño de la función de control fiscal o disciplinario no ha podido influir fuera de la jurisdicción donde ésta se ejerció. Bajo estas restricciones, la extensión de estas causales han (sic) de entenderse constitucionales"⁸.

2. Incompatibilidades relativas al numeral 2 (Tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994.

Respecto de esta incompatibilidad, el Procurador considera que si bien es necesario que quienes tienen la responsabilidad de ejercer el control fiscal o la vigilancia disciplinaria se mantengan al margen de las cuestiones partidistas y electorales, excepción hecha del derecho al voto, la extensión de dicha incompatibilidad a los doce meses siguientes a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia, resulta desproporcionada. Dice que "[...] no resulta razonable que por haber ejercido un cargo de vigilancia y control del orden territorial, durante el año siguiente a que se separe del cargo no pueda ejercer estos derechos de carácter político [se refiere a los contenidos en el artículo 40 de la C.P.], razón por la cual este Despacho considera que la extensión a que se refiere el artículo 51 de la Ley 617 de 2000, respecto de esta causal vulnera la Carta. Así las cosas, debe entenderse que la norma aquí demandada al extender las incompatibilidades a los doce meses siguientes al vencimiento del período o a la aceptación de la renuncia, no puede cobija esta circunstancia"⁹.

3. Incompatibilidades relativas a los numerales 4 (Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito o sus entidades descentralizadas) y 5 (Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994

El Procurador señala que esta incompatibilidad es ajustada a la Carta, pues al prohibirse que quienes tienen la responsabilidad del control fiscal y la vigilancia disciplinaria ejerzan en nombre propio o ajeno en procesos en los que tenga interés el ente territorial sobre el cual ejercen control o vigilancia, se evita la existencia de eventuales conflictos de intereses.

Igualmente considera ajustado a la Constitución que esta incompatibilidad se extienda a los doce meses posteriores a la terminación del período o aceptación de la renuncia, "[...] pues [se] pretende evitar que durante ese lapso el ex-servidor público utilice los asuntos que estuvieron a su cargo para intervenir como gestor o apoderado en favor o en contra del ente territorial, a más de que eventualmente los funcionarios que tendrían que resolver el asunto otrora

⁸ Cfr. Folio 64.

⁹ Cfr. Folio 65.

fueron sus subalternos"¹⁰.

4. Incompatibilidades relativas al numeral 6 del artículo 96 (Desempeñar cargo o empleo público o privado) de la Ley 136 de 1994

En razón a la función moralizadora propia de las incompatibilidades, el Procurador encuentra ajustado a la Constitución que quien haya ejercido como personero municipal no pueda ejercer dentro del año siguiente a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia cargo alguno en el nivel territorial en el que prestó sus servicios, salvo la docencia y los cargos a los que se acceda por carrera administrativa. Lo anterior no se aplica a otras entidades territoriales, es decir que quien haya sido personero sí puede tener cargo público de nivel nacional, o territorial siempre y cuando no se trate del municipio en el que ejerció sus funciones.

Respecto de los contralores departamentales, distritales y municipales, el Ministerio Público afirma que "[...] de conformidad con el artículo 272, inciso octavo de la Constitución, quienes hayan desempeñado estos cargos, no pueden dentro del año siguiente ejercer empleo alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio"¹¹.

Concluye el Procurador que como la norma acusada extiende el alcance de la incompatibilidad que se analiza más allá de lo establecido por la Carta, ésta resulta vulnerable. El alcance de dicha incompatibilidad se debe extender, para el caso de los contralores departamentales, al desempeño de cargos públicos en el respectivo departamento dentro del año siguiente a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia cargo.

Para el caso de los contralores distritales y municipales se tiene que no pueden ejercer cargo público en el distrito o municipio en el que ejercieron la función referida. Igualmente debe extenderse al desempeño de cargos públicos en el departamento en el que se halla el respectivo distrito o municipio, dentro del año siguiente a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia cargo, "[...] pues el contralor municipal o distrital en ejercicio del control fiscal puede realizarle control fiscal a obras de ese nivel territorial cofinanciadas por el departamento y el municipio, y siendo el departamento el coordinador de la acción municipal, existen actividades en las que el contralor municipal y distrital deben actuar, y eso justifica que la incompatibilidad se extienda no sólo a los empleos del nivel, sino al departamental"¹².

Es decir, según la Vista Fiscal, quien en el pasado haya sido contralor departamental, distrital o municipal, puede una vez concluya el período o se acepte la renuncia ejercer cargo público nacional o territorial siempre y cuando que se trate de un departamento diferente a aquél en el que se ejerció el cargo de

¹⁰ Cfr. Folio 66.

¹¹ Cfr. Folio 67.

¹² Cfr. Folio 67.

contralor departamental, distrital o municipal.

Agrega que la causal de incompatibilidad analizada no se predica de los cargos a los que se accede por la carrera administrativa ni de los de la docencia.

Por último "En cuanto tiene que ver con el desempeño de empleos privados, es claro que no se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que estos servidores no puedan ejercer empleo privado, por lo que debe entenderse que el ex-contralor o ex-personero de un ente territorial, puede ejercer cargos de naturaleza privada, a excepción de aquellos dependientes de las entidades privadas que manejan fondos públicos del departamento, distrito o municipio de la jurisdicción donde ejerció funciones de vigilancia y control, en la medida en que no existe relación alguna entre el ejercicio de las funciones públicas y su posterior desempeño en un cargo privado"¹³.

5. Incompatibilidades relativas al numeral 7 (Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido y durante los seis siguientes al mismo, así medie renuncia previa del empleo) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994

El Procurador señala que el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 acusado, extiende la incompatibilidad prevista en dicho artículo a un término de 12 meses contados a partir de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia, lo cual es ajustado a la Constitución pues con ello se pretende evitar que "[...] el contralor territorial y personero distrital o municipal, utilice su cargo no para ejercer las funciones de vigilancia y control conforme a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 Superior, sino como mecanismo para ganar el favor electoral de la comunidad y acceder a un cargo de elección popular"¹⁴.

De acuerdo con el análisis que se resume, el Procurador solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma acusada.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico que se plantea

El actor considera que la norma demandada es contraria a la Constitución porque limita por completo el derecho al trabajo de los ex contralores y ex

¹³ Cfr. Folio 68.

¹⁴ Cfr. Folio 69.

personeros de las entidades territoriales durante el año que sigue a su desvinculación definitiva –por terminación del período o por renuncia–, dejando como única alternativa la cátedra universitaria.

Antes de analizar cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar si formula el demandante algún cargo contra la norma acusada, según los criterios fijados por esta Corporación, para establecer si es procedente en esta oportunidad proferir fallo inhibitorio.

3. Consideraciones

3.1. La Corte Constitucional encuentra que la demanda presentada ante la Corte Constitucional, en la que se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 51 de la Ley 617 de 2000, no cumple con los requisitos necesarios para proferir a un fallo de fondo. Este asunto ha sido tratado por esta Corporación en numerosas ocasiones, motivo por el que se ha expedido una copiosa jurisprudencia a la que en esta oportunidad se hará referencia para sintetizar los criterios que al respecto ha sentado este Tribunal.

3.2. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad¹⁵. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, ha establecido la necesidad de cumplir con todos y cada uno de estos requerimientos. Se trata, como lo dijo la Corte al declarar executable la norma citada, de “unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”¹⁶.

Así, si un ciudadano demanda una norma, “debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una

¹⁵ Dice la citada norma: “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Esta sentencia declaró la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y estableció el punto de partida de la jurisprudencia constitucional respecto de la sistematización de los requisitos que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Los lineamientos generales sobre la materia han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-504 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-609 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); C-236 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); y, C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Ciertamente, existen muchos otros pronunciamientos sobre el particular que desarrollan y precisan los elementos esbozados en estos fallos. Cuando sea necesario, se harán las referencias puntuales a los textos citados.

ineptitud sustancial de la demanda”¹⁷ que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Téngase en cuenta, además, que el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, dentro de las que señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo; de acuerdo con esta norma, “no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”¹⁸.

De esta manera, se desarrolla una de las herramientas máspreciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley.

3.3. La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

¹⁸ *Ibíd.*

3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el *objeto* sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”¹⁹. Ahora bien: estos requerimientos fueron cabalmente cumplidos en el presente caso.

3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el *concepto de la violación*, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”²⁰. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan²¹. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del

¹⁹ En la ya citada sentencia C-491 de 1997. En dicho proceso uno de los intervinientes solicitó la inhibición de la Corte por una razón diferente a la de carencia de objeto actual de la demanda por agotamiento del propósito de la ley (argumento que finalmente sustentó el fallo): consideraba que el hecho de que el actor no hubiera presentado copia de la disposición impugnada era razón suficiente para inadmitir la demanda. La Corte desestimó dicha solicitud, pues el actor había corregido dicho error antes del vencimiento del término para la admisión de su escrito ya añadió el argumento que se transcribe.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

²¹ Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*²². De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”²³.

La *claridad* de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”²⁴, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente²⁵ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”²⁶ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda²⁷. Así, el ejercicio de la acción pública de

²² Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

²³ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3ª de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁵ Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

²⁶ Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”²⁸.

De otra parte, las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”²⁹. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”³⁰ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad³¹.

La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales³² y doctrinarias³³, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de

²⁸ En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

³⁰ Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

³¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

³² Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

³³ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no

vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”³⁴; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia³⁵, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”³⁶ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es,

ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

³⁴ Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

³⁶ Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

3.4.3. El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla (artículo 2 numeral 5 del Decreto 2067 de 2000), circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión. Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que “cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales carencias o errores no desvirtúan 'la esencia de la acción de inconstitucionalidad' o no impiden que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda”³⁷.

3.4.4. La síntesis de la manera como la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado e interpretado los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad tiene el propósito de asegurar el efectivo ejercicio de un derecho político reconocido a todos los ciudadanos que se expresa en la posibilidad de controlar el ejercicio del poder público a través de la acción pública de inconstitucionalidad. En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

³⁷Cfr. Corte Constitucional Auto 024 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad la Sala Plena consideró que el error cometido por el demandante a la hora de señalar la competencia de la Corte Constitucional para conocer de su escrito aludiendo al numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 2001, en vez del numeral 5, como corresponde en realidad, no constituye un error que atente contra la naturaleza de la acción que se ejerce. Se dijo allí: La decisión que tomó la Corte al resolver favorablemente el recurso de súplica presentado por el actor a quien el Magistrado Ponente le había rechazado la demanda en contra del literal a) del artículo 174 de la ley 136 de 1994, se basa en consideraciones ya contenidas en la jurisprudencia de la C-232 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía (En esta oportunidad se consideró que un error mecanográfico en la transcripción de la norma que establecía la competencia de la Corte para decidir sobre la constitucionalidad de la norma demandada, no era de entidad suficiente para inadmitir la demanda).

3.5. En el presente caso, y en consideración a que el demandante se limita a afirmar que la norma acusada "[...] deja por fuera de toda posibilidad que el exservidor público, en este caso el Expersonero, haga su vida profesional ejerciéndola, y desde luego laboral, restringiéndolo solamente a ser profesor Universitario"³⁸, según se había indicado arriba, la Corte considera que la demanda de la referencia no cuenta con los requisitos necesarios para proceder al estudio de fondo de la norma acusada.

En efecto, si bien la demanda recae sobre una proposición jurídica real y vigente, el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 –es decir, si bien la demanda es *cierta*– e indica que dicho artículo vulnera el derecho al trabajo consagrado en los artículos 25 y 53 de la Constitución –es decir, si bien existe un cargo *claro*–, ésta no cumple con los demás requisitos que han sido enunciados en este fallo, siguiendo la doctrina reciente de esta Corporación respecto de los requisitos que se deben observar por parte de quien hace uso de la acción ciudadana de inconstitucionalidad.

3.5.1. La demanda no es *específica*, ni *pertinente*, ni *suficiente*. No es *específica* porque no analiza la relación que existe entre la norma acusada y la Constitución ni deduce de esa relación un argumento que demuestre o, al menos, que cuestione la exequibilidad de la misma; las afirmaciones expresadas por el demandante no permiten evidenciar oposición alguna entre el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 y el texto de la Constitución.

3.5.2. No es *pertinente* porque versa sobre un tema diferente al que reglamenta la norma acusada. El artículo 51 de la Ley 617 de 2000 trata sobre la extensión del régimen de las incompatibilidades aplicable a quienes se han desempeñado como contralores o personeros de las entidades territoriales, por un año luego de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia.

Del argumento expresado por el demandante, no surge una oposición objetiva entre la norma acusada y la Constitución; la demanda se basa en una mera hipótesis observada por el demandante. Al respecto, esta Corporación ha indicado:

"La Corte debe insistir en que el presupuesto básico para declarar inexecutable una norma jurídica es el de que esa norma, examinados el proceso de su adopción o su contenido, entre en contradicción con postulados o preceptos de la Carta. La definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, por lo cual no es posible deducirla de otros ordenamientos ni de hipótesis no plasmadas en su texto"³⁹.

³⁸ Cfr. Folio 2.

³⁹ Sentencia C-587 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En dicho fallo, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del inciso 1° del artículo 16 del Decreto 624 de 1989, que reprodujo el artículo 2°, inciso 1°, del Decreto 1979 de 1974. La Corte analizó la constitucionalidad de las normas acusadas a

Para que la demanda fuese pertinente, era necesario que el demandante demostrara que el artículo 51 acusado remite a un régimen de incompatibilidades aplicable a quienes se han desempeñado como contralores o personeros de las entidades territoriales, que extendido por un año luego de haber cesado en el cargo, conduce a la vulneración del derecho al trabajo y, en esa medida, a los artículos 25 y 53 de la Constitución, según lo señala.

3.5.3. Tampoco es *suficiente* porque no hace referencia a todas aquellas personas que son cobijadas por el artículo 51 de la Ley 617 de 2000. El demandante se limita a señalar que la norma acusada viola el derecho al trabajo de "los expersoneros" y deja de lado el análisis relativo a quienes se han desempeñado como contralores de las entidades territoriales. Tampoco surge, a partir de la lectura de la demanda de los argumentos expresados por el demandante, duda razonable alguna acerca de la exequibilidad de la norma acusada pues los asertos allí contenidos no cuestionan el contenido real de la misma.

3.5.4. Encuentra la Corte que el demandante se limita a efectuar una mera afirmación acerca de una eventual consecuencia que supondría la aplicación de la norma en cuestión –consecuencia que tampoco aparece demostrada– y respecto de la que no se realiza estudio alguno de constitucionalidad.

3.6. El demandante se abstiene también de dar cumplimiento al numeral 5° del artículo segundo del Decreto 2067 de 1991, en virtud del cual se indica que las demandas de constitucionalidad deberán indicar las razones por las que esta Corporación es competente para conocer de lo allí solicitado.

3.7. Realizado el anterior análisis, reitera la Corte en esta oportunidad su doctrina según la cual la acción ciudadana de inconstitucionalidad exige a quien la ejerce una serie de requisitos orientados a garantizar la preservación de su naturaleza:

"Es claro que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad impone que la Corte no acuda a un criterio en extremo riguroso para determinar si la demanda cumple o no con las exigencias impuestas por la Constitución y la ley sino a un criterio amplio que sea consecuente con esa naturaleza pública de la acción y que le permita al ciudadano ejercer un verdadero control sobre la producción del derecho. Sin embargo, también es cierto que esa fundada amplitud de criterio no puede llevar a la Corte a emitir pronunciamientos de fondo con base en demandas que no satisfacen unas mínimas exigencias, con mayor razón cuando se trata de demandas que no formulan cargo alguno contra las disposiciones demandadas. De emitir la Corte un pronunciamiento de fondo con base en una demanda que no contiene una razonable exposición de los motivos

la luz de los cargos formulados y encontró que éstos no daban lugar a un cuestionamiento efectivo de la exequibilidad de la norma acusada).

por los cuales se estima que las normas demandadas violan las disposiciones constitucionales, se le estaría dando a la acción de inconstitucionalidad una vocación oficiosa que es contraria a su naturaleza"⁴⁰.

En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de la referencia.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

⁴⁰ Sentencia C-652 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño (En dicha sentencia, la Corte Constitucional se declaró inhibida para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1795 dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, pues encontró que no existía relación entre los artículos constitucionales presuntamente violados y los términos de la demanda de inexequibilidad).

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 33

Sentencia C-025/93**FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE-Naturaleza**

Las facultades que el Constituyente concede al Presidente en varias disposiciones transitorias, cuya titularidad y ejercicio ordinariamente se atribuye en el cuerpo permanente de la Constitución a otra rama u órgano del Estado, tienen carácter extraordinario, independientemente que el Constituyente así las defina o que ellas tengan naturaleza normativa, electiva o de pura gestión. El origen de las facultades transitorias concedidas al Presidente se remonta al Constituyente y su finalidad se circunscribe a facilitar el tránsito constitucional. No pueden aquéllas homologarse a las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente. Es de la esencia de una facultad transitoria estar sujeta a un término o a una condición. No puede tener un término inicial establecido por el Constituyente, y uno final a ser definido discrecionalmente por el órgano receptor de la facultad. Si ello no es de recibo en el campo de las funciones legales, menos todavía podía ser admisible en materia constitucional.

MAGISTRADO DE CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Periodo

El término final que debía tenerse en cuenta para el ejercicio de la facultad transitoria conferida al Presidente por el artículo 25 transitorio, no podía ser otro que el previsto por el mismo constituyente en el artículo 9 transitorio. Como quiera que este término constitucional transcurrió sin que el Presidente ejerciera la facultad extraordinaria, ella caducó y mal puede sustentarse su actuación tardía con base en un término final de orden legal que el Gobierno se fijó así mismo y que excede el constitucional. El establecimiento de una fecha inicial del periodo de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura resulta constitucional, entre otras razones, por la necesidad de marcar en el tiempo la iniciación del régimen constitucional ordinario y la asunción plena y legítima de las facultades y deberes del Congreso.

NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Carácter

La razón de ser de las normas transitorias, es la de servir de puente hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren y que se encuentra en suspenso hasta su agotamiento. La instrumentalidad del régimen transitorio explica su carácter eminentemente temporal y precario, llamado a ser superado y sustituido por el régimen ordinario tan pronto sea ello posible jurídica y materialmente. La interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del estado.

REGLAMENTO DEL CONGRESO/LEY ORGANICA

La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula general de competencia. Los contenidos - en este caso orgánicos - de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud de una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario.

FUERO DEL CONGRESISTA-Naturaleza

El fuero especial consagrado para los congresistas no tiene el carácter de privilegio. No se otorga competencia alguna al Congreso para autorizar o rechazar la investigación o juzgamiento de uno de sus miembros. No puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente. Reemplazado el antiguo sistema de la inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero. En este sentido, la precisión que se introduce en la ley acusada desconoce la independencia y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista y configura en favor de este último la consagración de un privilegio - adicional a su fuero - no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo.

LEY-Trámite de urgencia

El período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.

LEY-Trámite/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

*La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley. La interpretación del principio de **unidad de materia** no puede rebasar su finalidad y terminar por*

anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribire semejante hipótesis.

NORMA CONSTITUCIONAL-Efectos/TRANSITO CONSTITUCIONAL

No escapa a esta Corte Constitucional la imposibilidad de otorgar efecto retroactivo a las nuevas prohibiciones consagradas en la Constitución, particularmente cuando ellas suprimen antiguas competencias de los órganos del Estado. Los efectos de aquellas normas pueden contrariar el nuevo ordenamiento constitucional de manera frontal y no encontrar acomodo en él. Si este es el caso, tales efectos deberán considerarse extintos. Mas si los mismos se encuentran plenamente consolidados como situaciones jurídicas activas sustentadas en un justo título o pueden conciliarse con el nuevo marco constitucional, no procede desestimarlos y deberán ser tenidos en cuenta como efectos supérstites de normas anteriores válidamente expedidas a la luz del ordenamiento constitucional entonces vigente. El principio que ordena interpretar el ordenamiento legal producido al amparo de la anterior constitución, de acuerdo con el nuevo texto constitucional y los valores que lo inspiran, se extiende no sólo a las leyes sino a los efectos de éstas bajo el actual sistema constitucional.

AUXILIOS O DONACIONES-Vigencia de su prohibición

La prohibición constitucional de los auxilios no permite plantear el ejercicio de una actividad legislativa que, bajo la perspectiva del reglamento del Congreso, sea necesario regular orgánicamente. La intención del Constituyente fue la de aplicar la prohibición de decretar auxilios, a partir de la vigencia de la Constitución, y no retroactivamente. En este orden de ideas, el programa de control administrativo y fiscal establecido con el objeto de evitar el abuso y desviación de los auxilios decretados con anterioridad a la promulgación de la Constitución, pendientes de desembolso, pone de presente la necesidad de ajustar los efectos de leyes anteriores válidas a la nueva realidad constitucional. La solución adoptada pretendía concederle a la Constitución la máxima eficacia y hacer compatible con ella la entrega de recursos - ordenada por leyes válidamente expedidas con anterioridad a su promulgación - cuya destinación y pago se sujetaban a estrictos controles, de modo que no se repitieran los abusos que llevaron al Constituyente a proscribir los auxilios. Pese a lo plausible que pueda ser un criterio interpretativo, éste no podrá hacer tránsito a norma legal si su materia es ajena a la materia dominante de la ley a cuya sombra pretende acogerse.

REF: Demandas Nos. D-143, D-147, D-148, D-149, D-150, D-155, D-156, D-161, D-163, D-178 y D-180 acumuladas

Actores: Israel Morales P., Víctor Velásquez Reyes y otros

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial), 20, 24, 27, 28, 146, 183 (parcial), 146, 266 (parcial), 267, 273 (parcial), 306 (parcial), 307, 316 (parcial), 317, 318 (parcial), 319, 393 (parcial), y 1º, º, 3º, 4º y 5º transitorios de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", y la Ley 6ª de 1992 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones"

Reglamento del Congreso

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero cuatro de 1993

Aprobado por Acta No. 8

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra varias de las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" y la totalidad de la Ley 6ª de 1992 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir bonos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".

I. TEXTO DE LA LEY ACUSADA

El texto completo de la Ley 5ª de 1992 aparece publicado en el ejemplar del Diario Oficial, que obra a folio 9 del expediente D-147.

LEY 05 DE 1992 (junio 17)

"por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

...

Artículo 18. Atribuciones del Congreso pleno. Son atribuciones constitucionales del Congreso pleno:

1. Posesionar al Presidente de la República, o al Vicepresidente, cuando haga sus veces.
2. Recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países.
3. Elegir Contralor General de la República.
4. Elegir Vicepresidente de la República cuando sea menester reemplazar al elegido por el pueblo. Así mismo, proveer el cargo cuando se presente vacancia absoluta.
5. Reconocer la incapacidad física del Vicepresidente de la República, la cual origina una falta absoluta.
6. Elegir los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
7. Decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y este Reglamento.
8. Decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Constitución Política.

...

Artículo 20. Cargos de elección del Congreso. Corresponde al Congreso pleno elegir al Contralor General de la República, al Vicepresidente de

la República en caso de falta absoluta y a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

...

Artículo 24. Período. El Contralor General de la República será elegido para un período de cuatro (4) años, que empezará a contarse a partir del primero (1º) de septiembre de 1994.

...

Artículo 27. Composición e integración. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estará integrada por siete Magistrados elegidos, cada uno, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno.

...

Artículo 28. Período. Los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria serán elegidos para un período de ocho (8) años, contados a partir del primero (1º) de septiembre de 1992.

...

Artículo 146. Materias diversas en un proyecto. Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento.

Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios.

...

Artículo 183. Proyecto a la otra Cámara. Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su Presidente lo remitirá con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara.

Entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras.

...

Artículo 266. Vigilancia administrativa. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 277 numeral 6, constitucional, sólo el Procurador General de la Nación podrá ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes.

Artículo 267. Fuero para el juzgamiento. De los delitos que cometan los Congresistas conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación.

Parágrafo. La privación de la libertad sólo es procedente cuando se haya proferido resolución acusatoria debidamente ejecutoriada.

...

Artículo 273. Afectación presupuestal. Prohibiciones. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Se entienden como decretadas las partidas a que aluden este artículo y los concordantes de la Constitución en el momento de aprobarse en el respectivo presupuesto general de gastos o en la ley de apropiaciones.

...

Artículo 306. Elección. El Defensor del Pueblo, que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Su elección corresponde a la Cámara de Representantes de terna elaborada por el Presidente de la República.

Artículo 307. Período. El Defensor del Pueblo es elegido para un período de cuatro (4) años, contado a partir del primero (1º) de septiembre de 1992.

...

Artículo 316. Período. El Procurador tendrá un período de cuatro (4) años, contado a partir del primero (1º) de septiembre de 1994.

A partir del 20 de julio de 1994, y dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación del Congreso de la República, deberá procederse a la primera elección.

Artículo 317. Composición. La Corte Constitucional estará integrada por nueve (9) Magistrados.

Artículo 318. Elección. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República. Para ese efecto el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado enviará cada uno tres (3) ternas.

En ningún caso podrán los Magistrados ser reelegidos.

En los casos de vacancia absoluta el Senado elegirá el reemplazo correspondiente solicitando la terna de origen respectiva.

Artículo 319. Período. Los Magistrados de la Corte Constitucional tendrán períodos individuales de ocho (8) años.

La primera elección se hará el primero (1º) de diciembre de 1992 y su período se iniciará el primero de marzo del año siguiente.

...

Artículo 1º (transitorio) Elección y período. Para el período constitucional 1992-1994, y a partir del 20 de julio, el Congreso pleno elegirá Designado a la Presidencia de la República, mediante procedimiento similar al indicado en el artículo 25 del presente Reglamento.

Artículo 2º (transitorio) Sucesión presidencial y funciones. El Designado a la Presidencia tendrá hasta el día siete de agosto de 1994, la vocación de sucesión presidencial, en los términos de la Constitución Política, artículo 15 transitorio.

Artículo 3º (transitorio) Prohibición de reelección. La prohibición de reelección indicada en el artículo 40 de este Reglamento, rige el actual período constitucional, y la primera Mesa Directiva comprenderá del 1º de diciembre de 1991 al 19 de julio de 1992.

Artículo 4º (transitorio) Vigencia normativa. El trámite legislativo que estuviere en curso al momento de empezar a regir el presente Reglamento, se acomodará en la medida de lo posible a las normas del mismo.

Artículo 5º (transitorio) Con el fin de interpretar el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Nacional, aclárase que los auxilios, aportes, ayudas financieras, subvenciones o donaciones, decretados con anterioridad a la vigencia de dicha Constitución, puedan ejecutarse y pagarse con arreglo a las normas vigentes a esa fecha. Para tal efecto las autoridades respectivas adoptarán mecanismos especiales de control que garanticen su correcta utilización.

Parágrafo. Exceptúanse de lo anterior, las partidas no pagadas incluidas en los presupuestos para la vigencia de 1991 denominadas aportes para las empresas útiles y benéficas de desarrollo regional, con destino a las Corporaciones y esas partidas ingresarán al presupuesto respectivo para ser invertidas en salud, educación y vivienda.

...

Artículo 393. Vigencia de la Ley. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación, incluyendo las disposiciones transitorias, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

(Se subrayan las partes demandadas de los artículos)

El texto completo de la Ley 6ª de 1992 obra a folio 11 del expediente D-161.

II. ANTECEDENTES

1.- El Congreso de la República aprobó la Ley 05 de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" el día 9 de junio de 1992, como consta en los Anales del Congreso N° 93 del 15 de junio de 1992, la cual fue sancionada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial N° 40.483 del 18 de junio de 1992.

2.- La Ley 06 de 1992, de junio 30, fue publicada en la misma fecha, en el Diario Oficial N° 40.490.

3.- En el presente proceso se acumularon once demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 5ª de 1992, presentadas por los siguientes ciudadanos:

- | | |
|--------|--|
| D-143: | Israel Morales P. y Víctor Velásquez Reyes; |
| D-147: | Adelaida Angel Zea; |
| D-148: | Alirio Martínez Serna; |
| D-149: | Adalberto Carvajal, Félix Bonilla Bohórquez,
Dagoberto Quiroga, Ramiro Mejía Correa y
Santiago Beltrán Lozano; |
| D-150: | Jesús Pérez González-Rubio; |
| D-155: | Luis Guillermo Nieto Roa; |
| D-156: | Luis Guillermo Nieto Roa; |
| D-161: | Eduardo Laverde Toscano; |
| D-163: | Eusebio Clavijo Sánchez; |
| D-178: | Camilo Revelo Lucero; y |
| D-180: | Luis Enrique Berrocal Guerrero |

5. Durante el término de fijación en lista de las normas acusadas se presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de las mismas por parte del señor Secretario General de la Presidencia de la República, doctor Fabio Villegas Ramírez; del Senador Alvaro Pava Camelo, en su calidad de Presidente Encargado del H. Senado de la República; del señor José Reynel Orozco Agudelo, apoderado de la Nación - Ministerio de Gobierno y de los abogados Nohora Inés Matiz Santos y Humberto Aníbal Restrepo Vélez, apoderados de la Nación - Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos Nacionales.

6. El concepto del Señor Procurador General de la Nación fue recibido en tiempo.

7. Por razones de metodología, debido a la multiplicidad de las demandas y defensas, los cargos, las defensas y el concepto fiscal se presentan y resumen, en lo esencial, alrededor de los diversos artículos demandados.

- **ARTICULO 18:** Se considera violatorio del artículo 141 de la Carta, porque establece la reunión en un solo cuerpo del Congreso para la elección de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, evento no previsto en la norma constitucional, de interpretación taxativa. Igualmente viola el artículo 149 de la Constitución, que dispone la invalidez de cualquier acto del Congreso realizado por fuera de las condiciones constitucionales, así como el 144, *ibid*.

El Senador Pava considera que, aunque el artículo 141 no preve la reunión del Congreso en un sólo cuerpo para la elección de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el artículo 254-2 la autoriza, al ordenar que los Magistrados sean elegidos por el Congreso Nacional, lo que indica que ello debe hacerse en un solo cuerpo y no en sesiones separadas, que harían virtualmente imposible la elección.

En opinión del señor Procurador, esta disposición viola claramente la Constitución en su artículo 141, que contempla taxativamente los casos en que el Congreso puede reunirse en un solo cuerpo. La norma señala que la elección de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria se verifique por el Congreso pleno, mientras que la correspondiente norma constitucional dispone que la elección se haga por el Congreso Nacional. Añade que cuando la Carta menciona al Congreso Pleno, hace relación a la reunión conjunta de Cámara y Senado para los eventos contemplados en el artículo 141. Por el contrario, cuando utiliza la expresión "Congreso" se refiere a la actividad independiente de cada una de las Cámaras.

- **ARTICULO 20:** Se considera inconstitucional por violar los artículos 141, 144 y 149 de la Carta, al incluir un evento distinto a los previstos por la Constitución para la reunión del Congreso en un solo cuerpo, además de violar el período constitucional de los Magistrados ya nombrados, señalado por la Constitución en los artículos 254 y 25 transitorio.

El Presidente Encargado del Senado reitera que el artículo 254-2 al disponer que la elección de los Magistrados por el Congreso, se refiere al Congreso reunido en pleno, ya que en sesiones separadas se haría virtualmente imposible la elección.

- **ARTICULO 24:** El demandante considera que esta norma, al señalar el período del Contralor, viola la Carta, que directamente asume la tarea de fijar los diferentes períodos, mientras que es a la ley a la que corresponde determinar las fechas de iniciación de los mismos, pero respetando en cada caso la autonomía de la materia, como lo ordena el artículo 158 de la Carta.

El H. Senador Pava, en su escrito de defensa, afirma que esta norma no contraviene el artículo 158 sobre identidad de materias en un proyecto de ley. Sólo repite la fijación constitucional del período, y como es a la ley a la que corresponde fijar las fechas de iniciación de los períodos, ello puede hacerse en la ley que reglamenta las funciones del Congreso, por ser una función propia del mismo.

El Procurador considera que esta norma, aunque repita la norma constitucional, no es propia de un reglamento del Congreso. La fijación de períodos y fechas de iniciación de labores de estos funcionarios son ajenos al reglamento. Aunque es cierto que al Congreso corresponda su elección, advierte: "**...se trata de una función que se limita a la facultad de hacer las correspondientes designaciones, de conformidad con las disposiciones constitucionales o legales que regulen cada materia**".

-**ARTICULO 27:** Los demandantes consideran que esta disposición viola la Carta Política en razón de la falta de competencia del Congreso para elegir a la primera Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, conforme lo dispone el artículo 25 transitorio de la Constitución, en concordancia con el artículo 254-2. Además, esta norma, por regular un aspecto de la Administración de Justicia, debió haber sido aprobada por medio de una ley estatutaria y ser revisada previamente por la Corte Constitucional, como lo ordena el artículo 152 de la Carta y no por una ley orgánica relativa al reglamento del Congreso. La modificación del período de los Magistrados, sostienen algunos demandantes, debió efectuarse por medio de un Acto Legislativo. Se señala también que esta norma de carácter orgánico modificó irregularmente una disposición de carácter estatutario, como lo es el artículo 1º del Decreto 2652 de 1991. De igual forma viola los artículos 158 y 169 por constituir materia ajena a la del Reglamento del Congreso y contraviene los artículos 113, 121 y 136, dado que el Congreso se inmiscuyó en funciones propias del Ejecutivo.

El escrito de defensa presentado por el Presidente Encargado del H. Senado de la República señala que corresponde a la ley la fijación del período de los Magistrados, al igual que compete al Congreso elegir a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de la Corte Constitucional, razón por la cual son eventos que pueden ser objeto

de reglamentación por parte de la ley que establece el Reglamento del Congreso.

El señor Procurador General de la Nación considera que no procede el argumento de violación de normas legales, como lo es el cargo por la modificación del Decreto 2652 de 1991, pero sí el cargo por violación del artículo 158 de la Carta, pues esta norma, aunque repita la norma constitucional, no es propia de un reglamento del Congreso. La fijación de períodos y fechas de iniciación de labores de estos funcionarios son determinaciones ajenas al reglamento.

- **ARTICULO 28:** Sostienen los demandantes, entre ellos el Doctor Jesús Pérez González-Rubio, que esta norma por ser propia de una ley orgánica, requería mayoría absoluta de votos para ser aprobada, mayoría que no se alcanzó. En efecto, en el Senado sólo obtuvo 51 votos afirmativos cuando debían ser 52 y en la Cámara de Representantes sólo logró 62 votos afirmativos cuando requería de 81 como mínimo.

Desconoce igualmente el artículo 25 transitorio que atribuyó al Presidente, **por primera y única vez**, la designación de los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. El demandante en el expediente D-150 sostiene que es claro que la elección de los Magistrados era por un término de ocho años, porque la Constitución no estableció una elección provisional, como sí lo hizo para los Magistrados de la Corte Constitucional en el artículo 22 transitorio. En su opinión, la disposición acusada también atenta contra el principio de igualdad. Los Magistrados de la Sala Administrativa, que se posesionaron en sus cargos el mismo día que los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, fueron elegidos por ocho años, mientras que los últimos, por decisión del Congreso, sólo resultaron elegidos provisionalmente.

Además, sostienen, el Congreso se excedió en el ejercicio de sus facultades al dictar una norma ajena a la materia de la ley del Reglamento del Congreso. Se violan por esta vía los artículos 151 y 158 y, en consecuencia los artículos 113 y 136-1. La norma acusada contraría el artículo 161, dado que este mecanismo se previó para normas sobre las que hubiere discrepancias y no para normas improbadas. También se acusa a la norma de contravenir los artículos 2º, 4º y 40 de la Carta por violar el derecho al ejercicio de cargos públicos.

El Senador Pava señala que la Carta no determinó la fecha de iniciación del período de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, extremo cuya fijación debe corresponder a la ley. Como a lo anterior se agrega que el artículo 25 transitorio no señaló el período para el cual serían designados los Magistrados por el Presidente, se concluye que esta era una designación transitoria.

El Procurador considera que esta norma, aunque repita la norma constitucional, no es propia de un reglamento del Congreso y por lo mismo viola el artículo 158 de la C.P.

- **ARTICULO 146:** Los demandantes consideran que esta disposición viola el artículo 158 de la CP, por permitir que un proyecto de ley contenga diversas materias, con lo cual, además, se viola el postulado de la buena fe consagrado en el artículo 83.

Por su parte, el H. Senador Pava manifiesta que este artículo no establece la posibilidad de que un mismo proyecto verse sobre materias diversas.

"...Sólo que como de hecho puede ocurrir que un mismo proyecto verse sobre diversas materias, y como todo proyecto de ley ha de enviarse a una de las comisiones permanentes para su primer debate, como lo mandan los artículos 142 y 157, numeral 2,...., debía establecerse, y así se hizo, a qué Comisión se enviaría el proyecto,..."

El Secretario General de la Presidencia de la República argumenta que no se configura la supuesta violación del artículo 158. Señala que el actor confunde los conceptos de "materia" utilizados en forma distinta por el artículo 146 de la Ley y por el 158 de la C.P. El artículo 146 emplea dicha expresión para determinar la competencia de las Comisiones Constitucionales; por su parte, el artículo 158 la utiliza para referirse a la unidad conceptual que debe existir en todo proyecto de ley, con el fin de evitar que se incluyan disposiciones que no se relacionen entre sí. Por consiguiente, la regla del artículo 158 de la Carta no excluye que un proyecto contenga disposiciones, que si bien están íntimamente relacionadas, su estudio corresponda a diferentes Comisiones Constitucionales. Es pertinente incorporar la regla consagrada en el artículo 146, dentro de una ley que regula el funcionamiento del Congreso.

El Procurador reitera los argumentos expuestos por el Secretario General de la Presidencia para defender la constitucionalidad de la norma.

- **ARTICULO 183-2:** Esta norma contradice lo dispuesto por los artículos 160 y 161 de la Carta en cuanto modifica el procedimiento y el término señalado en ella para el proceso de formación de las leyes. Cualquier modificación a la Constitución como ésta procede por un Acto Legislativo y no por una ley orgánica, y en consecuencia viola el artículo 151. Uno de los demandantes agrega que ésta norma vulnera el artículo 154 de la Constitución Política, el cual dispone que el debate de un proyecto sobre tributos debe iniciarse en la Cámara de Representantes.

El apoderado del Ministerio de Gobierno no considera que esta norma incurra en violación de norma constitucional alguna. El artículo 160 de la Carta, sostiene, establece la regla general para el trámite legislativo, estableciendo unos términos que deben mediar entre el primero y segundo

debates, sin perjuicio de las excepciones al trámite ordinario que la misma Carta preve o en los casos señalados expresamente por el Reglamento del Congreso, como es el caso de la norma acusada.

El H. Senador Pava, Encargado de la Presidencia del Senado de la República, considera que no hay tal vicio de inconstitucionalidad. Si la norma autoriza en primer debate la sesión conjunta de las comisiones constitucionales de ambas Cámaras, no puede mediar el lapso que el mismo artículo señala entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra. Desde luego, agrega, deberán mediar los ocho días entre el primero y el segundo debate. Por lo anterior, el artículo 160 de hecho resulta inaplicable en el caso de las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales. Prosigue el H. Senador:

"... lo que previó la Constitución para el primer debate, es que éste, en determinados casos, se diera en sesión conjunta de las comisiones correspondientes, no que se dieran debates simultáneos. Cree el demandante, erróneamente, que cuando la ley indica que el segundo debate que ha de darse en una y otra cámara puede tener lugar simultáneamente, está diciendo con ello que puede tener lugar en sesión conjunta, que es cosa bien distinta;... Ahora bien, nada impide que sean simultáneos, aunque separados, los segundos debates en las sesiones plenarias de una y otra cámaras, si el primer debate tuvo lugar en sesión conjunta, que en tal caso el artículo 180 constitucional sólo resulta aplicable, según lo expuesto, en cuanto ordena que entre el primero y segundo debate medien a lo menos ocho días".

Concluye la defensa manifestando que el artículo 183, en cuanto se limita a establecer que el proyecto debatido en sesión conjunta de las comisiones puede ser objeto de un segundo debate simultáneo en ambas cámaras, sólo expresa lo que implícitamente se encontraba establecido en la Constitución.

En su escrito de defensa, el Secretario General de la Presidencia, advierte que el cargo es improcedente. Afirma que el artículo 160 de la Carta debe interpretarse en concordancia con el artículo 163 de la Constitución, que regula el trámite que debe darse a los proyectos respecto de los cuales exista un mensaje de urgencia. Así, los términos previstos por el artículo 160 deben respetarse aún en aquellos eventos en que se haya presentado el mensaje de urgencia. Sin embargo, en el caso de la sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales para agilizar el trámite de un proyecto, no procede la aplicación del término de quince días que debe mediar entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, puesto que en el evento señalado el debate se inicia en las dos Cámaras simultáneamente. En lo que se refiere a la presunta violación del artículo 154, éste debe interpretarse en armonía con el artículo 163. El mensaje de urgencia procede para todo proyecto de ley sin distinción, incluidos los que versen sobre tributos. Por lo tanto, el último inciso del artículo 154 es inaplicable si un proyecto sobre tributos es objeto de mensaje de urgencia.

Los apoderados de la Dirección Nacional de Impuestos consideran que la disposición acusada no incurre en violación de norma alguna de la Carta. En su opinión, el artículo 160 de la Constitución no cubre todas las situaciones que puedan presentarse durante el trámite legislativo, como es el caso del mensaje de urgencia previsto en el artículo 163 fundamental. Frente a un trámite excepcional como el señalado, que puede hacer necesaria la sesión conjunta de las respectivas comisiones constitucionales, el término de quince días ordenado en el artículo 160 resulta inocuo, dado que a la fecha de iniciación del debate en plenaria en una de las Cámaras, el trámite en la otra Cámara no sólo se ha iniciado, sino que ya debe haber sido aprobado el proyecto en primer debate. El legislador, en este caso, se limita a reconocer la situación creada por el propio constituyente durante el trámite legislativo, en el evento de los mensajes de urgencia que el Presidente puede presentar al Congreso en relación con cualquier proyecto de ley.

El Procurador General de la Nación sostiene, al igual que los escritos de defensa, que el término de 15 días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra no es aplicable cuando las Comisiones Constitucionales sesionan conjuntamente para agilizar el trámite de un proyecto de ley que haya sido objeto de un mensaje de urgencia, como se desprende de la interpretación armónica de los artículos 160 y 163.

- **ARTICULO 266:** Señalan los demandantes que esta disposición contraría los artículos 117, 158 y 34 transitorio de la Carta, por ser una norma propia del régimen administrativo de los servidores públicos, que además debía someterse a la revisión previa de la Corte Constitucional.

En opinión del Procurador, esta norma incurre en contradicción con lo establecido en el artículo 158 de la Carta. A su juicio, se refiere al fuero de los congresistas, asunto que en nada se relaciona con el funcionamiento del Congreso.

- **ARTICULO 267 (parágrafo):** Esta norma, al consagrar un fuero especial para los congresistas, adiciona el artículo 186 de la Constitución, y por tanto requería ser aprobado mediante Acto Legislativo y no por una ley orgánica.

El Procurador señala la inconstitucionalidad de esta norma por las mismas razones expuestas al examinar el artículo 266 de la Ley.

- **ARTICULO 273-2:** Afirman los demandantes que este precepto permite decretar auxilios por medio de leyes distintas a la ley de presupuesto, con lo cual se desconoce el artículo 355 de la Carta, además del 158 por ser materia ajena a la de la ley.

El Presidente encargado del H. Senado de la República considera que esta disposición, lejos de permitir lo aducido por los actores, precisa que la prohibición de decretar auxilios incluye la posibilidad de que en el

presupuesto de rentas o ley de apropiaciones se incluyan donaciones o auxilios a personas privadas y, por lo tanto, desarrolla adecuadamente el artículo 355 de la C.P.

El Secretario General de la Presidencia se remite a los antecedentes del artículo 355 de la Constitución en la Asamblea Nacional Constituyente y afirma que la prohibición en él contenida se refiere a los pagos a título gratuito que realice una entidad pública en favor de una persona de derecho privado y no comprende los pagos que se efectúen a título oneroso, interpretación que concuerda con el artículo 136 del ordenamiento constitucional. Agrega en su defensa el señor Secretario, que el artículo 345 de la Carta condiciona todo el gasto público del Estado a su incorporación a la Ley de Presupuesto General. En consecuencia, no es cierta la afirmación del demandante en el sentido de que la norma acusada permite decretar auxilios en leyes distintas a la del presupuesto. Señala que el objetivo perseguido con las normas acusadas es aclarar un problema de tránsito constitucional, consistente en establecer si los gastos válidamente decretados en la ley de presupuesto expedida antes de la vigencia de la nueva Constitución podían o no ejecutarse. Correspondía entonces a la ley definir el vocablo "decretar" contenido en el artículo 355. De otra parte, agrega, de la interpretación sistemática de los artículos 300, 346 y 355 de la Carta se concluye que éste se aplica a la creación de un gasto y no a su ejecución.

En su escrito, el Dr. Fabio Villegas aclara que la Ley del Reglamento del Congreso debe comprender todas aquellas disposiciones necesarias para regular el funcionamiento de sus órganos, lo mismo que el alcance de las prohibiciones a las cuales están sujetos. En virtud de lo anterior, al Congreso y a sus órganos se les aplica la prohibición constitucional contenida en el artículo 355 de la Carta, si se tiene en cuenta que ésta se relaciona directamente con los auxilios que el Congreso podía otorgar a personas de derecho privado.

El señor Procurador cita la interpretación que su Despacho contenida en el oficio DP-071, sobre los alcances del artículo 355:

"... en él se proscriben los auxilios o donaciones, es decir, los pagos que realiza una entidad pública a favor de una persona de derecho privado a título gratuito. La prohibición constitucional no comprende los pagos a título oneroso, es decir, aquellos en los cuales la entidad pública recibe una clara contraprestación por el pago que realiza, bien sea en razón de un contrato, o porque por mandato legal dichos particulares prestan un servicio a cargo del Estado. 'Pero no quiere ello decir que el Estado no pueda transferir recursos al sector privado a ningún título, pues ello no solamente desnaturalizaría su función, sino que se convertiría además, en una seria limitante al desarrollo. Por eso precisamente, el inciso segundo del artículo 355 previó un mecanismo contractual que sustituiría el viejo esquema de los aportes unilaterales, a través de una relación bilateral y no

necesariamente onerosa, en la cual la contraprestación de los particulares será la realización de las actividades genéricas que se enmarquen dentro de los planes nacionales y seccionales de desarrollados (sic)...".

Prosigue el Procurador señalando que la ley acusada procedió a definir la expresión "decretar", limitándola a la creación del gasto, no a su ejecución, en armonía con las disposiciones constitucionales relativas al gasto público - artículos 300, 345 y 346 -, tal como se afirma en el concepto del Fiscal General de la Nación del 10 de junio de 1992. En consecuencia, prosigue, dado que decretar un gasto es diferente de ejecutarlo, el artículo 355 de la Carta no prohíbe la ejecución de gastos que han sido válidamente decretados, y las normas que se examinan se limitan a desarrollar correctamente la norma constitucional y no a contrariarla. No obstante lo anterior solicita a esta Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada por contravenir el mandato del artículo 158 de la Carta, siendo clara la diferencia entre la materia que ésta regula y la de la ley.

- ARTICULO 306 (parcial), 307 y 316 (parcial): Violan los artículos 151 y 158, por tratarse de una materia ajena a la de la ley del Reglamento del Congreso.

El Procurador considera procedente la acusación de los demandantes y, en consecuencia, solicita se declaren inconstitucionales.

- ARTICULO 317, 318 (parcial) y 319: Incurren en violación de los artículos 151 y 158 por tratar de materias ajenas a la ley. De igual forma violan los artículos 113, 121, 136-1, 150 y 152 porque el Congreso carecía de competencia para dictar estas normas. Contrarían el artículo 152-b, pues el número de los Magistrados de la Corte debió fijarse por ley estatutaria. Uno de las demandantes considera se viola el artículo 2º del Decreto 2275 de 1991, que es una norma de rango estatutario, modificada por una de carácter orgánico.

El Procurador manifiesta frente al cargo de violación del Decreto 2275 de 1991, que éste no es procedente en un juicio de constitucionalidad. Por el contrario, procede el cargo de violación al artículo 158 que se endilga a los artículos 318 y 319, por tratar de materias ajenas al reglamento del Congreso, el cual debe limitarse a regular el funcionamiento interno del mismo.

- ARTICULO 393: No hay concepto de la violación. El Procurador solicita fallo inhibitorio.

- ARTICULO 1º, 2º y 3º TRANSITORIOS: No hay concepto de violación. El Procurador solicita un fallo inhibitorio.

- ARTICULO 4º TRANSITORIO: Esta norma infringe, en opinión de los demandantes, los artículos 158 y 160 de la Carta, al ordenar que los

procedimientos en curso se ajusten al nuevo establecido por el Reglamento, el cual es violatorio de las normas constitucionales mencionadas.

El Procurador considera que esta norma no presenta contradicción alguna con la Constitución y que, por el contrario, se trata de una disposición necesaria para tránsito formal de las leyes y proyectos que estuvieran en trámite de adopción al ser expedida la Ley 5ª de 1992.

- ARTICULO 5º TRANSITORIO: Para los demandantes esta norma viola varias disposiciones de la Carta, entre otras, las que prohíben la aprobación de auxilios - artículos 136-4 y 355 -, la acumulación indebida de materias en un proyecto de ley -artículo 158-, y la fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución. Sostienen que esta norma pretende revivir los auxilios que expresamente eliminó la Asamblea Constituyente. Agregan que resulta contrario a la doctrina constitucional que se pretenda interpretar la voluntad del constituyente por vía de ley cuando sólo la Corte Constitucional tiene esa facultad. Compete al legislador dictar normas que desarrollen los preceptos constitucionales, no establecer cuál es la voluntad del constituyente. Viola el artículo 158 de la Carta, por constituir una norma ajena a la materia de la ley, al igual que el 169, que ordena la exacta correspondencia del título de las leyes con su contenido. Por último, la adición al artículo 355 debió efectuarse por el procedimiento previsto en el artículo 375 para la expedición de Actos Legislativos.

El apoderado del Ministerio de Gobierno señala que este artículo es una norma de naturaleza interpretativa. Agrega que compete al Congreso no sólo desarrollar la Constitución, sino también velar por su correcta aplicación, para lo cual cita la sentencia del Consejo de Estado del 22 de marzo de 1963, con ponencia del doctor Carlos Gustavo Arrieta. La norma además, regula situaciones jurídicas creadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución y no busca revivir lo que la Carta proscribió. Esta norma, contrariamente a la opinión de los demandantes, no busca eximir de responsabilidad a funcionarios públicos o particulares por el uso indebido de los dineros públicos, ni tampoco "legalizar" auxilios decretados por fuera de las funciones de cualquier autoridad. El real contenido del artículo transitorio es reafirmar que la prohibición se refiere a decretar y no a ejecutar o pagar y sólo rige hacia el futuro. Señala que ésta ha sido la interpretación acogida por la Fiscalía General de la Nación (Junio 10 de 1992), y ésa fue la voluntad del constituyente:

"Consta en la Gaceta Constitucional N° 77 del 20 de mayo de 1991, el proyecto de acto constituyente de vigencia inmediata sobre control a los auxilios parlamentarios presentados a la Asamblea por dieciséis (16) Constituyentes".

"En la exposición de motivos se recoge el criterio de los Constituyentes sobre el particular, pudiéndose evidenciar sobre su total rechazo a la desnaturalización que respecto de los fines y manejo, se generó sobre las partidas decretadas en la reforma

constitucional de 1968, para el fomento de empresas útiles y benéficas de desarrollo regional lo cual allí se afirma se convirtió en una de las más importantes razones del desprestigio del Congreso Nacional..."

"De los anteriores apartes resulta clara la intención de la eliminación de los auxilios parlamentarios lo cual según el texto de la ponencia ya se había aprobado en la Comisión Cuarta".

"Sobre los efectos en el tiempo de la prohibición, también es evidente la intención de los Constituyentes, en el sentido de que no operaría respecto de los auxilios decretados en los presupuestos de 1991 y anteriores pendientes de desembolso".

Por lo anterior, el apoderado solicita se declare la constitucionalidad de esta disposición.

El Presidente Encargado del H. Senado, Senador Alvaro Pava Camelo, cita una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 28 de agosto de 1970, sobre el artículo 77 de la anterior Constitución, idéntico al actual artículo 158:

"El artículo 77, como lo demuestran sus antecedentes y lo afirma el Procurador, tiende a racionalizar y hacer más técnico y homogéneo no sólo el trabajo del Congreso sino la elaboración y expedición de los proyectos de ley. Pero se trata de una cuestión eminentemente subjetiva, ..., y es el propio legislador quien, cuando se ocupa de su estudio, ha de decidir sobre ese requerimiento..."

"Es evidente, entonces, que el artículo 77 de la Constitución, al tiempo que consagra el principio de unidad de la ley, determina también la oportunidad para examinar y definir el asunto, ... Es en tal etapa y con la resolución del caso, si el asunto se plantea, cuando precluye toda posibilidad de nuevo examen, aún en juicio constitucional, porque la propia Carta ha encomendado directamente al Congreso mismo, por intermedio de sus autoridades y organismos, el definir la correspondencia y conexidad de las distintas partes de la ley..."

"...Es que la Constitución no exige que el examen de la conformidad del proyecto al artículo 77 se haga mediante acto positivo, una resolución, por ejemplo. Lo que confiere es una facultad de veto y el derecho a ser revocado por la entidad respectiva, y nada más".

Por lo anterior, el H. Senador Pava considera que la Corte debe desestimar esta pretensión.

En cuanto a la violación del artículo 355 no hay tal irregularidad, porque la norma lo que hace es resaltar la validez de auxilios decretados conforme a la antigua Constitución, generadores de derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores, de conformidad con el artículo 58 de la Carta.

El Secretario General de la Presidencia apela a los antecedentes del artículo 355 de la Constitución en la Asamblea Nacional Constituyente para precisar que la prohibición en él contenida se refiere a los pagos a título gratuito que realice una entidad pública en favor de una persona de derecho privado y no comprende los pagos que se efectúen a título oneroso, interpretación que concuerda con el artículo 136 del ordenamiento constitucional. Agrega en su defensa el señor Secretario, que el artículo 345 de la Carta condiciona todo el gasto público del Estado a su incorporación a la Ley de Presupuesto General. En consecuencia, no es cierta la afirmación del demandante en el sentido que la norma acusada permita decretar auxilios a través de leyes distintas a las de presupuesto. Señala que el objetivo perseguido por las normas acusadas es aclarar un problema de tránsito constitucional, consistente en establecer si los gastos válidamente decretados en la ley de presupuesto expedida antes de la vigencia de la nueva Constitución podían o no ejecutarse. Correspondía entonces a la ley definir el vocablo "decretar" contenido en el artículo 355 que, de la interpretación sistemática de los artículos 300, 346 y 355 de la Carta, se concluye, se aplica a la creación de un gasto y no a su ejecución.

- **Ley 5ª de 1992 en su integridad:** El demandante considera que la Ley en su integridad es inconstitucional por ser violatoria del artículo 14 transitorio de la CP, el cual autorizó al Congreso a expedir su reglamento por medio de un acto administrativo y no a través de una ley orgánica de las previstas en el artículo 151 de la Carta, como finalmente lo hizo el órgano legislativo.

- **Ley 6ª de 1992:** El demandante considera que la Ley 6ª no se ajustó al trámite establecido por el artículo 160 de la Carta, que ordena que entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, transcurran como mínimo 15 días. En su opinión, el proyecto se encontraba los días 10 y 11 de junio en discusión en la Cámara de Representantes y el debate en el Senado se inició el 15 de junio, con lo cual resulta clara la violación que se le imputa. Agrega el demandante que el artículo 160 de la Carta prevalece sobre el artículo 183 del Reglamento del Congreso -Ley 5ª de 1992-. En razón de la expedición irregular de la ley, el Congreso contravino el artículo 29 de la Carta, que consagra el debido proceso.

El Secretario de la Presidencia de la República sostiene que, como lo explicó para el cargo contra el artículo 160, el término constitucional de quince días resulta inaplicable en el evento de que un proyecto de ley sea objeto de un mensaje de urgencia, y en desarrollo del mismo las Comisiones Constitucionales hayan sesionado conjuntamente. El actor, agrega la defensa, pretende demostrar la violación con el ejemplar de los Anales del Congreso del 15 de julio de 1992 en el que aparece publicada la ponencia para segundo debate, publicación de la cual no es posible inferir que en esa

fecha se haya iniciado el debate. Por el contrario, señala el Secretario General de la Presidencia, como consta en el Acta N° 48, publicada en los Anales N° 105, que fue en la sesión del 18 de junio en que se inició el debate sobre la Reforma Tributaria, fecha en que comenzó a regir la Ley 5ª de 1992, **"...razón por la cual no se puede afirmar -como lo hace el actor- que dicho reglamento regularizara un trámite que se encontraba viciado. Por esta razón la presunción de constitucionalidad de la Ley 5ª de 1992 y el consiguiente efecto profuturo del eventual fallo de inexecutable de la Ley 5ª de 1992, determinan la validez de la Ley 6ª de 1992"**.

Los apoderados de la Dirección de Impuestos Nacionales señalan que el proyecto fue presentado a consideración del Congreso de la República el 11 de marzo de 1992 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, donde se radicó bajo el número 20 y fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente. Allí el proyecto se discutió hasta el 14 de mayo, fecha en la cual fue aprobada la proposición de darle al proyecto debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, atendiendo el mensaje de urgencia del Presidente, fechado el 11 de mayo de 1992. El 29 de mayo fue aprobado el proyecto en primer debate. En consecuencia, el término de quince días previsto en el artículo 160 de la Carta resultaba inaplicable como lo es en todos los casos en que las comisiones constitucionales sesionen conjuntamente para dar primer debate a los proyectos de ley que sean objeto de mensaje de urgencia por parte del Presidente.

En su concepto, el Procurador reitera sus conclusiones acerca del cargo contra el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, y expresa:

"...En el trámite de la ley acusada, el Gobierno envió un mensaje de urgencia dirigido a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, así como a los Presidentes de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara el día 11 de mayo de 1992, cuando el proyecto se encontraba en estudio ante la Comisión Tercera de la Cámara, por lo cual dando cumplimiento al inciso 2º del artículo 163 C.N., el día 14 de mayo del presente año se aprueba la proposición de darle primer debate a la ponencia presentada en sesión de comisiones conjuntas.

"En atención a ello el día 29 de mayo de 1992, se discute y aprueba en primer debate de sesiones conjuntas, el proyecto de ley que luego se convertiría en Ley 6ª de 1992.

"En consecuencia, el trámite dado por el Congreso al proyecto que finalizó en la Ley 6ª, se ajusta a lo dispuesto por el artículo 163 constitucional sin querer decir ello que viole el 160 del mismo rango".

Por lo anterior, el Procurador solicita a esta Corte desestimar el cargo de inconstitucionalidad contra la Ley 6ª de 1992.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Legitimación del poder público

1. La Constitución de un estado democrático se caracteriza por incorporar garantías, procedimientos y oportunidades para que el **pueblo** efectivamente gobierne. En una sociedad compleja, carente de homogeneidad, la identificación de los intereses y de las necesidades, así como la adopción de compromisos y fórmulas de solución, introducen factores que si bien pueden tornar arduo el proceso democrático, no excusan su aplicación. Esa circunstancia histórica es suficiente para rechazar de plano una justificación formal y a **priori** de las instituciones que conforman el aparato del Estado y de sus actos. Cada institución y acto del Estado para subsistir y pretender eficacia debe poder descansar en el principio democrático y actualizar sustancialmente su significado.

2. Solamente el poder del pueblo, titular de la soberanía, por su carácter social, originario y fundante, no necesita ser justificado. El poder público atribuido a los órganos del Estado, proviene del pueblo y es derivado. Por tanto, su conformación y actividad deben reflejar fielmente la raíz popular que anima el complejo estructural y dinámico del estado.

3. La rama legislativa se integra con los Senadores y Representantes, elegidos para un período de cuatro años, mediante el voto popular (CP art. 132). Descontados los eventos de democracia directa, el ejercicio ordinario de la soberanía popular ha debido circunscribirse, por razones prácticas e históricas, a la denominada democracia representativa.

La función electoral no legitima completamente la función legislativa. Esta debe, inspirada en criterios de **justicia y bien común**, visualizar intereses dignos de tutela, articular y agregar las pretensiones - muchas veces contrapuestas - originadas en el entorno social, y a todo esto dar respuestas que convoquen el máximo consenso social (CP art. 133). Igualmente, la legitimación de los actos del Legislador depende de la forma cómo regule los derechos de las personas delimitando y armonizando los espacios de la libertad y de los deberes (CP arts. 152-a y 95).

El órgano y el procedimiento legislativos, así sea a través de la mediación de los partidos y movimientos políticos, están dominados por un sentido eminentemente comunicativo con la sociedad que, de potenciarse, contribuye a su cohesión y a obtener un adecuado equilibrio entre lo social y la órbita de lo político. Es evidente que el grado de legitimación del Legislador en últimas dependerá de la cantidad y calidad de la comunicación que entable con la sociedad.

4. El Presidente, Jefe del Gobierno y Suprema autoridad administrativa, se elige para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que

depositen los ciudadanos (CP art. 190). La legitimación que el sistema de elección le otorga al Presidente, en alguna medida despliega un efecto irradiador en el ápice de la administración central bajo su dependencia inmediata. La consecución de fines y la satisfacción de concretos intereses - cometido fundamental de la administración - se debe realizar de conformidad con lo señalado por la ley (principio de legalidad), la cual suministra el marco básico para juzgar la legitimidad de su actuación. En un plano más sustancial, la atención de servicios y la satisfacción de intereses, pone a la administración en contacto directo con la comunidad y obliga a considerar su comportamiento desde el punto de vista de su **cumplimiento y eficacia**, factores éstos que constituyen una modalidad nueva de legitimación (CP art. 209).

5. La rama judicial no está por fuera del designio democrático que penetra todos los ámbitos de la vida estatal. A través de un procedimiento electoral de segundo grado, se integra la Corte Constitucional (CP art. 239) y parcialmente el Consejo Superior de la Judicatura (CP art. 254-2). Se supera el antiguo sistema de la cooptación integral en la cúpula de la Justicia. Las competencias nominativas del Consejo Superior de la Judicatura (CP art. 256-2), se conjugan con el origen parcialmente democrático de este organismo con miras a proyectar este espíritu en la entera rama judicial.

La legitimación democrática de la administración de justicia - en el aspecto de su conformación no tan intensa cómo la presente en otras ramas -, sólo adquiere una medida cabal cuando su actuación se endereza, con **independencia e imparcialidad**, a la configuración de un **orden justo** (CP arts. 2 y 228). La libre función interpretativa de los hechos y de las normas, quehacer habitual del Juez, alcanza tanta legitimidad cuanto justicia dimane de sus fallos, para lo cual deberá cuidar que las reglas sean adecuadas al caso o realidad de que se trate.

6. Las tres ramas del poder público, en términos generales, no se distinguen por el origen mismo de su investidura, pues su autoridad proviene del pueblo, como lo expresa el artículo 3 de la Constitución Política que, por lo visto, no contiene una fórmula puramente retórica. La separación de los poderes públicos, en consecuencia, debe construirse a partir de los diferentes **procedimientos** cuyo agotamiento se precisa para producir los actos que se imputan a los variados órganos que integran cada rama. Los indicados **procedimientos**, que corresponden a la traducción de la respectiva organización o estructura en acción, se distinguen de acuerdo a las finalidades que se proponen alcanzar y se justifican de conformidad con las particulares pautas de legitimación ya examinadas. A éstas cabe agregar una pauta de legitimación esencial común a las tres ramas del poder público y que se superpone a la estructura y a la dinámica de todas las manifestaciones del Estado: el respeto a la Constitución, a sus normas, principios y valores.

7. La reiteración en el texto de la Ley 5 de 1992 de la atribución del Congreso de elegir a los siete Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de establecer su período (Ley 5ª de 1992,

arts. 18, 20, 27 y 28), tiene apoyo constitucional en los artículos 3 y 254-2 de la Constitución Política. Las normas citadas consagran un método de integración de la rama judicial destinado a contribuir a su legitimación democrática de conformidad con el ideario del Constituyente que anima la organización del Estado y al cual no podía escapar la administración de Justicia.

La facultad transitoria del Presidente

8. Según el artículo 25 Transitorio de la Constitución Política, "El Presidente de la República designará por primera y única vez a los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura". En desarrollo de la indicada facultad constitucional, el Presidente designó, el día 23 de Diciembre de 1991, a siete Magistrados de esa Sala.

9. En el concierto de las funciones del Estado, las competencias **transitorias** y **extraordinarias** se definen por oposición a las **permanentes** y **ordinarias**. Si la elección de magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura corresponde de manera permanente y ordinaria al Congreso, su ejercicio por otro órgano no puede tener sino carácter excepcional, transitorio y extraordinario y en estos términos, necesariamente restrictivos, deberá juzgarse la facultad que exhiba dichas notas.

10. Las facultades que el Constituyente concede al Presidente en varias disposiciones transitorias, cuya titularidad y ejercicio ordinariamente se atribuye en el cuerpo permanente de la Constitución a otra rama u órgano del Estado, tienen carácter **extraordinario**, independientemente que el Constituyente así las defina - la sistemática jurídica no es propiamente su cometido principal - o que ellas tengan naturaleza normativa, electiva o de pura gestión. En últimas, se trata de funciones ajenas a la órbita constitucional ordinaria del Presidente. Su expansión transitoria, es de suyo **extraordinaria**.

11. El origen de las facultades transitorias concedidas al Presidente se remonta al Constituyente y su finalidad se circunscribe a facilitar el tránsito constitucional. No pueden por ello interpretarse a partir del régimen constitucional ordinario, del cual son excepción y cuya efectiva vigencia - por voluntad del Constituyente - se difiere a un momento posterior al agotamiento de tales facultades transitorias. En consecuencia, no pueden aquéllas homologarse a las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente (CP art. 150-12).

12. Es de la esencia de una facultad transitoria estar sujeta a un término o a una condición. De lo contrario, se convertiría en permanente y, tratándose de la Constitución, aplazaría indefinidamente la vigencia efectiva de aquellas normas permanentes cuya entrada en vigor depende de su agotamiento. Por esta razón, el Constituyente fijó plazos precisos para el ejercicio de algunas facultades extraordinarias que en el cuerpo de las normas transitorias

concedió al Presidente, como se desprende de lo prescrito en el artículo transitorio 11. En relación con las restantes facultades extraordinarias señaló: "Las facultades extraordinarias para cuyo ejercicio no se hubiere señalado plazo especial, expirarán quince días después de que la Comisión Especial cese definitivamente en sus funciones" (CP art. transitorio 9). Las normas citadas deliberadamente anteponen al ejercicio de las facultades extraordinarias un término final, extremo que no podía el Constituyente librar a la voluntad del mismo titular de la facultad transitoria, esto es, transformarlo en materia **legal**. Una facultad transitoria de orden constitucional, no puede tener un término inicial establecido por el Constituyente, y uno final a ser definido discrecionalmente por el órgano receptor de la facultad. Si ello no es de recibo en el campo de las funciones legales (CP art. 150.12), menos todavía podía ser admisible en materia constitucional.

13. El término final que debía tenerse en cuenta para el ejercicio de la facultad transitoria conferida al Presidente por el artículo 25 transitorio, no podía ser otro que el previsto por el mismo constituyente en el artículo 9 transitorio. Como quiera que este término constitucional transcurrió sin que el Presidente ejerciera la facultad extraordinaria, ella caducó y mal puede sustentarse su actuación tardía con base en un término final de orden legal que el Gobierno se fijó así mismo y que excede el constitucional del artículo 9 ya referido.

14. En el artículo 28 de la Ley 5ª de 1992, se determina el período de los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y se precisa que el 10 de Septiembre de 1992 se tendrá en cuenta como fecha inicial de ese período. La caducidad de la función transitoria atribuida al Presidente significó su agotamiento y puso término al régimen transitorio en punto de la integración de la Sala Disciplinaria del mencionado organismo judicial. El establecimiento de la anotada fecha resulta constitucional, entre otras razones, por la necesidad de marcar en el tiempo la iniciación del régimen constitucional ordinario y la asunción plena y legítima de las facultades y deberes del Congreso.

15. No puede válidamente oponerse a la consagración y ejercicio de la competencia del Congreso que se examina, la existencia de derechos en cabeza de los Magistrados previamente designados por el Presidente (C:P arts. 13, 25, 29 y 40-7). Dejando a salvo los perjuicios que dichos Magistrados han podido sufrir y cuya procedencia y entidad deben ventilarse ante otra jurisdicción, en el plano constitucional las situaciones concretas e individuales derivadas de esta compleja situación, no pueden inhibir el legítimo ejercicio de las atribuciones y deberes del Congreso íntimamente ligados, en este caso, con la debida y regular constitución de un órgano del poder público y con el primado del principio democrático.

16. La consagración legal de una función ordinaria del Congreso, lejos de entenderse como reivindicación de una prerrogativa constitucional, debe ser vista como la primacía de las facultades permanentes sobre las meramente

transitorias, cuando se dan las condiciones para poner fin al estado de provisionalidad que siempre acompaña a éstas últimas. La razón de ser de las normas transitorias, esta Corporación lo reitera, es la de servir de puente hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren y que se encuentra en suspenso hasta su agotamiento. La instrumentalidad del régimen transitorio explica su carácter eminentemente temporal y precario, llamado a ser superado y sustituido por el régimen ordinario tan pronto sea ello posible jurídica y materialmente. La interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del estado.

Procedimiento de adopción del artículo 28

17. La ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", tiene el carácter de **ley orgánica** y ha debido expedirse, por tanto, con la aprobación de "la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara". Se advierte en las demandas que el artículo 28 de la ley acusada (30 del respectivo proyecto), no recibió dicha aprobación en el segundo debate del Senado (51 votos de un total de 102 miembros) y Cámara (62 votos de un total de 161 miembros).

18. Si bien el artículo 171 de la C.P. se refiere al número de miembros que integran el Senado de la República y precisa ese número en 102, el artículo 151 se ocupa de especificar el quórum decisorio para adoptar una ley orgánica y lo hace en relación con la mayoría absoluta de los **votos** de los miembros de una y otra cámara. La mención de los "miembros" en la determinación del quórum obliga a no tomar como base de la votación a los simples "asistentes". Pero dado que la norma ordena contabilizar la mayoría respecto de los **votos de los miembros**, debe necesariamente tratarse de **miembros activos**, esto es, en ejercicio de sus funciones. No es miembro activo, porque carece de capacidad para votar, el senador a quien se le suspenda o cancele su credencial.

19. Del acta de plenaria del día 6 de mayo de 1992 del Senado de la República (Anales del Congreso N° 67), puede deducirse que el Dr José Ignacio Díaz-Granados, por Decisión del H. Consejo de Estado, tenía suspendida su credencial de Senador. De otra parte, en la plenaria, varios Senadores advierten que el Senador Samuel Alberto Escrucería, en virtud de una decisión judicial "está en suspenso en el ejercicio de sus funciones" (Anales del Congreso, N° 67, pág. 11). Así las cosas, en un momento dado la Presidencia se vió en la necesidad de preguntar a la Corporación, "si en las actuales circunstancias para la toma de decisiones, se considera la base de 100 Senadores, a los cuales contestan negativamente dos honorables Senadores y positivamente el resto. En consecuencia ha sido aprobada esta decisión" (ibid, pág. 9).

20. Tanto sobre la base de 100 como de 101 miembros activos, la votación que obtuvo el artículo 28 de la ley 5ª de 1992, califica con mayoría absoluta. No pudiéndose contabilizar la fracción de un voto, en la hipótesis más restrictiva, la interpretación debe favorecer el principio democrático y entender que la mayoría se configura con el voto capaz de dirimir un eventual empate entre los miembros activos. En todo caso, la voluntad legislativa posteriormente en sesión plenaria del Senado ratificó la aprobación integral del proyecto, con base en el informe y el respectivo texto preparado por las comisiones accidentales conjuntas de Senado y Cámara. En efecto, se lee en la página 12 de los Anales del Congreso del día 15 de junio: "cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta a la Corporación si desea que el proyecto de ley número 01 de 1991, Senado, "por el cual se expide el Reglamento del Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones", se convierta en Ley de la República y el Honorable Senado responde afirmativamente".

21. Obra en Anales del Congreso (Nº 108, pág. 18) la aprobación inicial de los artículos 27 y 28 del Reglamento, por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate, registrándose 62 votos en favor y 42 en contra. Sin embargo, más adelante, en el mismo ejemplar de Anales del Congreso se lee: "la Presidencia somete a votación la totalidad del articulado del proyecto de Ley número 1 Senado de 1991, Cámara de 1992, y la plenaria por ciento tres (103) votos afirmativos y uno (1) negativo expresa su aprobación. Leído el título del proyecto, es igualmente aprobado por unanimidad. Preguntada la Cámara si quiere que este proyecto sea Ley de la República, ésta responde que sí" (ibid, pág. 27).

De conformidad con el análisis anterior, no alcanza a observar la Corte vicio alguno en el procedimiento de aprobación de las normas acusadas.

Elección de Magistrados por el Congreso en pleno

22. Se acusa los artículos 18 y 20 de la Ley 5ª de 1992, relativos a la elección de los magistrados de la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por parte del Congreso en Pleno, por ser presuntamente violatorios del artículo 141 de la C.P. que enumera taxativamente los **únicos** eventos en los cuales el Congreso puede reunirse en un solo cuerpo sin incluir, entre los mismos, la elección de dichos Magistrados.

23. El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, órganos éstos que sin perjuicio de mantener una entidad diferenciada tienen entre sí una íntima relación **funcional** en el procedimiento legislativo. El **principio bicameral** adoptado en la Constitución tiene cabal expresión en el artículo 141 citado. En los eventos allí contemplados el Congreso obra excepcionalmente como **órgano unitario**, lo que de por sí contribuye a reforzar el principio general de **bicameralismo**.

24. La hipótesis que introducen los artículos 18-6 y 20 de la ley 5ª de 1992, tiene carácter **puramente procedimental** y corresponde al ejercicio práctico de una atribución confiada directa y excepcionalmente al Congreso Nacional (C.P. art. 254-2). La ley no adiciona en estricto rigor la lista de excepciones al principio bicameral. Es razonable que los miembros de los dos órganos, Senado y Cámara, confluyan en una reunión o asamblea común con miras a ejercer una facultad que la Constitución encomienda al **Congreso Nacional**.

No se advierte por este concepto inconstitucionalidad alguna de las disposiciones legales demandadas.

La función electoral del Congreso como contenido de la Ley 5a. de 1992.

25. Un cargo común a varias disposiciones de la ley 5ª de 1992 - específicamente los artículos 18-6, 20, 27, 28, 306, 307, 316, 317, 318 y 319, - es el de ocuparse de materias ajenas al reglamento del Congreso y que, por tanto, exceden el ámbito de la respectiva ley orgánica, generándose, por esta vía, según lo sostienen los demandantes, una clara violación de los artículos 151 y 158 de la C.P.

26. Las disposiciones citadas se refieren sumariamente a la integración de los organismos y a la identificación de los funcionarios cuya elección corresponde al Congreso; precisan en cada caso los períodos de ejercicio de sus funciones, la fecha y el procedimiento de nominación y elección y, finalmente, aclaran aspectos puntuales relativos al tránsito constitucional a cuya interinidad pone término el Congreso al asumir plenamente la función electiva que le corresponde. La regulación de los aludidos aspectos se encamina a fijar las pautas conforme a las cuales se desarrollará, en lo sucesivo, la función electoral atribuida por la Constitución al Congreso y a cada una de las Cámaras. Por esta razón tales normas cobijan, desde el ángulo de la función electoral legislativa, al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Defensor del Pueblo, al Designado a la Presidencia en el período 1992-1994 y a los dignatarios de cada Cámara.

27. La ley orgánica tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa - y ella tiene el carácter de ley y no de acto administrativo - (C.P. arts. 151 y 14 transitorio). La ley que establezca el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en su carácter de normativa **orgánica**, necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas. La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo. De ahí que la regulación de los aspectos mencionados - por lo demás mínimos e indispensables - de la función electoral del Congreso, en modo alguno, exceda el ámbito de esta

específica ley orgánica. La asunción de las facultades electorales del Congreso y de sus cámaras y su futuro ejercicio, se realizarán de conformidad con las reglas adoptadas en su reglamento. Justamente éste es el propósito de una ley orgánica.

28. El análisis de cada una de las disposiciones acusadas lleva a esta Corte a la conclusión que la regulación únicamente recae sobre extremos cuya definición y tratamiento eran esenciales para los efectos de la asunción y futuro ejercicio de la función electoral que constitucionalmente compete al Congreso. El dominante acento electoral - ligado a un conjunto de competencias que conforman un quehacer ordinario del Congreso -, bajo el cual se desenvuelve la regulación, no permite plantear, como lo hacen los demandantes al repudiar las normas relativas al Consejo Superior de la Judicatura y a la Corte Constitucional, una supuesta apropiación de materias propias de la ley estatutaria sobre la administración de justicia por parte de la ley orgánica. De acuerdo con un criterio de conexidad esencial, la regulación del aspecto electoral de estos dos órganos de la Justicia, por referirse a una función permanente del Congreso que exige de un marco regulador general conforme al cual ella se ejercite, tiene mayor proximidad sustancial con la ley orgánica.

29. La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley - v.gr. ley estatutaria -, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula general de competencia. Los contenidos - en este caso orgánicos - de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario. El principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías cualificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura.

La atribución especial del Congreso para dictarse su propio reglamento (C.P. art. 151), sus facultades en materia electoral y su cláusula general de competencia, le confieren a las disposiciones acusadas arriba citadas suficiente fundamento constitucional.

Fuero especial de los Congresistas

30. El artículo 186 de la Constitución Política dispone: "De los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única entidad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación".

La ley acusada reitera el contenido de la norma constitucional y agrega: "la privación de la libertad sólo es procedente cuando se haya proferido resolución acusatoria debidamente ejecutoriada" (parágrafo único artículo 267).

31. El fuero especial consagrado en la norma citada no tiene el carácter de privilegio. No se otorga competencia alguna al Congreso para autorizar o rechazar la investigación o juzgamiento de uno de sus miembros. El origen popular del poder y la alta misión que la Constitución confía a las autoridades públicas - con mayor razón si se trata de sus representantes - de proteger y hacer cumplir los derechos y las libertades, no se concilia con la creación de prerrogativas que vulneran el principio democrático de la igualdad de todos ante la ley. El estatuto de los servidores públicos debe guiarse por el principio de la responsabilidad y no de su exoneración.

32. De la siguiente manera explicó el Constituyente la abolición del anacrónico privilegio de la inmunidad: "En épocas en las que era posible detener a un Congresista sin que la opinión pública se enterara se justificaba la figura de la inmunidad. Hoy día, cuando los medios de comunicación masiva pueden hacer pública **inmediatamente** cualquier actuación de la justicia que parezca maniobra política, no parece necesaria la inmunidad para proteger al Congresista de las arbitrariedades. En cambio, es una figura que se presta a la impunidad del Congresista que delinque". (Informe - Ponencia "Estatuto del Congresista", Gaceta Constitucional No. 51, pág. 27).

33. En razón de lo anterior, se decidió "recomendar a la Asamblea la supresión de la inmunidad y su sustitución por un fuero especial, igual al de los altos funcionarios del Estado, para que los miembros del Congreso solamente puedan ser detenidos por orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y juzgados por este mismo Tribunal" (Informe - Ponencia para primer debate en plenaria "Rama Legislativa del Poder Público", Gaceta Constitucional No. 79, pág. 16-17).

34. El estatuto del Congresista, particularmente la determinación de sus deberes y derechos, es un asunto que en modo alguno puede ser ajeno a la materia propia del Reglamento. La actividad y el funcionamiento del Congreso, se origina y proyecta en la actuación de sus miembros. De ahí que la ley, por la cual se expide su reglamento no pueda ser objeto de censura constitucional, por este concepto. De otra parte, las garantías institucionales previstas en la Constitución, enderezadas a velar por la independencia del Congreso y la existencia de un proceso político abierto, libre y democrático, se expresan en algunos casos tomando como destinatarios directos a los Congresistas individualmente considerados. En estos eventos, la naturaleza institucional - no meramente personal - de la garantía, se colige de su otorgamiento a la persona en **cuanto miembro del Congreso**.

35. Sin embargo, no puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente. Más tarde, un poder constituido, sólo a riesgo de abusar de sus

propios instrumentos y quebrantar el principio de igualdad (CP art. 13), podría rodearse de tales exenciones. Remplazado el antiguo sistema de la inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero.

En este sentido, la precisión que se introduce en la ley acusada desconoce la independencia (CP art. 228) y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista (CP art. 186) y configura en favor de este último la consagración de un privilegio - adicional a su fuero - no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo.

De otra parte, la reserva expresa y absoluta de competencia para ordenar la privación de la libertad de un Congresista que la Constitución atribuye **única y exclusivamente** a la Corte Suprema de Justicia - máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria -, independientemente de la etapa de investigación o juzgamiento y de la época de la comisión del delito, constituye suficiente garantía para el Congreso como institución y para cada uno de sus miembros, que no se interferirá de manera arbitraria e inconveniente en su correcto funcionamiento y en el ejercicio de sus deberes y derechos.

Por lo expuesto, cabe declarar la inexecutable del párrafo del artículo 267 de la Ley 5a. de 1992.

36. La inclusión del adverbio "sólo" en el artículo 266 de la Ley 5ª de 1992, resulta igualmente inconstitucional. No se desprende del texto del artículo 277-6 de la Constitución Política que la vigilancia superior de la conducta oficial que compete ejercer al Procurador General de la Nación sobre los funcionarios de elección popular, sea la única manifestación **estatal** de vigilancia y control que en su caso pueda ejercitarse. La expresión glosada puede, adicionalmente, configurar un género de inmunidad o privilegio que en ningún campo autoriza el Constituyente.

Lapso entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra en el evento de trámite de urgencia

37. Si bien entre la aprobación del Proyecto Ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (CP art. 160), la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones permanentes de las dos Cámaras para darle primer debate, de producirse como consecuencia del mensaje de urgencia del Presidente de la República (CP art. 163), hace innecesario el cumplimiento de dicho término. En efecto, el período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el íter legislativo. En el

trámite de urgencia, si la iniciativa - sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos - se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.

38. El artículo 183 de la ley 5ª de 1992 se limita a contemplar la hipótesis examinada y a establecer en ese caso la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras, sin esperar que transcurra el lapso de quince días. La norma legal armoniza correctamente el supuesto ordinario del artículo 160 con el extraordinario del artículo 163.

39. Acoge la Corte Constitucional los argumentos esgrimidos por el Procurador en defensa de la exequibilidad de la ley 6a. de 1992, acusada por no haberse observado en su tramitación el procedimiento y los términos previstos en la Carta. En realidad, como sostiene la vista fiscal, en la tramitación de dicha Ley, luego de recibido el mensaje de urgencia, se dió primer debate a la ponencia presentada en sesión conjunta de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara. Por lo expuesto, no era necesario que transcurriera el lapso de quince días previsto por el artículo 160 de la Constitución Política.

La unidad de materia en la ley

40. El artículo 158 de la C.P. contiene un precepto análogo al que recogía el artículo 77 de la Constitución anterior (Acto Legislativo No. 1 de 1968). Ordena la norma constitucional que "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión (...)".

41. La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de **unidad de materia** que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas

cauteladas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.

42. La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley.

43. La interpretación del principio de **unidad de materia** no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el **principio democrático**, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

Anótase que el término "materia", para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.

44. En este orden de ideas, no violan el principio de **unidad de materia** (C.P. art. 158), los artículos de la ley, arriba analizados, que se ocupan de aspectos concretos de la función electoral propia del Congreso, que por corresponder a una actividad ordinariamente desplegada por éste, son susceptibles de ser tratados en la norma que adopta el reglamento cuyo objeto - como ley orgánica - justamente es regular la actividad legislativa.

45. No puede sostenerse lo mismo de los apartes acusados de los artículos 146, 273 y del artículo 5° transitorio de la Ley 5ª de 1992. El contenido de estas disposiciones no guarda relación alguna de conexidad con la materia propia del Reglamento del Congreso, Senado y Cámara.

El artículo 146, en su integridad, parte de una premisa contraria a la de la norma constitucional. Un proyecto de ley no puede versar sobre **varias materias**. La Constitución expresamente proscribire semejante hipótesis. Ella ordena que "todo proyecto de ley debe referirse a una **misma materia**" (la Corte resalta).

Por su parte, los artículos 273 y 5° transitorio, se refieren al tema de los auxilios cuya conexidad con la materia del reglamento del Congreso es inexistente. Su prohibición constitucional no permite plantear el ejercicio de una actividad legislativa que, bajo la perspectiva del reglamento del Congreso, sea necesario regular orgánicamente.

Ciertamente, en punto de auxilios, como lo anota el Procurador, de acuerdo con claros criterios de la hacienda pública y de conformidad con los antecedentes del artículo 355 de la C.P., resulta indispensable distinguir el momento legislativo en que se decretaron o aprobaron con las fases posteriores de la ejecución y ordenación del gasto. De otra parte, la intención del Constituyente fue la de aplicar la prohibición de decretar auxilios, a partir de la vigencia de la Constitución, y no retroactivamente. En la exposición de motivos del "Proyecto de control a los auxilios parlamentarios", se expresa: "La comisión cuarta de esta Asamblea Constituyente aprobó ya la total eliminación de los auxilios Parlamentarios. Esta prohibición será sin duda ratificada por el plenario. **Pero obrará hacia adelante** (La Corte resalta). Mientras tanto, si no hacemos algo, permitiremos que culmine una irregularidad sin nombre con la cifra más alta de la historia. No tendríamos justificación ni perdón si lo hicieramos". (Proyecto de acto Constituyente de vigencia inmediata "control a los auxilios parlamentarios", Constituyentes Luis Guillermo Nieto Roa, Carlos LLeras de la Fuente, Juan B. Fernández R., Juan Gómez M., Lorenzo Muelas H., José Matias Ortiz, Angelino Garzón, María Teresa Garces, Alfonso Palacio Rudas, Alvaro Echeverri U., Alfredo Vásquez Carrizosa, Francisco Rojas B., Jaime Ortiz H., Jaime Fajardo L., Abel Rodríguez y Eduardo Verano, Gaceta Constitucional del 20 de mayo de 199, pág. 11 y ss). En este proyecto de Acto Constituyente de vigencia inmediata, sobre la base de que la prohibición de decretar auxilios "**obraré hacia adelante**", se determinaban las normas y reglas que debían observarse para el pago de los auxilios correspondientes a las vigencias fiscales de 1991 y anteriores pendientes de desembolso, decretados por el Congreso, Asambleas y Concejos. El Acto Constituyente no fue adoptado, entre otras razones, porque el Gobierno expuso a los miembros de la Asamblea su propósito de controlar el pago de ejecución de dichos auxilios - operaciones de naturaleza puramente administrativa que no requerían ser elevadas a rango de normas constitucionales - de acuerdo con pautas análogas a las propuestas y bajo la veeduría moral del Procurador General de la Nación.

No escapa a esta Corte Constitucional la imposibilidad de otorgar efecto retroactivo a las nuevas prohibiciones consagradas en la Constitución, particularmente cuando ellas suprimen antiguas competencias de los órganos del Estado. Los efectos de aquellas normas pueden contrariar el nuevo ordenamiento constitucional de manera frontal y no encontrar acomodo en él. Si este es el caso, tales efectos deberán considerarse extintos. Mas si los mismos se encuentran plenamente consolidados como situaciones jurídicas activas sustentadas en un justo título o pueden conciliarse con el nuevo marco constitucional, no procede desestimarlos y deberán ser tenidos en cuenta como efectos supérstites de normas anteriores válidamente expedidas a la luz del ordenamiento constitucional entonces vigente.

El principio que ordena interpretar el ordenamiento legal producido al amparo de la anterior constitución, de acuerdo con el nuevo texto constitucional y los valores que lo inspiran, se extiende no sólo a las leyes sino a los efectos de éstas bajo el actual sistema constitucional. En este orden

de ideas, el programa de control administrativo y fiscal establecido con el objeto de evitar el abuso y desviación de los auxilios decretados con anterioridad a la promulgación de la Constitución, pendientes de desembolso, pone de presente la necesidad de ajustar los efectos de leyes anteriores válidas a la nueva realidad constitucional. La solución adoptada pretendía concederle a la Constitución la máxima eficacia y hacer compatible con ella la entrega de recursos - ordenada por leyes válidamente expedidas con anterioridad a su promulgación - cuya destinación y pago se sujetaban a estrictos controles, de modo que no se repitieran los abusos que llevaron al Constituyente a proscribir los auxilios.

Dada la naturaleza administrativa de los efectos de las anteriores leyes que decretaron auxilios - ejecución y pago - y el mecanismo que legítimamente se estableció para controlar su correcta destinación, su constitucionalidad no puede predicarse en abstracto. En la medida en que el pago de tales auxilios se sujete al respectivo programa de control y que los fondos se asignen efectivamente a la finalidad social contemplada en la Ley, los efectos de este conjunto de normas provenientes del régimen constitucional anterior gozan de respaldo bajo el nuevo hasta su normal agotamiento. La naturaleza social del Estado Colombiano y las consecuencias inculcablemente perjudiciales que particularmente para la población más desprotegida se seguirían de excluir los "efectos controlados" de las antiguas leyes de auxilios - cuya expedición quedó prohibida a partir de la promulgación de la Constitución -, impiden prohiar esta interpretación que sólo formalmente reivindica el primado de la Constitución pues en la realidad - mediando el control de su destinación - sacrifica posiciones sociales de favor ya ganadas (CP art. 13).

La sustitución rígida y mecánica del antiguo orden por el nuevo no siempre contribuye a su efectivo advenimiento y entronización. A veces se precisa de fórmulas temporales - como la concebida por el Gobierno - para arribar a la situación final postulada por el Constituyente. Atendidas las circunstancias y las consecuencias negativas y desestabilizadoras de otras alternativas, en tales fórmulas pueden recogerse soluciones jurídico-políticas que aseguren la mayor eficacia posible para la Constitución y reduzcan las dificultades y costos sociales e institucionales normalmente asociados al tránsito constitucional.

No obstante lo anterior y pese a lo plausible que pueda ser un criterio interpretativo, éste no podrá hacer tránsito a norma legal si su materia es ajena a la materia dominante de la ley a cuya sombra pretende acogerse.

Sólo por este último concepto se declarará la inexecutable de los preceptos legales analizados. Si bien se comparten los criterios expuestos por el Procurador General de la Nación y el Fiscal, no cabe acceder a la solicitud del primero de limitar, en este caso, el efecto de la cosa juzgada inherente al fallo de inconstitucionalidad a la vulneración del artículo 355 de la Constitución Política. Las normas declaradas inconstitucionales, así la declaratoria se fundamente en un sólo cargo se excluyen del ordenamiento jurídico y no sobreviven bajo ningún otro concepto, máxime si se repara que

al despachar favorablemente un cargo de inconstitucionalidad no siempre es necesario proceder a analizar los restantes.

Vigencia de la Ley 5ª de 1992

46. El artículo 4o. transitorio de la ley 5ª de 1992 se limita a establecer que el trámite legislativo que estuviere en curso al momento de empezar a regir dicho Reglamento, se acomodará en la medida de lo posible a sus normas. Se trata de una norma típica de transición normativa que no vulnera ningún canon constitucional.

Normas acusadas que carecen de concepto de violación

47. Los artículos transitorios 1o., 2o. y 3o. y el artículo 393 de la Ley 5 de 1992, fueron demandados ante esta Corte (Demanda No. 140), conjuntamente con otros artículos de la misma Ley. Sin embargo, los conceptos de violación relativos a las normas citadas no fueron enunciados y resulta en extremo difícil y aventurado poderlos colegir del planteamiento general de la demanda. En estas condiciones, la Corte encuentra de recibo la solicitud del Procurador y se declarará inhibida para entrar a resolver sobre el fondo tratándose de las citadas normas.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena,

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar constitucionales el encabezamiento del artículo 18 y su numeral 6º y los artículos 20, 24, 27, 28, 183, inciso 2º, 306, 307, 316, 317, 318, 319 y 4º transitorio de la Ley 5ª de 1992, y ésta, en su integridad, por no violar el artículo 14 transitorio de la Constitución Política.

SEGUNDO.- Declarar inconstitucional el artículo 146, el adverbio "sólo" contenido en el artículo 266, el párrafo del artículo 267, el inciso 2º del artículo 273 y el 5º transitorio de la Ley 5ª de 1992.

TERCERO.- Declarar constitucional la Ley 6ª de 1992 por los motivos expresados en esta sentencia.

CUARTO.- Declararse inhibida respecto de los artículos 1º, 2º, 3º transitorios y 393 de la Ley 5ª de 1992 por falta de concepto de violación.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

**CIRO ANGARITA BARON
MUÑOZ**

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES

Magistrado

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.
MARTINEZ C.**

Magistrado

ALEJANDRO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Anexo 34

Sentencia C-390/96

IMPUESTO-Facultad del Congreso para fijar elementos

En lo referente a impuestos, no cabe duda de que la opción de transferir competencia a las autoridades administrativas para fijar cualquiera de los elementos tributarios no existe. Ella únicamente ha sido contemplada para tasas y contribuciones. De tal suerte que, cuando de impuestos se trata, si son de carácter nacional, es el Congreso, en la ley respectiva -o el Gobierno en el decreto legislativo correspondiente, en tiempos que no sean de paz- el único titular de la facultad -que es simultáneamente obligación, una vez se ha resuelto establecer el tributo- de señalar con claridad y precisión los componentes esenciales de la obligación que, a partir de la norma, será exigible a los contribuyentes. Si la norma que crea el impuesto carece de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida, toda ella es inconstitucional.

IMPUESTO A LAS ARMAS DE FUEGO-Naturaleza

En el "impuesto social a las armas de fuego", el sujeto activo no es otro que la Nación, ya que es ella la que habrá de adelantar, por conducto del Ministerio de Salud y demás organismos nacionales competentes, los programas relativos a la seguridad social. Se trata, entonces, de una renta nacional de destinación específica, de aquellas que permite el artículo 359, numeral 1, de la Constitución, ya que las actividades del Fondo encuadran sin duda en el rango de la inversión social.

IMPUESTO A MUNICIONES Y EXPLOSIVOS/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

*Este tributo tiene en común con el establecido sobre las armas el sujeto activo -que, a todas luces, es la Nación- y la destinación, que "igualmente", como reza el texto, es la del Fondo de Solidaridad. Los sujetos pasivos del impuesto son, al tenor de la norma, los tenedores de municiones y explosivos, distintos de los expresamente exceptuados, que lo son las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado. Puesto que se trata de un impuesto "**ad valorem**", la base gravable está constituída por el valor económico de la cantidad de elementos gravados que se porten, es decir, las municiones y explosivos en poder del contribuyente, a quien le corresponderá pagar como tarifa una tasa del 5% sobre la indicada base. En cuanto al objeto del tributo, la Corte encuentra que su base constitucional es el principio de solidaridad, proclamado desde el artículo 1º de la Carta y desarrollado por el 95 **Ibidem**, cuyo numeral 9 obliga a las personas a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.*

LEY-Unidad de materia/LEY-Título

Es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí. Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL-Creación de tributo/FONDO DE SOLIDARIDAD

Si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentístico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan, una de las cuales son los tributos objeto de demanda.

LEY-Unidad de materia fundada en razones objetivas

La unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones objetivas y, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son transgredidas cuando la relación entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados "micos" o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación.

Referencia: Expediente D-1165

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 224 de la Ley 100 de 1993.

Actor: Juan Carlos Gloria de Vivo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintidós (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JUAN CARLOS GLORIA DE VIVO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 224 de la Ley 100 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

**"LEY 100 DE 1993
(diciembre 23)**

**por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan
otras disposiciones**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 224.- Impuesto social a las armas y municiones. A partir del 1º de enero de 1996 créase el impuesto social a las armas de fuego que será pagado por quienes las porten en el territorio nacional, y que será cobrado con la expedición o renovación del respectivo permiso y por el término de éste. El recaudo de este impuesto se destinará al Fondo de Solidaridad previsto en el artículo 221 de esta Ley. El impuesto tendrá un monto equivalente al 10% de un salario mínimo mensual. Igualmente, créase el impuesto social a las municiones y explosivos que se cobrará como un impuesto **ad valorem** con una tasa del 5%. El Gobierno reglamentará los mecanismos y los procedimientos necesarios para su operación.

PARAGRAFO.- Se exceptúan de este impuesto las armas de fuego y municiones y explosivos que posean las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado".

III. LA DEMANDA

El demandante sostiene que con la norma acusada se vulnera el artículo 338, inciso 2º, de la Constitución Política.

En efecto -dice-, la norma constitucional que se estima violada ordena que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben necesariamente precisar, en forma directa, los elementos fundamentales de todo tributo, esto es el sujeto activo, el sujeto pasivo, los hechos gravables, las bases gravables y las tarifas.

Según el demandante, la norma acusada no cumple tal condición, por cuanto omite señalar con la precisión y claridad debida los elementos fundamentales de los impuestos creados.

En la primera parte del artículo 224 atacado, se crea el impuesto social a las armas de fuego, señalando que el mismo será pagado por quienes las porten (sujetos pasivos) y que tendrá un monto del 10% (tarifa) de un salario mínimo mensual (base gravable). Así pues, para el actor, en el precepto se pueden establecer estos tres elementos del tributo, resultando que no aparecen señalados expresamente los restantes, es decir, el hecho generador y el sujeto activo.

Manifiesta que, si bien aparentemente el hecho generador podría ser el porte de las armas de fuego, ello no resulta claro, pues la norma también dice que el impuesto será cobrado con la expedición o renovación del respectivo permiso, lo cual también permitiría entender que el hecho generador es entonces la expedición o la renovación del permiso.

Ahora bien -asevera- en cuanto al elemento "sujeto activo", guarda silencio total la norma demandada, por lo cual el contribuyente no sabe quién es el titular de la obligación tributaria ni, en consecuencia, ante quién debe pagarla.

A juicio del actor, el sujeto activo no puede ser el Fondo de Solidaridad previsto en el artículo 221 de la misma Ley 100, en primer lugar porque una cosa es la finalidad en que se podrán gastar los recaudos del impuesto y otra muy distinta la entidad titular del tributo; y, en segundo lugar, porque el Fondo es simplemente una cuenta adscrita al Ministerio de Salud, sin personería jurídica, y mal podría ser sujeto activo de un impuesto una simple cuenta carente de personalidad.

Se refiere después a la segunda parte de la norma, afirmando que en ella, en lo que atañe a la creación del impuesto social a las municiones y explosivos, sólo se puede establecer con claridad uno solo de los cinco elementos sustanciales del tributo, cual es la tarifa, determinada en el 5%.

En cuanto a la ausencia del hecho generador -prosigue- podría pensarse que, como la segunda parte de la norma utiliza la expresión "igualmente", cabría entender que se está remitiendo al mismo hecho generador del impuesto social a las armas de fuego creado en la parte primera del artículo, encontrándose, entonces, que el hecho generador sería posiblemente el porte de municiones y explosivos, circunstancia que considera carente de toda lógica si se tiene en cuenta que el porte lícito de explosivos no es una actividad de común ocurrencia, aparte de que existiría la misma imprecisión planteada respecto del hecho generador del impuesto social a las armas de fuego. Concluye que, si las conductas o hechos que dan lugar a la causación del impuesto social a las armas de fuego son los mismos que dan lugar a la causación del impuesto social a las municiones y explosivos, respecto de éste último no existiría tampoco claridad y precisión, por cuanto no se sabría a ciencia cierta si es el porte, la expedición o la renovación de la licencia o permiso.

Con respecto a la referencia que hace la norma acusada al impuesto **ad valorem**, a juicio del demandante, el impuesto social a las municiones y explosivos se cobrará con arreglo a su valor, lo cual a lo sumo indicaría que la base gravable del impuesto deberá ser el valor de la munición o del explosivo. A esta conclusión se llega -dice- después de un proceso de análisis e interpretación de lo que quiso decir el legislador, no **prima facie**, como debiera ser.

En su sentir, aun asumiendo que la norma acusada por lo menos señala claramente el elemento "tarifa" y suponiendo que da a entender con algún grado de claridad que la base gravable del impuesto social a las municiones y explosivos es el valor de tales bienes, resultaría de todas formas incompleta la creación del tributo ante la omisión o imprecisión de los elementos restantes, es decir, el sujeto activo, el hecho generador y el sujeto pasivo, razón por la cual afirma que la norma acusada infringe el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución.

Por otra parte -agrega-, debe también considerarse que la norma acusada no está autorizando la creación de los tributos a las entidades territoriales, "caso especialísimo en el cual la jurisprudencia constitucional ha señalado que la ley podría ser general y delegar en tales entes la determinación precisa de los elementos sustanciales de la obligación tributaria, sino que, por el contrario, se trata en este caso de una ley que está creando directamente tales tributos, razón por la cual no puede ser general ni imprecisa en la definición de tales elementos".

Finalmente aduce que, como consecuencia de la declaración de inexecutable que solicita, el Gobierno Nacional debería restituir a los contribuyentes que hubiesen cancelado tales tributos el importe de las sumas pagadas, pues sería esa la única forma de mantener la prevalencia del Derecho sustancial del contribuyente y evitar un enriquecimiento sin causa legal para el Estado.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano JORGE ZARATE SOTO, en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Para el ciudadano interviniente, el impuesto objeto de análisis encuentra fundamento, en primer término, en el artículo 150-12 de la Carta, que faculta al Congreso de la República para establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

En su opinión, la facultad impositiva no tiene límite en cuanto a los sujetos de la obligación, o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables, para la realización de los fines propios del Estado, de su subsistencia, o de la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad.

En cuanto al cargo alegado por el demandante expresa que la norma acusada cumple cabalmente con los elementos mínimos exigidos para la imposición del tributo.

Específicamente sobre el hecho generador expresa que el elemento objetivo está dado por la solicitud de expedición o renovación del permiso, mientras que el pago del impuesto por quien porta el arma viene a ser el elemento personal del hecho generador que es objeto del gravamen.

Se trata, en consecuencia, según afirma, de dos elementos del hecho generador que no se pueden confundir, como pretende el demandante, pues uno se refiere al aspecto objetivo y el otro al factor personal del hecho.

En cuanto al sujeto activo, considera que es precisamente la destinación específica que la Ley 100 le imprime al impuesto social a las armas lo que permite deducir lógicamente que su titularidad está en cabeza de la Nación, toda vez que, al estar el Fondo de Solidaridad y Garantía adscrito al Ministerio de Salud, se deduce que los recursos los percibe la Nación a través de una cuenta que se encuentra adscrita a un organismo de carácter nacional.

Señala que el hecho de que no se determine la entidad que se responsabiliza del recaudo del impuesto no significa que el sujeto activo no se encuentre determinado.

Agrega que la no determinación en la Ley 100 de la entidad encargada de efectuar el recaudo no es motivo para decretar la inconformidad de la norma con la Constitución, dado que este aspecto no lo exige el artículo 338 como elemento que deba fijar directamente el legislador.

De la segunda parte de la norma asevera que, como el párrafo determina que se exceptúan de los impuestos que se crean las armas de fuego, municiones y explosivos que posean las fuerzas armadas y de policía y las entidades de

seguridad del Estado, por el contrario debe entenderse que están gravadas con este impuesto las demás personas que posean tal clase de elementos.

También interviene, para defender la constitucionalidad de la norma demandada, el ciudadano MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para quien los elementos del impuesto social a las armas están perfectamente definidos en la norma, siendo el hecho generador el porte de armas en el territorio nacional y el sujeto pasivo la Nación, en la medida en que se trata de una renta nacional de destinación específica prevista para inversión social.

En lo que tiene que ver con el impuesto social a las municiones y explosivos, considera que tampoco hay imprecisión.

Sostiene que el hecho gravable lo constituye la tenencia de municiones y explosivos; el sujeto pasivo, los tenedores de los mismos y el sujeto activo, la Nación, lo que está determinado por el texto legal que se acusa.

V. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte aceptar su impedimento para conceptuar en el presente proceso, dado que durante la tramitación del proyecto correspondiente, era Senador de la República.

Aceptado el impedimento, mediante auto del 22 de febrero de 1996, pasó el asunto al despacho del Viceprocurador General de la Nación, quien rindió el concepto de rigor el 19 de abril, haciendo saber a la Corte que, a su juicio, la normatividad acusada no se opone a la Constitución.

Dice que el sujeto pasivo está constituido por las personas que poseen armas de fuego dentro del territorio colombiano, exceptuándose las de las fuerzas armadas y de policía y las que usan las entidades de seguridad del Estado.

El hecho generador o hecho imponible lo deduce de la frase "el porte de armas", lo que no puede confundirse con el recaudo del impuesto que "será cobrado con la renovación o expedición del respectivo permiso y por el término de éste".

Ese cobro, según el Viceprocurador, permite la ejecución del impuesto por parte de la administración (recaudo) y el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes, pero no se constituye en uno de los elementos fundamentales del tributo, que se encuentran determinados en el artículo 338 de la Constitución Política.

El sujeto activo -sostiene el concepto- siempre será la Nación, como titular del impuesto, en la medida en que se trata de una renta nacional de destinación específica, en este caso orientada a la inversión social.

Finalmente, en relación con el segundo impuesto creado por la norma bajo examen, tampoco encuentra ese Despacho ninguna dificultad para distinguir los elementos esenciales de dicha obligación tributaria, aunque ellos en su mayoría no se encuentran expresamente definidos en el contenido de la disposición que lo contempla.

En su criterio, la frase "igualmente se crea el impuesto social a las armas y municiones" remite inmediatamente a la primera parte del artículo, para seguir su misma secuencia lógica, a fin de determinar los elementos que conforman el impuesto a las municiones y explosivos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, puesto que el precepto demandado hace parte de una ley de la República.

2. La indicación exacta de los elementos tributarios por parte del Congreso en los gravámenes del orden nacional

Muy exigente ha sido la jurisprudencia de esta Corte en lo relativo al principio de **representación** como esencial para la imposición de tributos.

Se trata -como lo indica el artículo 338 de la Constitución- de asegurar que sean los órganos colegiados de elección popular -Congreso, asambleas y concejos- los que resuelvan en tiempo de paz si establecen, aumentan, modifican o suprimen impuestos, tasas o contribuciones, bajo el entendido de que, si bien tales gravámenes son indispensables para el sostenimiento del Estado y para el cumplimiento de sus fines, los gobernados tienen derecho a que sus más auténticos representantes, en guarda del interés colectivo, impidan las exacciones injustas o desproporcionadas, reservándose la competencia para impartir aprobación a las medidas que en tal sentido se adopten.

En ese orden de ideas, la Constitución ha llegado inclusive a prohibir, y de manera total, el otorgamiento de facultades extraordinarias en el campo tributario (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-246 del 1 de junio de 1995) y ha optado por exigir, enunciando los componentes esenciales de la obligación tributaria, que ellos sean determinados de modo directo y específico por el órgano competente -Congreso, Asamblea o Concejo- en el mismo acto -Ley, Ordenanza o Acuerdo-, según se trate de tributos del orden nacional, departamental, municipal o distrital (artículo 338 C.P.).

Sobre el tema, a propósito de la posibilidad allí mismo prevista, de que las leyes, ordenanzas o acuerdos faculten a las autoridades, cuando se trate de tasas y contribuciones, para señalar las tarifas tributarias, lo cual resulta excepcional y

de interpretación estricta frente al principio general consagrado en la norma, esta Corte ha tenido ocasión de manifestar:

"Excepcionalmente, la Constitución ha previsto que la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

Tal posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales.

Repárese, ante todo, en que el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución únicamente es aplicable a las tasas y contribuciones, de lo cual se concluye que el Constituyente ha querido excluir a los impuestos de toda posible delegación de la potestad exclusivamente radicada en los aludidos órganos representativos.

Pero, además, aun tratándose de tasas y contribuciones, la oportunidad legal de autoridades distintas está limitada única y exclusivamente a la fijación de las tarifas de aquéllas. Está eliminada de plano toda posibilidad de que dichas autoridades puedan establecer los demás elementos tributarios, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables.

Por otra parte, las autoridades que sean facultadas por ley, ordenanza o acuerdo para fijar las tarifas de tasas y contribuciones tan sólo pueden hacerlo con el objeto de recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes o de obtener retribución por los beneficios que les proporcionen.

Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994).

En lo referente a impuestos, no cabe duda de que la opción de transferir competencia a las autoridades administrativas para fijar cualquiera de los

elementos tributarios no existe. Ella únicamente ha sido contemplada para tasas y contribuciones.

De tal suerte que, cuando de impuestos se trata, si son de carácter nacional, es el Congreso, en la ley respectiva -o el Gobierno en el decreto legislativo correspondiente, en tiempos que no sean de paz- el único titular de la facultad -que es simultáneamente obligación, una vez se ha resuelto establecer el tributo- de señalar con claridad y precisión los componentes esenciales de la obligación que, a partir de la norma, será exigible a los contribuyentes: "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos" (artículo 338 C.P.).

Es justamente el cumplimiento de esta perentoria obligación el que preserva, como lo ha subrayado la jurisprudencia, la seguridad jurídica de los gobernados, la certidumbre del recaudador y la idoneidad del sistema jurídico para evitar los abusos de autoridades administrativas en el ámbito tributario.

Si la norma que crea el impuesto carece de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida, toda ella es inconstitucional.

Por el contrario, en cuanto al aspecto del que se viene tratando, no hay motivo para declarar la inexecutable de la norma tributaria si ella presenta con suficiente exactitud y determinación los puntos indicados en la norma constitucional, que, integrados, configuran el gravamen.

El actor ha sostenido en este proceso que el Congreso, al expedir el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, vulneró el 338 de la Carta Política, toda vez que eludió el deber del que se viene hablando.

La Corte encuentra, en cambio, que el precepto constitucional fue atendido cabalmente.

En efecto, si se repara en el contenido de la norma demandada, puede apreciarse que ella establece dos modalidades del tributo: una, bajo la denominación de "impuesto social a las armas de fuego", que habrá de cobrarse a sus portadores dentro del territorio nacional, en el momento en que se les expida o renueve el respectivo permiso, durante el término de éste, con destino al Fondo de Solidaridad previsto en el artículo 221 de la Ley y cuya tarifa se estipula en un monto equivalente al 10% de un salario mínimo mensual; otra, también encasillada dentro del "impuesto social", que habrá de recaer sobre quienes porten municiones y explosivos, y que se cobrará **ad valorem** con una tasa del 5%, del cual están exceptuadas las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado.

Los dos tributos presentan como denominador común el propósito social de su establecimiento y, por tanto, tienen elementos comunes, como el sujeto activo y la destinación de los recursos que se capten.

El cotejo entre la norma tributaria en cita y la Constitución permite definir los elementos tributarios así:

1) En cuanto al "impuesto social a las armas de fuego", el sujeto activo no es otro que la Nación, ya que es ella la que habrá de adelantar, por conducto del Ministerio de Salud y demás organismos nacionales competentes, los programas relativos a la seguridad social.

Conviene recordar el texto del artículo 218 de la Ley 100 de 1993:

"ARTICULO 218. Creación y Operación del Fondo. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinará los criterios de utilización y distribución de sus recursos".

Se trata, entonces, de una renta nacional de destinación específica, de aquellas que permite el artículo 359, numeral 1, de la Constitución, ya que las actividades del Fondo encuadran sin duda en el rango de la inversión social.

Los sujetos pasivos del impuesto están nítidamente definidos en el artículo impugnado: lo son las personas que porten armas de fuego dentro del territorio nacional, con las excepciones dichas, que el propio precepto señala con precisión en su parágrafo.

El hecho gravable lo constituye el porte de armas de fuego y la base gravable se conforma por la referencia a un salario mínimo mensual, sobre el cual se aplicará la tarifa, también definida expresamente en el 10%.

Claro está -debe observarse- si una persona es portadora de dos o más armas de fuego, estará obligada a pagar dicho porcentaje por cada una de ellas, lo que en la norma queda asegurado al ordenar que el cobro tenga lugar en el momento de la expedición o renovación del permiso respectivo.

2) En cuanto al "impuesto social a las municiones y explosivos", puede procederse a la verificación de los requisitos constitucionales mediante un análisis de la norma legal en su conjunto, cuyo claro sentido no deja dudas.

Como ya se dijo, este tributo tiene en común con el establecido sobre las armas el sujeto activo -que, a todas luces, es la Nación- y la destinación, que "igualmente", como reza el texto, es la del Fondo de Solidaridad.

Los sujetos pasivos del impuesto son, al tenor de la norma, los tenedores de municiones y explosivos, distintos de los expresamente exceptuados, que lo son las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado.

Puesto que se trata de un impuesto "**ad valorem**", la base gravable está constituida por el valor económico de la cantidad de elementos gravados que se porten, es decir, las municiones y explosivos en poder del contribuyente, a quien le corresponderá pagar como tarifa una tasa del 5% sobre la indicada base.

Desde luego, al igual que en el gravamen ya examinado, se parte del supuesto de que el portador de las municiones y los explosivos obtendrá el permiso de la autoridad competente, pues el cobro del impuesto se concreta al expedirlo o renovarlo.

Al respecto, no se olvide que, de conformidad con el monopolio establecido por el artículo 223 de la Carta Política, sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos y "nadie podrá portarlos sin permiso de la autoridad competente", el cual, en todo caso, "no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas".

A todo lo anterior debe agregarse que el artículo atacado señala expresamente la fecha a partir de la cual principiarán a cobrarse los tributos (1 de enero de 1996), posterior a la entrada en vigencia de la Ley, como lo preceptúa el artículo 338 de la Constitución.

Además, no se trata de impuestos retroactivos, expresamente prohibidos por el artículo 363 del Estatuto Fundamental, pues la Ley 100 fue expedida el 23 de diciembre de 1993 y promulgada el 23 de diciembre del mismo año (Diario Oficial No. 41148).

En cuanto al objeto del tributo, la Corte encuentra que su base constitucional es el principio de solidaridad, proclamado desde el artículo 1º de la Carta y desarrollado por el 95 **Ibídem**, cuyo numeral 9 obliga a las personas a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

En el mismo sentido, ha de tenerse en cuenta lo preceptuado por el artículo 363, inciso 1º, de la Constitución, el cual enseña que los principios de equidad y eficiencia son rectores del sistema tributario.

3. La unidad de materia

Aunque en este sentido el actor no formula cargos, debe la Corte dilucidar si se rompe la unidad de materia por la circunstancia de que se haya creado un tributo en una ley de seguridad social.

Toda ley del Congreso está sometida a las disposiciones constitucionales relativas a su expedición y contenido, por lo cual, no obstante gozar el Congreso de facultad o competencia para legislar en determinada materia, resulta inconstitucional la normatividad que expida si, al hacerlo, desconoce o inaplica los preceptos generales que la Constitución consagra.

Dos preceptos superiores buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.

Es claro que esos perentorios mandatos del Constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" (subraya la Corte).

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte.

Empero, no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por

razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.

Esto resulta particularmente cierto ante las responsabilidades que asume el Congreso como parte vital del Estado Social de Derecho, el cual, por fuerza, para alcanzar las metas a él inherentes, debe consultar elementos en principio distintos y ajenos, pero concatenados entre sí por multitud de circunstancias de la vida real, convertidas en factor condicionante de su tarea.

A nadie se oculta, entonces, que si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentístico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan, una de las cuales son los tributos objeto de demanda.

No sobra advertir que la unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones objetivas y que, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son transgredidas cuando la relación entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados "micos" o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación.

La Corte declarará exequible, también por este aspecto, la disposición tributaria sobre la cual recae la demanda.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 224 de la Ley 100 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO BARRERA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
VERGARA
Magistrado

HERNANDO HERRERA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
DIAZ
Magistrado

FABIO MORON

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 35

Sentencia C-992/01**GOBIERNO-Conformación**

GOBIERNO-Presentación de proyecto de ley a través de ministros/**MINISTRO**-Presentación de proyectos de ley en representación del Gobierno/**PROYECTO DE LEY POR MINISTRO**-Presunción de presentación por el Gobierno

La Corte ha considerado que conforme a los artículos 200 y 208 de la Constitución, el Gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de los Ministros, razón por la cual no se requiere que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental sean suscritos por el Presidente de la República. Esto no significa, de acuerdo con la sentencia antes citada, que los Ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida en que sólo pueden hacerlo en representación del Gobierno. Esta última situación se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por el Ministro del Despacho, sin embargo dicha presunción podría ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el Ministro actuó sin su previa autorización. Esa presunción no puede desvirtuarse, acreditando las diferencias de criterio que en sus intervenciones públicas y en relación con un determinado proyecto de ley presenten los Ministros del Despacho. Tampoco se requiere que para que un proyecto de ley presentado por intermedio de un ministro del despacho se entienda presentado por el Gobierno, previamente su texto se haya acordado en el Consejo de Ministros, corporación a la que ninguna disposición atribuye tal competencia.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Unidad de materia en ley tributaria

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Doble perspectiva

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de contenidos temáticos con relación de conexidad

La unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema. Por el contrario, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Sin embargo la Corte ha sido clara en señalar que no puede haber proyectos que traten de diferentes materias. Ello ocurriría cuando entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno de ellos constituya una materia separada.

PROYECTO DE LEY-Ampliación o restricción de materia inicial en curso del debate/**PROYECTO DE LEY**-Adición de contenido temático con no presentes en iniciativa original pero con relación de conexidad

Ha señalado la Corte que la materia inicial de un proyecto de ley no constituye

una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate. Así, los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad objetiva con los contenidos de ésta.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA FRENTE AL PRINCIPIO DEMOCRATICO-Alcance no puede desconocerlo/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Flexibilidad/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Ampliación de núcleos temáticos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Normas introducidas de manera sorpresiva y tardía en el debate/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Proyecto inicial sin relación de conexidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Cargo concreto de violación

Debe la Corte precisar que, salvo el improbable caso en que no sea posible determinar cual es la materia dominante de una ley, el cargo por violación del principio de unidad de materia no puede dirigirse contra la ley en su totalidad, sino contra aquellas disposiciones respecto de las cuales pueda establecerse que carecen de relación de conexidad con la materia de la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Identificación por el actor de contenido temático

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de identificación de contenido temático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY TRIBUTARIA-Finanzas de Rama Judicial, los Fovis y Fondos Agropecuarios

DEBATE PARLAMENTARIO-Adición de contenido temático de proyecto con relación de conexidad

PROYECTO DE LEY-Adición de contenido temático con relación de conexidad

PROYECTO DE LEY-Primer debate en sesiones conjuntas y estudio simultáneo en plenarias

LEY-Vicios de trámite afectan disposiciones sobre las cuales recaen y no su conjunto

Las irregularidades en el trámite de aprobación de una ley afectan exclusivamente a las disposiciones respecto de las cuales ellas recaigan, sin que, en principio, pueda pretenderse, a partir de una simple consideración sobre el número de artículos viciados, que ellas conduzcan a la inexecutable total de la ley. Eso solo podría ocurrir en el evento en que se demostrase que la exclusión de determinadas disposiciones por vicios de trámite tiene una tal significación sobre el sentido y la coherencia de la ley que su declaratoria de

inexequibilidad no pueda hacerse de manera aislada, sino que resulta imperativo que ella recaiga sobre el conjunto de la ley.

PROYECTO DE LEY-Modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en plenaria

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Demostración que novedad no guarda conexidad o es contrario a lo aprobado en primer debate

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Requisitos para estructurar cargo por violación

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera suscita, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate. La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Cargos formulados adecuadamente

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos formulados adecuadamente

TRIBUTO EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Vigencia

TRIBUTO EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Posibilidad de establecimiento futuro con iguales características

TRIBUTO TRANSITORIO-Mantenimiento de vigencia/**TRIBUTO TRANSITORIO EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA**-Creación legal de permanencia

TRIBUTO PERMANENTE-Creación legal

TRIBUTO-Carácter de “nuevo”

En general, el carácter de “nuevo” de un tributo, condición que tiene significación para distintos efectos constitucionales, no depende de la calificación que al respecto se haga en la ley que lo crea, sino de la circunstancia de ser distinto de aquellos que estén rigiendo en el momento de su expedición. Sin embargo no por ello la norma que haga una tal calificación es, por ese solo hecho, inconstitucional, porque la misma puede tener un sentido pedagógico, que oriente la aplicación de la norma, cuando efectivamente se trate de un nuevo impuesto.

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS-Creación como un nuevo impuesto

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS-Tributo nuevo

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS-Exclusión de la participación de municipios en ingresos corrientes de la Nación

NORMA ACUSADA-Efectos temporales

NORMA ACUSADA-Pérdida de vigencia en trámite del proceso

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Agotamiento plazo de norma

NORMA ACUSADA-Pronunciamiento aunque haya dejado de regir

PRINCIPIO PERPETUATIO JURISDICTIONIS-Pronunciamiento sobre norma que ha dejado de regir

NORMA ACUSADA-Vigencia limitada en el tiempo

DECLARACION DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS-Términos perentorios para revisión y corrección por administración

BENEFICIO DE AUDITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

BENEFICIO DE AUDITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

BENEFICIO ESPECIAL DE AUDITORIA EN MATERIA TRIBUTARIA-Reducción del plazo de firmeza de la declaración tributaria/**BENEFICIO ESPECIAL DE AUDITORIA EN MATERIA TRIBUTARIA**-Reducción del valor a pagar por activos

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN AMNISTIA TRIBUTARIA-Favorecimiento de morosos que ocultaron activos en la declaración

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LAS CARGAS PUBLICAS-Situación privilegiada de contribuyente moroso frente al cumplido/**PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA**-Situación privilegiada de contribuyente moroso frente al cumplido

AMNISTIA TRIBUTARIA-Inexequibilidad futura por situaciones jurídicas consolidadas

RENDA LIQUIDA GRAVABLE-Determinación

RENDA PRESUNTA-Alcance

BASE GRAVABLE-Determinación

SISTEMA TRIBUTARIO-Inclusiones

SISTEMA TRIBUTARIO-Exclusiones

RENTA PRESUNTIVA-Inclusiones y exclusiones

RENTA PRESUNTIVA-Exclusiones y exenciones determinadas por el legislador/**BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**-Determinación legislativa

Tanto las exclusiones como las exenciones o excepciones a la aplicación del sistema de renta presuntiva contribuyen a la determinación de la base gravable del tributo sobre la renta, y por lo tanto, al constituir uno de los elementos fundantes de la obligación sustantiva tributaria, deben ser clara y expresamente determinadas por el legislador.

EXENCION TRIBUTARIA-Determinación legislativa no delegable

BASE GRAVABLE DE TRIBUTO-Determinación legislativa

EXCLUSION TRIBUTARIA-Precisión legislativa de sujetos, hechos y requisitos para beneficio

EXCLUSION DE RENTA PRESUNTIVA-Previsión legislativa de elementos fundantes

POTESTAD REGLAMENTARIA EN ASUNTO TRIBUTARIO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Compatibilidad

POTESTAD REGLAMENTARIA EN EXCLUSION TRIBUTARIA-Competencia al Gobierno de determinar elementos accidentales y mutables

EXCLUSION TRIBUTARIA-Reserva de ley sobre término de vigencia/**EXCLUSION TRIBUTARIA**-Competencia legislativa para ampliar término de vigencia

EXCLUSION DE RENTA PRESUNTIVA-Competencia legislativa para ampliar término de vigencia

TRIBUTO-Reserva de ley

IMPUESTO A LAS VENTAS PARA TELEVISION SATELITAL-Servicios ejecutados desde el exterior que se entienden prestados en Colombia

PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD DEL TRIBUTO-Servicios ejecutados desde el exterior que se entienden prestados en Colombia

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Establecimiento de gravámenes necesarios

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Responsables

REGIMEN COMUN AL SIMPLIFICADO-Cambio de responsables

PRESUNCION EN MATERIA TRIBUTARIA-Validez

PRESUNCION EN IMPUESTO INDIRECTO

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Señalamiento por ley de estructura orgánica y competencias de entidades que se creen

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Creación por ley de órganos señalando competencias/**ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL**-Fijación por ejecutivo de estructura interna de cada entidad, plantas de personal y funciones de empleos

Al paso que a la ley corresponde, para determinar la estructura de la administración nacional, crear los distintos órganos que la componen, señalando para el efecto sus respectivas competencias, al Presidente de la República le corresponde, con sujeción a la ley, fijar la estructura interna de cada una de las entidades nacionales, así como el señalamiento, tanto de las plantas de personal como de las funciones especiales que correspondan a los distintos empleos.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Señalamiento preciso de competencias a un órgano

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Creación de dependencia específica

DIRECCION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA-Creación

ADMINISTRACION NACIONAL-Creación legal de dependencia de ente establecido y competencia gubernamental para modificar estructura interna

TASA-Creación/**TASA**-Identificación en la ley del servicio/**TASA**-Fijación de la tarifa/**TASA**-Fijación de la tarifa por autoridades administrativas/**TASA**-Fijación de la tarifa y no exigencia de criterios tenidos en cuenta

TASA-Creación y administración

TASA-Fijación de tarifa con base ad valorem

TASA-Tarifa asociada al servicio

TASA-No determinación contenido del servicio ni forma como gravamen se vincula

TASA ESPECIAL DE SERVICIOS ADUANEROS

TRIBUTARIO-Presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados

TRIBUTARIO-Contribuciones fiscales y parafiscales

SEGURIDAD SOCIAL-Delegación legislativa en particulares de gestión directa del servicio/**SEGURIDAD SOCIAL**-Delegación legislativa de funciones de vigilancia y control

SEGURIDAD SOCIAL-Ejercicio de control de pago de aportes parafiscales

SEGURIDAD SOCIAL-Competencias de control a cargo de entidades encargadas de prestación

SEGURIDAD SOCIAL-Facultades de control a entidades administradoras

DERECHO A LA INTIMIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados en los términos de la ley

TRIBUTARIO-Determinación por ley de intervención, competencia y procedimiento

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Creación de régimen de control fiscal específico

ENTIDAD PARTICULAR-Asignación de ejercicio de función pública de control sin precisión legal de ámbito de competencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sustentación de cargos en inferencias

Referencia: expediente D-3436
Demanda de inconstitucionalidad Ley 633 de 2000

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil uno (2001)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano HUMBERTO DE JESUS LONGAS LONDOÑO demandó la totalidad de la

Ley 633 de 2000 y como petición subsidiaria solicitó declarar la inexecutable de los artículos que se indican a continuación: 1, 2, 3, 4, 11 (parcial), 12 (parcial), 14 (parcial), 16, 20 (parcial), 27 (parcial), 29, 34, 37, 38 (parcial), 40, 50 (parcial), 53 (parcial), 55 (parcial), 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 79 (parcial), 80, 91, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134 (parcial).

II. LA DEMANDA, LAS INTERVENCIONES Y CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

En atención a la extensión y complejidad de los asuntos planteados, la Corte, por razones prácticas, se referirá por separado, de manera completa, a cada uno de los cargos formulados por el demandante.

Previamente, la Corte afirma su competencia para conocer del presente proceso, por dirigirse la demanda contra una ley de la República, o contra disposiciones que forman parte de ella, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

A continuación, con la metodología propuesta, se analizarán los cargos planteados por el demandante, para lo cual, salvo cuando la demanda se dirija contra la ley en su totalidad, se transcribirán las disposiciones demandadas, tal y como fueron publicadas en el diario oficial No. 44275 del 29 de diciembre de 2000, cuya transcripción se anexa.

El actor ha presentado como pretensiones principales las que se derivan de los cargos que se dirigen contra la Ley 633 de 2000 en su totalidad, y como subsidiarias, para el evento de que no prosperen los cargos principales, las que tienen soporte en los cargos que se dirigen específicamente contra algunos de los artículos de la ley.

La Corte estudiara por separado las pretensiones principales y las subsidiarias, salvo respecto de los cargos por vicios de trámite y por violación del principio de unidad de materia, que con la natural diferencia de especificidad, son los mismos para unas y otras, razón por la cual la consideración será conjunta.

A. PRETENSIONES PRINCIPALES

1. Inconstitucionalidad del proyecto de Ley 072 de 2000 de la Cámara de Representantes y 126 del Senado por no haber sido presentado por el Gobierno.

Normas demandadas: Ley 633 en su totalidad

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 1; 6; 115, numeral 11º; 154 y 200, numeral 1º.

1.1. Argumentos del Demandante

Afirma el accionante que el 15 de septiembre de 2000 el Ministro de Hacienda “por su cuenta y riesgo” presentó el proyecto de ley de reforma tributaria y posteriormente, presentó pliego de modificaciones del mismo proyecto fechado en noviembre 16 , sin que exista ningún tipo de evidencia que demuestre que antes de la presentación del proyecto o de su pliego de modificaciones, se hubiese realizado Consejo de Ministros, con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 154 de la Constitución en el cual se señalan los temas de los proyectos de ley que requieren iniciativa del Gobierno, dentro de los que se encuentran los referentes al establecimiento de rentas nacionales y fijen los gastos de la administración.

De acuerdo con el Artículo 115, inciso 2° de la Carta, el Gobierno está constituido por el Presidente de la República y el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo, en cada negocio particular, de lo cual concluye que “El Ministro de Hacienda se tomó atribuciones que no le corresponden, extralimitándose en el ejercicio de sus funciones, siendo responsable de acuerdo con el artículo 6° de la Constitución Política de Colombia”.

Para sustentar sus afirmaciones, adjunta sendos artículos de los periódicos El Colombiano, El Tiempo y Portafolio en donde “.. se demuestra que no hubo iniciativa del Gobierno de presentar el proyecto de Reforma Tributaria, antes bien hubo enfrentamiento entre los Ministros de Hacienda, Trabajo, Agricultura y Salud”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones solicita se declare la inexecutable de la totalidad de la Ley 633 de 2000 por no haber sido presentada por el Gobierno, en contra de lo preceptuado por el artículo 154 de la Carta.

1.2. Intervenciones

1.2.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario a través de su Presidente Paul Cahn-Speyer emitió concepto técnico a solicitud de esta Corte sobre las normas demandadas.

Expresa que en lo relativo a la iniciativa legislativa, los cargos presentados por el actor no están llamado a prosperar, ya que el propio artículo 200 de la Carta dispone que: “corresponde al Gobierno en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los Ministros...”. Igualmente, en el artículo 208 se señala que “los Ministros en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las Cámaras proyectos de ley...”, normas de las cuales se concluye que corresponde a los Ministros desarrollar la función de Gobierno en cuanto se orienten a concurrir a la formación de las leyes, mediante la presentación de proyectos de ley en

asuntos que correspondan a sus respectivas competencias, como lo hizo en este caso el Ministro de Hacienda, razón por la cual ningún reproche merece en este punto la ley demandada.

1.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para el Ministerio no puede afirmarse que la presentación de proyectos de ley por parte de los Ministros del despacho constituya una vulneración al principio de legalidad del servidor público, ni una usurpación indebida a las funciones del señor Presidente, ya que la propia Constitución en sus artículos 200 y 208 autoriza a los Ministros para presentar proyectos de ley en nombre del Gobierno; de lo cual se desprende que el Ministro de Hacienda se encuentra plenamente facultado para presentar proyectos de ley en materias que le son propias, sin que dicha actuación deba estar refrendada por el Presidente de la República.

1.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

No existe vulneración de los artículos 1, 6, 115, 150 numeral 11°, 154 y 200 numeral 1° de la Constitución, ya que a la luz de los textos señalados, no puede pretenderse que la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso, deba estar suscrita por el Presidente de la República y el correspondiente Ministro, puesto que la propia Carta otorga a los Ministros la calidad de voceros del Gobierno.

1.3. Concepto del Procurador

En concepto del señor Procurador General de la Nación, no existe vulneración del artículo 154 de la Carta, dado que el Gobierno Nacional, de acuerdo con el artículo 200 superior, ejerce funciones constitucionales en relación con el Congreso, y en virtud de la disposición citada, concurre a la formación de las leyes, presentando proyectos de ley por medio de sus ministros. De lo cual se concluye que cuando un Ministro presenta un proyecto de ley, lo hace a nombre del Gobierno a quién representa y en nombre del cual ejerce la iniciativa legislativa, y no a nombre propio como lo señala equivocadamente el accionante.

1.4. Consideraciones de la Corte

De conformidad con lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política el Gobierno está conformado para cada asunto en particular por el Presidente de la República y el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Ramo.

La Corte ha considerado que pese a lo anterior, conforme a los artículos 200 y 208 de la Constitución, el Gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de los Ministros, razón por la cual no se requiere que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental sean suscritos por el Presidente de la República. Al respecto en Sentencia C-119 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) dijo:

“Tampoco se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno, hoy del Interior, como integrantes del Gobierno, pues a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma obra dispone que ‘Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución...’. Esta atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece corroborada por el inciso 2º del artículo 208 del mismo estatuto superior.”

En reciente pronunciamiento sobre esta materia la Corte agregó que “[l]a competencia que conforme a los artículos 200 y 208 tienen los Ministros del Despacho no se limita, pues, a la tarea de presentar físicamente los proyectos o hacer la radicación personal de los mismos, requisito que no es exigible conforme al ordenamiento, sino a la capacidad jurídica de presentarlos en representación del Gobierno”.¹

Esto no significa, de acuerdo con la sentencia antes citada, que los Ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida en que sólo pueden hacerlo en representación del Gobierno. Esta última situación se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por el Ministro del Despacho, sin embargo dicha presunción podría ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el Ministro actuó sin su previa autorización.² Esa presunción, por otra parte, no puede desvirtuarse, como lo pretende el demandante, acreditando las diferencias de criterio que en sus intervenciones públicas y en relación con un determinado proyecto de ley presenten los Ministros del Despacho. Tampoco se requiere, como lo sugiere el actor, que para que un proyecto de ley presentado por intermedio de un ministro del despacho se entienda presentado por el Gobierno, previamente su texto se haya acordado en el Consejo de Ministros, corporación a la que ninguna disposición atribuye tal competencia.

Como el proyecto de ley fue presentado con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien en principio y para ese específico propósito, actúa en representación del Gobierno, sin que la ausencia de la firma del Presidente de la República constituya, tal y como se ha expresado, un vicio de constitucionalidad como lo pretende el actor, el presente cargo no está llamado a prosperar.

2. Vulneración del principio de unidad de materia

¹ Sentencia C-503 de 2001

² Idem.

Pretensión principal

Normas demandadas: Ley 633 de 2000 en su totalidad

Pretensión subsidiaria

Normas demandadas: Artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 80, 103, 110, 111, 119, 120, 121, 122, 129 y 133 de la Ley 633 de 2000.

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículo 158.

Cosa juzgada constitucional

Mediante Sentencia C-809 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 80 de la Ley 633 de 2000, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

Disposiciones acusadas

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas de manera especial:

Artículo 59. Modifícase el artículo 9° de la Ley 66 del 19 de agosto de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 9°. Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios.

Parágrafo. Los depósitos judiciales efectuados por causas o motivos laborales, prescribirán a favor del Tesoro Nacional, si transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha del depósito, no se hubiere iniciado proceso judicial alguno por parte del beneficiario, tendiente a obtener su entrega.

Los dineros así adquiridos financiarán planes, proyectos y programas de inversión y capacitación de la Rama Judicial”.

Artículo 60. Contratos y convenios. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial podrá celebrar en nombre de la Nación -Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, los actos y contratos que deban otorgarse o suscribirse con personas públicas y/o privadas para la prestación de servicios con objeto de mejorar la administración de los recursos y servicios de la Rama Judicial, tales como cobro coactivo, notificaciones, citaciones y expedición de certificaciones.

También, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial podrá suscribir en nombre de la Nación- Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, contratos de fiducia para la administración de recursos, que se constituyan en patrimonios autónomos independientes.

Así mismo, podrá celebrar convenios o suscribir contratos con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para combatir la evasión y morosidad en el pago de tributos, contribuciones, aportes y multas. En desarrollo de estos podrán realizar planes conjuntos de fiscalización, cobro y capacitación.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá autorizar previamente la celebración de los contratos o convenios a los que se refiere este artículo.

Artículo 61. Multas. Modifícase el inciso 4° del artículo 31 de la Ley 200 de 1995, el cual quedará así: "Vencido el plazo señalado en el inciso anterior, el sancionado pagará el monto de la multa con intereses moratorios mensuales a la tasa establecida en las normas tributarias".

Artículo 62. Multas y causación de intereses moratorios. Las multas que a partir de la vigencia de la presente Ley impongan las autoridades judiciales una vez sean exigibles causarán intereses moratorios mensuales a la tasa establecida en las normas tributarias.

Artículo 63. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, Fovis. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, Fovis, estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente Caja de Compensación Familiar, los cuales continuarán administrados directamente por las Cajas en forma autónoma en sus etapas de postulación, calificación, asignación y pago, en los porcentajes mínimos que se refieren a continuación:

a) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintiséis por ciento (26%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veintidós por ciento (22%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

b) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintiséis por ciento (26%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veinticuatro por ciento (24%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

c) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintiséis por ciento (26%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veinticinco por ciento (25%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

d) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintisiete por ciento (27%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean

inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veintiséis por ciento (26%) de los aportes patronales para subsidios.

La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

e) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional deberá transferir al Fovis una suma que será del trece por ciento (13%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

f) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del quince por ciento (15%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

g) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del diecisiete por ciento (17%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

h) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del dieciocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

i) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del siete por ciento (7%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al diez por ciento (10%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del cinco por ciento (5%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

j) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del nueve por ciento (9%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al diez por ciento (10%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del siete por ciento (7%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

k) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del diez por ciento (10%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

l) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al ciento por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

m) Para los años 1999, 2000, 2001 y 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare inferior al ochenta por ciento (80%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del cinco por ciento (5%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo.

Parágrafo 1°. Las Cajas de compensación familiar con los recursos restantes de sus recaudos para subsidios no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

Parágrafo 2°. El cincuenta y cinco por ciento (55%) mínimo, que las cajas destinarán al subsidio monetario, será calculado sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al Fondo de subsidio familiar de vivienda y las demás obligaciones que determine la ley, así como el diez por ciento (10%) de los gastos de administración y funcionamiento la contribución a la Superintendencia del Subsidio Familiar según la legislación vigente. En ningún caso una caja podrá pagar como subsidio en dinero una suma inferior a la que esté pagando en el momento de expedirse esta ley.

Parágrafo 3°. No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en el componente de vivienda de interés social, las Cajas de compensación familiar que operen al tenor del inciso 2° del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las áreas que a continuación se enuncia y respecto de los recaudos provenientes de las mismas:

Departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, Guajira, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés, Vichada y la región de Urabá, con excepción de las ciudades de Riohacha, Sincelejo, Villavicencio, Yopal, y sus respectivas áreas de influencia en estas áreas; las cajas podrán adelantar libremente programas de vivienda, incluidos subsidios para los beneficiarios adjudicatarios de los mismos. La autoridad de inspección y vigilancia competente evaluará las situaciones de excepción de este parágrafo.

Parágrafo 4°. No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en los componentes de vivienda de interés social, de que trata esta ley, las Cajas de compensación familiar que operen al tenor del inciso 2° del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las zonas de desastre del Eje Cafetero. La autoridad de inspección y vigilancia está facultada para evaluar la situación de estas cajas en la medida en que se vaya recuperando la zona.

Parágrafo 5°. No obstante lo señalado en este artículo, las cajas podrán someterse a un plan de ajuste para alcanzar los porcentajes aquí establecidos, cuando las circunstancias financieras así lo requieran, a juicio de la entidad que ejerza la supervisión y control de las Cajas de Compensación.

Artículo 64. Destinación de los recursos del Fovis. Los recursos adicionales que se generen respecto de los establecidos con anterioridad a la presente ley se destinarán de la siguiente manera:

a) No menos del cincuenta por ciento (50%) para vivienda de interés social;

b) El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad, por las Cajas de compensación sin necesidad de trasladarlos al Fovis.

Parágrafo. En aquellos entes territoriales que cuentan con recursos para la cofinanciación de los Programas de Jornada Escolar Complementaria y atención a los niños de cero (0) a seis (6) años más pobres, las Cajas de Compensación Familiar podrán establecer convenios y alianzas con los gobiernos respectivos para tal fin.

Artículo 65. Manejo financiero. Las Cajas tendrán un manejo financiero independiente y en cuentas separadas del recaudo del cuatro por ciento (4%) de la nómina para los servicios de mercadeo, IPS y EPS. Por consiguiente, a partir de la vigencia de la presente ley, en ningún caso los recursos provenientes del aporte del cuatro por ciento (4%) podrán destinarse a subsidiar dichas actividades. Estos servicios abiertos a la comunidad deberán llegar a su punto de equilibrio financiero el 31 de diciembre del año 2000. En el caso de los hoteles no habrá tarifa subsidiada para los trabajadores que tengan ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes.

Parágrafo 1°. Las cajas de compensación familiar podrán aprobar préstamos con destino a colaborar en el pago de atención de personas a cargo de trabajadores beneficiarios, al tenor de la Ley 21 de 1982, en eventos que no estén cubiertos por el sistema general de seguridad social en salud o cobertura de servicios médico-asistenciales a que, por norma legal, deba estar afiliado el trabajador. El préstamo por evento podrá ser superior a diez (10) veces la cuota del subsidio monetario mensual vigente al momento del mismo. Las cajas podrán establecer cuotas moderadoras para estos efectos exclusivamente.

Parágrafo 2°. Los subsidios de escolaridad en dinero pagados por las Cajas de Compensación a las personas a cargo de trabajadores beneficiarias, matriculadas en los tres (3) últimos grados del ciclo secundario de la educación básica y en el nivel de educación media, formarán parte del cálculo de subsidio monetario pagado por cada Caja de Compensación Familiar y de la obligación de destinación para educación prevista en el artículo 5° del Decreto 1902 de 1994, siempre que la destinación total para ella no resulte inferior a la obligatoria antes de la vigencia de la presente ley.

Artículo 66. Programas de capacitación no formales. Los programas de capacitación no formales que ofrezcan las Cajas de compensación familiar podrán ser subsidiados cuando no presenten duplicidad con los programas ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, salvo aquellos desarrollados en convenios con dicha entidad; dichos programas dirigidos exclusivamente al fomento, mejoramiento del empleo productivo y a la generación de ingresos para la familia.

Artículo 67. Fovis. Las cajas de compensación familiar continuarán administrando autónomamente en los términos previstos por las Leyes 49 de 1990 y 3ª de 1991 los recursos apropiados con destino a la postulación, calificación, asignación y pago de subsidios para VIS de conformidad con los procedimientos señalados por el Gobierno Nacional.

Artículo 68. Subsidios. La asignación de subsidios correspondientes a la vigencia presupuestal del año 1999 para el rango de familias con ingreso hasta dos (2) smlm se orientará en primer lugar a programas asociativos que a la fecha de la sanción de la presente ley demuestren un avance en construcción de obras de infraestructura o vivienda no menor al veinte por ciento (20%) del valor total del proyecto.

Artículo 69. Acceso al subsidio. Las familias de ingresos inferiores a dos (2) smlm podrán acceder al subsidio de vivienda sin el requisito del ahorro programado siempre y cuando tengan garantizada la financiación completa de la solución de vivienda a la que aspiran.

Artículo 70. Proyectos colectivos en vivienda de interés social. La asignación individual de los subsidios a la demanda para vivienda de interés social contempla las modalidades de proyectos individuales y proyectos colectivos.

Artículo 71. Concurrencia de las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal en proyectos de vivienda de interés social. Las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal podrán invertir recursos en programas colectivos de Vivienda de interés Social, VIS. En aquellos municipios en donde haya aporte en lotes municipales en los programas de VIS, que cuenten con financiación de la Nación, dichos lotes se adjudicarán por el sistema de libre concurrencia y selección objetiva entre los constructores interesados, que ofrezcan menor valor de la vivienda excepto cuando la construcción vaya a ser totalmente ejecutada por una entidad estatal.

Artículo 72. Afiliación de los trabajadores por cuenta propia. El Gobierno promoverá la legislación para la incorporación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia a las Cajas de Compensación Familiar, mediante el pago mensual del dos por ciento (2%) de sus ingresos reales, con una base mínima de dos (2) salarios mínimos, con derecho a todos los servicios que las cajas ofrecen, exceptuando el subsidio monetario; y para programas voluntarios de ahorro programado que se creen para el acceso a la vivienda en el caso de estos trabajadores. Los programas de ahorro voluntario para vivienda podrán extenderse a trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación, del sector formal.

Artículo 73. Impuestos en los casos de supresión, fusión, transformación de entidades u organismos públicos del orden nacional. En los casos de supresión, fusión, transformación, cesión de activos, pasivos y contratos, liquidación o modificación de estructura de entidades u organismos públicos del orden nacional, los actos o contratos que deban extenderse u otorgarse con motivo de tales eventos, se considerarán actos sin cuantía y no generarán impuestos ni contribuciones de carácter nacional.

Para efectos del registro sobre inmuebles y demás bienes sujetos al mismo, bastará con enumerarlos en el respectivo documento en el que conste la supresión, fusión, transformación, cesión de activos, pasivos y contratos, liquidación o modificación de estructura, indicando el folio de matrícula inmobiliaria o el dato que identifica el registro del bien o de los derechos respectivos, incluidos los derechos fiduciarios.

Artículo 74. Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Artículo 75. Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá apoyar el subsidio a las primas de riesgos de seguros de productores.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario orientará los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, así como la elegibilidad del subsidio de las primas a explotaciones agropecuarias y zonas específicas.

Artículo 103. A partir del 1° de enero del año 2001 la Nación cede a favor del Municipio de Zipaquirá la totalidad de los ingresos provenientes del valor que se paga por la entrada a visitar la Catedral de Sal de Zipaquirá. Estos recursos serán utilizados por el Municipio prioritariamente para el mantenimiento y funcionamiento óptimo de la Catedral como monumento turístico-religioso y para fomentar el desarrollo turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre planes y programas del orden territorial a escala municipal, departamental y nacional

Artículo 110. Findeter transferirá anualmente a la Nación el producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con Insfopal, realizados según la Ley 57 de 1989, recursos que se destinarán en su totalidad, anualmente a la financiación del programa de modernización empresarial ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 111. El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos

Artículo 119. A partir de la vigencia fiscal de 2001 las apropiaciones previstas en el presupuesto de gastos del Ministerio de Minas y Energía, el Fondo Nacional de Regalías y Cormagdalena asociadas al Plan de Inversiones de la Costa Atlántica, se ubicarán en el presupuesto del servicio de la deuda. Para ello el Ministro de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación harán los ajustes correspondientes en el anexo del decreto de liquidación del presupuesto para el año 2001.

Artículo 120. Los recursos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y los recaudos por conceptos de mora, multa y sanciones pecuniarias liquidadas en función de los mismos continuarán perteneciendo al Fondo de Defensa Nacional. También pertenecerán a este Fondo los recursos provenientes de la venta de activos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional y de las donaciones que se realicen al mismo. Con los recursos provenientes de la venta de activos no se podrán financiar gastos recurrentes.

Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional-Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

Artículo 121. Interpretase con autoridad que las actividades desarrolladas conforme a la ley, por la Nación, sus establecimientos públicos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, tienen el carácter de funciones administrativas, no sujetas ellas, ni sus ingresos, al impuesto de Industria y Comercio.

Artículo 122. Para las entidades públicas en disolución, liquidación o concordato liquidatorio se podrán suspender las sanciones que se encuentren en firme o en proceso de discusión siempre que medie el pago del veinte por ciento (20%) del valor determinado en las respectivas Resoluciones. Este pago deberá realizarse al finalizar el proceso liquidatorio teniendo en cuenta las prelaciones establecidas por la ley para estas obligaciones.

Artículo 129. El Inurbe podrá adelantar un programa de refinanciación de las obligaciones que tengan los deudores del ICT mejorando los plazos de la Resolución

número 0167 de 2000 y las tasas de interés para pago de capital (plazo mínimo de 12 meses) e intereses

Artículo 133. Autorízase, por una sola vez, para que los municipios y departamentos productores de hidrocarburos dispongan del reintegro de sus derechos en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera de que trata la Ley 209 de 1995, para destinarlo exclusivamente para el pago de deuda vigente a la fecha de la expedición de la presente ley.

El Gobierno dispondrá de los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Regalías en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, para asignarlos a los municipios y departamentos no productores de hidrocarburos, con destinación exclusiva al pago de la deuda causada por la financiación de proyectos y programas de desarrollo. Los recursos que se liberen en virtud del presente artículo se destinarán en forma exclusiva a inversión y en ningún caso a gastos de funcionamiento.

2.1. Argumentos del Demandante

A juicio del actor la Ley 633 de 2000 abarca pluralidad de materias inconexas e independientes, ya que si bien la mayoría de las normas son de carácter tributario, no guardan ningún tipo de relación con esta última materia, aquellas que tratan temas como el fortalecimiento de las finanzas de la Rama Judicial, las que se refieren al tratamiento de los fondos obligatorios para la vivienda de interés social, o las relativas al Fondo Agropecuario de Garantías. Esta “mezcla” de materias diversas no posee un hilo conductor, de lo cual se desprende la flagrante violación al artículo 158 de la Carta.

El actor identifica como materia de la ley la reforma tributaria y como materias distintas, sin relación de conexidad, las que tienen que ver con el fortalecimiento de las finanzas de la Rama Judicial (4 artículos), con el Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social (10 artículos), con el Fondo Agropecuario de Garantías (2 artículos) y con normas de diversa índole (10 artículos).

De manera subsidiaria, afirma el demandante que los artículos específicamente citados violan el artículo 158 de la Carta, ya que la unidad de materia se ve amenazada por la existencia de materias inconexas que no guardan relación con el proyecto de ley 072 de 2000 de la Cámara de Representantes, que versaba sobre reforma tributaria, tales como las relativas a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y las normas sobre fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial. Por esta razón considera el demandante que debe declararse la inexecutable de las normas específicamente demandadas.

2.2. Intervenciones

2.2.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Como primera medida, el Instituto define los alcances del principio de unidad de materia, destacando que debe entenderse como “una restricción de técnica legislativa que consiste en impedir la inclusión de materias en un mismo texto

legal que no tengan conexidad sustancial o lógica entre sí o con el tema principal”.

Seguidamente, el Instituto cita las sentencias C-025 de 1993 y C-022 de 1994, en las cuales se señala que la violación del principio de unidad de materia no implica la declaratoria de inconstitucionalidad de toda la norma, sino solamente de aquellas normas “intrusas” que sean ajenas al tema central de la ley. El Instituto comparte éstas apreciaciones, pero manifiesta separarse de la Corte en cuanto a que el análisis, a su juicio, no debe ser amplio y tolerante, sino que, por el contrario, ha de ser severo, estricto y orientado por un criterio rígido en la aplicación del concepto de unidad de materia. Ya que lo que se busca es que desde sus orígenes la ley no se improvise, sino que por el contrario se estructure alrededor de una específica materia, la cual debe definirse en el mismo proyecto, y por lo tanto, las normas que resulten ajenas a dicha materia deberán ser retiradas del ordenamiento jurídico.

En concepto del Instituto deben ser declaradas inexecutable aquellas normas que no posean ningún tipo de relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la ley.

Señala que la Ley 633 de 2000 se concentra en el tema de los impuestos y tiene su origen “en la necesidad, siempre presente, de introducir ajustes fiscales para lograr un mejor comportamiento en términos de recaudo”, razón por la cual todas las disposiciones que no guarden relación directa con este asunto deban ser retiradas del ordenamiento jurídico.

2.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En concepto del Ministerio, la Ley 633 no ofrece reparo de constitucionalidad alguno ya que la llamada “Reforma Tributaria” se expidió con el fin de equilibrar el presupuesto sujetándose a lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución; de esta forma se pretende crear nuevos ingresos que permitan financiar los gastos de la presente vigencia fiscal; luego si la ley contempla en la mayoría de sus artículos temas referentes a ingresos, resulta coherente que se hubieran incluido normas relativas al gasto por guardar con las primeras una relación de conexidad temática.

Por otra parte, el principio de unidad de materia no puede definirse y aplicarse de forma restrictiva, lo cual llevará a “anular el propósito del Constituyente cual es el de democratizar los recursos en el sentido de que es el Congreso quien establece las bases del ingreso y del gasto y el Gobierno es quien orienta las políticas para su inversión”.

En concepto del Ministerio, es preciso anotar que las normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial de los artículos 59 a 62, la asignación presupuestal del artículo 80, las transferencias de FINDETER a la Nación del artículo 110, la destinación de recursos del artículo 111, la reubicación de las partidas presupuestales del artículo 119, la asignación de recursos al Fondo de Defensa Nacional, la suspensión de las sanciones a entidades públicas que

hayan efectuado por lo menos el 20% del pago, y la facultad para que el Inurbe refinance las obligaciones de los deudores del ICT, son plenamente permitidas, ya que todas ellas tienen como común denominador el fortalecimiento de las finanzas públicas del orden nacional, razón por la cual no se vulnera el principio de unidad de materia.

Señala el interviniente que las normas sobre los Fondos de Vivienda de Interés Social, presentan una conexidad plena con la materia tributaria, pues en ellas lo que se está reglamentando es la utilización de los recursos provenientes de una contribución parafiscal.

2.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

En opinión de quien interviene en representación de la DIAN los artículos demandados no violan el principio de la unidad de materia, por las siguientes razones:

- En el título de la ley están anunciados de manera expresa los asuntos sobre los que trata la ley, los cuales son temas económicos y financieros.
- La Ley 633 de 2000 contiene normas sobre reforma tributaria, manejo económico y financiero de algunos fondos, finanzas de la rama judicial y medidas orientadas a corregir el desequilibrio presupuestal. Todos los temas tratados en la ley tienen un común denominador que los relaciona cual es el de el manejo de temas económicos, en sus manifestaciones tributarias, financieras y presupuestales.

2.3. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación a través de concepto No. 2536 del 8 de mayo de 2001, solicita se declare la exequibilidad de las normas antecitadas, por considerar que ellas guardan conexidad teleológica con el tema central de la ley, en tanto que todo el articulado tiene como fin financiar a través de nuevos ingresos que se buscan obtener con la reforma tributaria, la totalidad de los gastos previstos en la ley de presupuesto.

2.4. Consideraciones de la Corte

2.4.1. Problema jurídico

La unidad de materia debe apreciarse desde una doble perspectiva: por un lado, todo proyecto de ley, considerado en su conjunto, debe referirse a una misma materia; por otro, todas las disposiciones que resulten aprobadas en el trámite de un proyecto de ley, deben guardar relación de conexidad con la materia del mismo.

Desde esta perspectiva los problemas jurídicos que se plantean en la demanda

son los siguientes:

- Debe establecerse si la ley acusada contiene diversidad de materias, en contravía con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución.
- Es necesario determinar si los artículos individualizados por el actor contrarían el principio de unidad de materia, por carecer de relación de conexidad objetiva con la materia propia de la ley.

2.4.2. Análisis de los cargos

Respecto del primero de los problemas planteados es preciso señalar que la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema. Por el contrario, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Sin embargo la Corte ha sido clara en señalar que no puede haber proyectos que traten de diferentes materias.³ Ello ocurriría cuando entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno de ellos constituya una materia separada. En este caso, tendría plena aplicación el artículo 158 de la Carta, sin que para sanear el vicio baste con incorporar las distintas materias en el título de la ley, puesto que si bien el artículo 169 exige que haya precisa correspondencia entre el título de las leyes y el contenido de las mismas, no se trata de un requisito meramente formal, al punto que pueda satisfacerse con la simple enunciación en el título de diversas materias que no sea posible englobar en una sola conforme a algún criterio de conexidad.

Ha señalado la Corte, por otra parte, que la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate. Así, los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad objetiva con los contenidos de ésta.⁴

Establecido el contenido temático de un proyecto de ley, y verificado que el mismo no es violatorio del principio de unidad de materia, el examen de constitucionalidad por este concepto da paso a los cargos que se formulen

³ Sentencia C-025-1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa sentencia la Corte expresó que si bien “... el término "materia", para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”, (...) “[u]n proyecto de ley no puede versar sobre **varias materias**. La Constitución expresamente proscribire semejante hipótesis. Ella ordena que "todo proyecto de ley debe referirse a una **misma materia**" (la Corte resalta)”.

⁴ En Sentencia C-807-2001, la Corte expresó que “A la luz de esos criterios, el contenido material de un proyecto de ley, en función del principio de unidad de materia, puede terminar de configurarse en el curso del debate parlamentario, en la medida en que como fruto de tal debate es posible decidir, en ciertos casos, su restricción, o su ampliación cuando, en este último caso, ello se haga sobre contenidos que guarden relación de conexidad objetiva y razonable con la materia inicial del proyecto. Tal ampliación, como ha quedado expresado, sólo puede cumplirse con cabal aplicación del principio de consecutividad.”

respecto de normas particulares que no sea posible encuadrar dentro de ese contenido temático. Y para dicho examen, nuevamente, debe acudirse a consideraciones de razonabilidad para establecer las posibles relaciones de conexidad, conforme a los criterios que para el efecto ha señalado la Corte.

En ambos casos el criterio debe ser flexible, por cuanto, si bien, como lo ha afirmado la Corte, el objetivo del principio es, tanto mantener la coherencia del proyecto y del debate, de manera tal que se garantice "... una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta"⁵, y que "... la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley"⁶, como evitar normas sorprendidas, introducidas de manera subrepticia en el trámite de los proyectos de ley, el alcance del mismo no puede llevar a desconocer el principio democrático, la capacidad de configuración del legislador y la dinámica del debate parlamentario, cuya esencia, precisamente, está en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, de cómo resultado modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones. Y tal posibilidad se frustraría si hubiese una tal exigencia en cuanto a la unidad de materia, que el legislador quedase atado a núcleos temáticos, sin poder, como resultado del debate, ampliarlos cuando ello parezca adecuado al propósito de la legislación, dentro de un margen de valoración que corresponde al órgano legislativo.

Debe tenerse en cuenta que la violación del principio de unidad de materia no sólo resulta de aquellas normas que se introducen de manera sorprendente y tardía en el curso de los debates, sino que también es posible que, desde el primer momento, el proyecto sea contrario al principio de unidad de materia. En este caso no se trataría de normas ocultas, ya que desde que se presenta la iniciativa, las mismas harían parte de ella y pueden ser objeto de debate y discusión, pero, por no guardar relación de conexidad con la materia del proyecto atentan contra la unidad que la Constitución ha prescrito. El principio, desde esta perspectiva, se orienta a que el debate, desde el primer momento esté centrado en torno a una sola materia, no obstante su eventual complejidad temática, pero sin que sea admisible un debate disperso sobre diversas materias que carecen de vínculo entre sí.

La materia de la Ley 633 de 2000

El actor sustenta su pretensión principal en la consideración de que el tema del proyecto que luego se convirtió en Ley 633 de 2000 era tributario, en la medida en que el proyecto 072 Cámara se presentó para adelantar una reforma tributaria.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, expresa que el tema de la tributación tiene entidad propia, que es posible delimitar de manera precisa,

⁵ Sentencia C-540-2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁶ Idem.

razón por la cual, y puesto que según sus orígenes la materia de la ley es la tributaria, deben declararse inexecutable las disposiciones que no guarden relación con dicho asunto.

Debe la Corte precisar que, salvo el improbable caso en que no sea posible determinar cual es la materia dominante de una ley, el cargo por violación del principio de unidad de materia no puede dirigirse contra la ley en su totalidad, sino contra aquellas disposiciones respecto de las cuales pueda establecerse que carecen de relación de conexidad con la materia de la ley. Por esa razón la Corte restringirá su pronunciamiento a las disposiciones respecto de las cuales se haya formulado un cargo de manera concreta.

En una primera aproximación, el actor identifica diversos conjuntos de disposiciones que, en su criterio, corresponden a materias distintas de aquella que constituye la materia de la ley. En este caso el cargo se estructura en torno a la existencia de diversas materias en el mismo proyecto, lo cual está prohibido por la Constitución.

En esta primera etapa del examen, entonces, el contraste debe hacerse entre el tema que se identifica como materia del proyecto y los otros que se señalan como carentes de relación de conexidad con el mismo.

La identificación que de las distintas materias hace el actor puede presentarse de la siguiente manera:

La materia del proyecto es la tributaria, contenida en el mayor número de los artículos de la ley.

Adicionalmente la ley contiene las siguientes materias, sin relación de conexidad entre si, ni con la materia tributaria:

- Normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial, artículos 59 a 62.
- Normas sobre tratamiento a los fondos obligatorios para vivienda de interés social (FOVIS), artículos 63 a 72.
- Normas sobre el Fondo Agropecuario de Garantías, artículos 74 y 75
- Normas de diversa índole, artículos 80, 103, 110, 111, 119, 120, 121, 122, 129 y 133.

Para que pueda estructurarse un cargo de inconstitucionalidad por violación general del principio de unidad de materia es necesario que el actor identifique la materia propia de la ley y las disposiciones que, por carecer de relación de conexidad con ella, constituyan materia distinta. En este caso, claramente, el actor identifica tres contenidos temáticos que en su criterio no tienen relación alguna de conexidad con la materia propia de la ley. Tales son los relacionados con las finanzas de la Rama Judicial, los FOVIS y los Fondos Agropecuarios.

El actor enuncia un conjunto normativo adicional, bajo la denominación de “normas de diversa índole”. Encuentra la Corte que existe aquí un defecto en la

formulación del cargo, porque respecto de los artículos así agrupados no hay identificación de contenido temático y por consiguiente no puede derivarse concepto de oposición entre tales artículos y la materia de la ley. Por esta razón, en este aparte, sobre estos artículos, la Corte se declarará inhibida para fallar, por ineptitud sustancial de la demanda.

Para el examen general sobre la materia de la Ley observa la Corte:

El proyecto se presentó a consideración del Congreso, en la Cámara de Representantes, como de reforma tributaria y había sido anunciado como un complemento de la ley de presupuesto, indispensable para que, en los términos del artículo 347 de la Constitución, se pueda terminar de financiar el presupuesto de gastos para el año 2001 con el señalamiento de nuevos ingresos. En ese contexto, el proyecto se estructuró dentro de un propósito más amplio, referido a la búsqueda de una solución de carácter estructural para el problema de desbalance de las finanzas públicas, que, en la actual coyuntura, contribuyera a la reactivación de la economía.

El Gobierno, el 16 de noviembre, adicionó el proyecto original con un pliego de modificaciones concertado con los ponentes. En dicho pliego y en la exposición de motivos que lo acompañaba, se conservaba la identidad temática del proyecto en torno a la reforma tributaria y disposiciones conexas con ella. Un examen somero permite apreciar que los artículos de la propuesta, hasta ese momento, se refieren a temas que guardan estrecha relación de conexidad con la materia que define el proyecto, cuyo título, precisamente era, y continuaba siendo “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. Como artículos nuevos se introducen, en esta instancia, entre otros, seis relacionados con las finanzas de la Rama Judicial, en “... ajustes al impuesto de remates, prescripción de depósitos judiciales a favor de la nación, aplicación de la DTF a los promedios mensuales de depósitos judiciales y generación de intereses moratorios por el no pago de las multas impuestas por las autoridades judiciales.” Observa la Corte que respecto de estos artículos, que en la demanda se agrupan bajo la denominación de “Normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, es posible establecer una clara relación de conexidad con la materia de la ley, puesto que ellos se orientan a regular unos ingresos de la Rama Judicial y la gestión eficiente de esos recursos, objetivos que tanto temática como teleológicamente encuadran en el ámbito material de la ley, sin que de dicho conjunto de normas pueda predicarse que constituyen una materia distinta.

Posteriormente, el 28 de noviembre de 2000, se rinde el informe de ponencia para primer debate. En dicho informe se presenta ponencia para el proyecto 072 Cámara, 126, Senado, acumulado con los proyectos 062 Cámara y 084 Cámara, que versan sobre beneficios tributarios para las aerolíneas que incrementen sus vuelos semanales a los nuevos Departamentos y una modificación a la Ley 488 de 1998 que trata de materias tributarias, respectivamente.

En ese momento se introdujeron, como parte del pliego de modificaciones presentado por los ponentes, los artículos que ahora son objeto de examen por

violación del principio de unidad de materia y que tienen que ver con los FOVIS y con los Fondos Agropecuario de Garantías y Nacional de Crédito Agropecuario.

En ese mismo momento, se propone también que se cambie el título de la ley, que en adelante deberá ser “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los Fondos obligatorios para vivienda de interés social y se modifican normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial”.

Como puede observarse, se trataba, claramente, de una adición a los contenidos temáticos del proyecto original, cuya materia, hasta ese momento, podía señalarse como la de reforma tributaria y en general, ajustes orientados a obtener el equilibrio presupuestal, y la que ahora se agregan unas normas orientadas a regular el manejo de unos recursos públicos en el campo de la vivienda de interés social y el desarrollo agropecuario.

Tal como se ha señalado, es posible que el curso del debate parlamentario, y con particular claridad, durante el primer debate, se adicionen los contenidos temáticos de un proyecto de ley, de manera que se amplíe la materia del mismo, siempre que se pueda encontrar una relación de conexidad entre los temas originales y los nuevos.

Observa la Corte que tanto las normas sobre los FOVIS como la que tienen que ver con los fondos para el sector agropecuario, tienen por objeto la regulación de unos recursos de carácter público, orientados, en el primer caso a suplir unas evidentes necesidades en el campo de la inversión social y en el segundo, a promover un modelo de desarrollo agropecuario dentro del cual dichos recursos apoyan el crédito a proyectos productivos. Dentro de una concepción integral de la materia de la ley y de la situación que con la misma se pretende afrontar, encuentra la Corte que válidamente podía el Congreso ampliar con estos nuevos contenidos la materia inicial de la ley, de manera que ella ahora comprenda no sólo los aspectos estrictamente tributarios, sino también aquellos relacionados con la programas de vivienda de interés social y de apoyo a la producción agropecuaria, con clara incidencia en el propósito de reactivación económica que, desde el principio caracterizó el proyecto de ley.

Petición subsidiaria

Una vez establecida la materia propia de la ley procede el examen desde la perspectiva de normas aisladas, que no puedan encuadrarse dentro de dicha materia. Pese a que el actor, de manera subsidiaria, solicita la declaratoria de inexecutable de algunas normas por contrariar el principio de unidad de materia, lo cierto es que en este caso, conforme a la jurisprudencia de la Corte, la demanda es inepta, por cuanto respecto de las normas demandadas no identifica cual es la razón por la cual tales normas no encuadran en la materia de

la ley. 7

Se aclara que, habiendo encontrado la Corte que la regulación relacionada con las finanzas de la Rama Judicial, con los FOVIS y con los Fondos Agropecuario de Garantías y Nacional de Riesgo Agropecuario, hace parte de la materia de la ley, el cargo de inconstitucionalidad que el actor formula contra los artículos que tienen que ver con estos temas, para que resultase admisible, debía expresar las razones por las cuales los mismos no tienen relación de conexidad con la materia de la ley. Del mismo modo, en la medida en que de manera general el actor no identificó cual es la materia propia y distinta de los artículos que agrupa bajo la denominación de “normas de diversa índole”, para estructurar el cargo habría sido necesario que señalase de manera concreta el concepto por el cual dichos artículos carecen de relación de conexidad con la materia propia de la ley. Como en ninguno de los casos el actor presenta un concepto de la violación, el cargo es inepto y la Corte habrá de declararse inhibida para pronunciarse sobre las disposiciones demandadas.

3. La Ley 633 de 2000 contiene gran cantidad de artículos que no surtieron el trámite Constitucional

Pretensión principal

Normas demandadas: Ley 633 de 2000 en su totalidad

Pretensión subsidiaria

Normas demandadas: Artículos 1 numerales 1º, 12º, 14º; 11, inciso 2º; 12, incisos 3º y 4º; 14, inciso 3º; 16 incisos 1º y 4º; 20, inciso 2º; 27, varios incisos y párrafo 1º, incisos 2, 3, 4, 5 y 6 y párrafo transitorio, inciso 1º; 37; 38, inciso 1º; 50 incisos 2º y 3º; 53, párrafo; 56, inciso 1º; 65, párrafos 1º y 2º; 71, parcial; 79, parcial; 97 a 130 y 132 a 134 de la Ley 633 de 2000.

Normas constitucionales que se consideran infringidas : Artículos 157, 160 y 161.

Cosa Juzgada Constitucional

La Corte, en Sentencia C-809 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se pronunció en relación con la ley demandada, por el mismo cargo que ahora se estudia, respecto de los siguientes de los artículos acusados: Artículos 37, 97 a 130 y 132 a 134. Dichos artículos fueron declarados exequibles “en relación

⁷ En la Sentencia C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte expresó que “Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política. Tal y como se señaló en la antecitada sentencia C-540/01, ‘las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad’.”

con los cargos de índole formal analizados en esta providencia” y por consiguiente sobre ellos ha operado el fenómeno de la cosa juzgada Constitucional.

Procede la Corte en consecuencia al examen que, por este concepto, no fueron objeto de pronunciamiento en la Sentencia C-809 de 2001.

Disposiciones acusadas

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas de manera especial:

ARTICULO 1o. GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS.
Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente Libro:

"LIBRO SEXTO

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

(...)

ARTICULO 879. EXENCIONES DEL GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:

1. Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. La exención no podrá exceder en el año fiscal del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y se aplicará proporcionalmente en forma no acumulativa sobre los retiros mensuales efectuados por el titular de la cuenta. El Gobierno expedirá la reglamentación correspondiente.

La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir aquella en relación con la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento.

(...)

12. (...)

Las cuentas corrientes a que se refiere el anterior inciso deberán ser de utilización exclusiva para la compra y venta de divisas entre los intermediarios del mercado cambiario.

(...)

14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros abiertas en un mismo establecimiento de crédito a nombre de un mismo y único titular.

La indicada exención se aplicará también cuando el traslado se realice entre cuentas de ahorro colectivo y cuentas corrientes o de ahorros que pertenezcan a un mismo y único titular, siempre y cuando estén abiertas en el mismo establecimiento de crédito.

De acuerdo con el reglamento del Gobierno Nacional, los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abran para depositar el valor de sus

mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando estas sean equivalentes a dos salarios mínimos o menos.

ARTICULO 11. BENEFICIO TRIBUTARIO POR DONACIONES. Modifícase el artículo 125-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 125-3. REQUISITOS PARA RECONOCER LA DEDUCCIÓN. (...)

En ningún caso procederá la deducción por concepto de donaciones, cuando se donen acciones, cuotas partes o participaciones, títulos valores, derechos o acreencias, poseídos en entidades o sociedades".

(...)

ARTICULO 12. Modifícase el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 158-1. DEDUCCIÓN POR INVERSIONES EN DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO.

(...)

También recibirán los mismos beneficios los contribuyentes que realicen donaciones e inversión para adelantar proyectos de inversión agroindustrial calificados por la entidad gubernamental competente, siempre y cuando sean desarrollados por entidades sin ánimo de lucro, reconocidos como tales por el Ministerio de Agricultura.

Esta deducción no podrá exceder del 20% de la renta líquida determinada antes de restar el valor de la inversión.

(...)

ARTICULO 14. DESCUENTO POR DONACIONES. Modifícase el artículo 249 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 249. Descuento por donaciones.

(...)

El gobierno reglamentará los procedimientos para el seguimiento y control de tales donaciones.

(...)

ARTICULO 16. EXCLUSIONES DE LA RENTA PRESUNTIVA. Modifícanse los incisos primero y cuarto y adiciónanse dos incisos al artículo 191 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

" (...) y las empresas del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, así como las empresas de transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano.

(...)

(...) Este beneficio no aplicará para la recompra de acciones ni para las transacciones entre vinculados económicos, miembros de un grupo empresarial y beneficiarios

reales.

(...)

ARTICULO 20. DEDUCCION DE IMPUESTOS PAGADOS. Modifícase el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS.

(...)

La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa".

(...)

ARTICULO 27. BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO. Modifícanse unas partidas arancelarias, adiciónase un inciso y modifícanse los párrafos del artículo 424 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

(...)

04.09.00.00.00 Miel natural

(...)

12.07.10.10.00 Nuez y almendra de palma para siembra

(...)

48.18.40.00.00 Toallas sanitarias y pañales desechables

(...)

56.08.11.00.00 Redes confeccionadas para la pesca

82.08.40.00.00 Cuchillos y hojas cortantes para máquinas y aparatos mecánicos de uso agrícola, hortícola y forestal

84.18.69.11.00 Grupos frigoríficos de compresión (tanques de frío para conservar leche)

84.19.39.10.00 Secadores por liofilización, criodesecación, pulverización, esterilización, pasterización, evaporación, vaporización y condensación

84.19.50.10.00 Pasterizadores

84.21.11.00.00 Desnatadoras (descremadoras) centrífugas

84.21.22.00.00 Aparatos para filtrar o depurar las demás bebidas

84.24.81.30.00 Demás aparatos sistemas de riego

84.32. Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo; excepto rodillos para césped o terrenos de deporte

84.33 Máquinas, aparatos y artefactos para cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje; guadañadoras; máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37 y las subpartidas 84.33.11 y 84.33.19

84.34 Máquinas de ordeñar y máquinas y aparatos para la industria lechera

84.36 Demás máquinas y aparatos para la agricultura, horticultura, silvicultura, avicultura o apicultura, incluidos los germinadores con dispositivos mecánicos o térmicos incorporados y las incubadoras y criadoras avícolas

84.37.10.00.00 Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vainas secas

84.38 Máquinas y aparatos para la preparación o fabricación de alimentos o bebidas, excepto los de la subpartida 84.38.10

84.85.10.00.00 Hélices para barcos y sus paletas

87.16.20.00.00 Remolques para uso agrícola

90.18.39.00.00 Catéteres

90.18.39.00.00 Catéteres peritoneales para diálisis

Equipos de infusión de líquidos

Filtros para diálisis renal

Caucho natural

Las obras de arte originales, cuando se realicen directamente por el autor.

(...)

(...) , así como también aquellos sistemas similares que pretendan socializar la cobertura y uso del Internet de acuerdo con la reglamentación que le dé el Gobierno Nacional.

Equipos y elementos componentes del plan de gas vehicular.

1. Cilindros 73.11.00.10.00

2. Kit de conversión 84.09.91.91.00

3. Partes para kits (repuestos) 84.09.91.99.00; 84.09.91.60.00

4. Compresores 84.14.80.22.00

5. Surtidores (dispensadores) 90.25.80.90.00

6. Partes y accesorios surtidores (repuestos) 90.25.90.00.00

7. Partes y accesorios compresores (repuestos) 84.14.90.10.00; 84.90.90.90.00

PARAGRAFO 1o. (...)

Cuando el Gobierno Nacional determine la no existencia de producción nacional de bienes a los que hace referencia este artículo, no se causará el IVA implícito.

Para efectos de la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas por las importaciones de esta clase de bienes, el Gobierno Nacional deberá publicar la base gravable mencionada en el inciso anterior aplicable a la importación de cada bien, teniendo en cuenta la composición en su producción nacional.

Tampoco será aplicable lo dispuesto en este párrafo a la importación de energía eléctrica, de los combustibles derivados del petróleo, de gas propano o natural, y de los bienes de las partidas 27.01, 27.02 y 27.03.

Para los efectos de esta disposición se entenderá que no existe producción nacional cuando la producción interna solo cubra hasta el treinta y cinco por ciento (35%) de las necesidades del mercado.

El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con los ministerios o entidades competentes, deberán certificar anualmente la producción nacional y las importaciones, para determinar el tamaño del mercado, para lo cual deberán proveerse de las bases de datos necesarias.

Para la aplicación de esta norma, los importadores deberán adquirir la totalidad de la producción nacional, cuando se trate de productos agropecuarios.

PARAGRAFO 2o. (...)

(...)

PARAGRAFO TRANSITORIO. (...) y el responsable corrija su declaración privada pagando el cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto propuesto o determinado oficialmente.

(...)

ARTICULO 38. PRESENTACION ELECTRONICA DE DECLARACIONES. Modifícase el artículo 579-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 579-2. PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA DE DECLARACIONES. (...), siempre y cuando la declaración manual se presente a más tardar al día siguiente del vencimiento del plazo para declarar y se demuestren los hechos constitutivos de fuerza mayor.

(...)

(...)

ARTICULO 50. DEVOLUCIÓN AUTOMÁTICA DE SALDOS A FAVOR DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 850-1. DEVOLUCIÓN AUTOMÁTICA DE SALDOS A FAVOR DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. (...)

(...)

La devolución automática deberá realizarse entre los ciento veinte (120) días siguientes a la presentación en debida forma de la declaración que presenta el saldo a favor.

La devolución extemporánea causará intereses corrientes.

(...)

ARTICULO 53. POLICÍA FISCAL ADUANERA Y NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO PRESTADO POR LA DIAN.

(...)

PARAGRAFO. Para los efectos de la aplicación del inciso 1o. del artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.

(...)

ARTICULO 56. TASA ESPECIAL POR LOS SERVICIOS ADUANEROS.

(...)

(...), ni a las importaciones de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional que realice la Fuerza Pública.

(...)

(...)

ARTICULO 65. MANEJO FINANCIERO.

(...)

PARAGRAFO 1o. Las cajas de compensación familiar podrán aprobar préstamos con destino a colaborar en el pago de atención de personas a cargo de trabajadores beneficiarios, al tenor de la Ley 21 de 1982, en eventos que no estén cubiertos por el sistema general de seguridad social en salud o cobertura de servicios médico-asistenciales a que, por norma legal, deba estar afiliado el trabajador. El préstamo por evento podrá ser superior a diez (10) veces la cuota del subsidio monetario mensual vigente al momento del mismo. Las cajas podrán establecer cuotas moderadoras para estos efectos exclusivamente.

PARAGRAFO 2o. Los subsidios de escolaridad en dinero pagados por las Cajas de Compensación a las personas a cargo de trabajadores beneficiarias, matriculadas en los tres (3) últimos grados del ciclo secundario de la educación básica y en el nivel de educación media, formarán parte del cálculo de subsidio monetario pagado por cada Caja de Compensación Familiar y de la obligación de destinación para educación prevista en el artículo 5o. del Decreto 1902 de 1994, siempre que la destinación total para ella no resulte inferior a la obligatoria antes de la vigencia de la presente ley.

ARTICULO 71. CONCURRENCIA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL

ORDEN NACIONAL, DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL EN PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. (...) excepto cuando la construcción vaya a ser totalmente ejecutada por una entidad estatal.

(...)

ARTICULO 79. IVA AL ASFALTO, MEZCLA ASFALTICA Y MATERIAL PETREO. (...) y en la venta de asfalto, mezcla asfáltica o materiales pétreos.

(...)

ARTICULO 131. Adiciónase el artículo 145 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

"Parágrafo. A partir del año gravable 2000 serán deducibles por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la provisión individual de cartera de créditos y la provisión de coeficiente de riesgo realizadas durante el respectivo año gravable.

Así mismo, serán deducibles de la siguiente manera las provisiones realizadas durante el respectivo año gravable sobre bienes recibidos en dación en pago y sobre contratos de leasing que deban realizarse conforme a los normas vigentes:

- a) El 20% por el año gravable 2000;
- b) El 40% por el año gravable 2001,
- c) El 60% por el año gravable 2002;
- d) El 80% para el año gravable 2003;
- e) A partir del año gravable 2004 el 100%.

3.1. Argumentos del Demandante

Afirma el accionante que de los 134 artículos que contiene la ley, 65 corresponden a normas nuevas que se introdujeron al proyecto de ley posteriormente al primer debate y que no hicieron trámite en la sesión conjunta de las comisiones tercera y cuarta de Cámara y Senado. Señala que si bien el artículo 160 inciso segundo de la Constitución permite que durante el segundo debate, cada cámara pueda introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, no se establece que sea innecesaria la aprobación del proyecto de ley en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara. Agrega que si así fuese, sería suficiente que los proyectos de ley se introdujeran directamente ante la plenaria de cada Cámara.

Señala igualmente que “las leyes no se hacen en las plenarias de las Cámaras ni en los escritorios de las Comisiones Accidentales o Comisiones Redactoras del Gobierno. Los proyectos de ley deben surtir el primer debate en las Comisiones Permanentes de cada Cámara y segundo debate en la Plenaria de cada Cámara”.

Agrega qué de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución los proyectos de ley deben haber sido aprobados en primer debate y que “... los artículos y normas introducidos al Proyecto de ley después del primer debate, debieron regresar, por su importancia con el contexto general del Proyecto de ley, a las Comisiones permanentes para que surtieran el indispensable primer debate.”

Concluye que las anteriores consideraciones conllevan la inconstitucionalidad total de la ley demandada.

De manera subsidiaria solicita, con idénticos argumentos, que se declare la inexequibilidad de las normas demandadas individualmente.

Señala, por otra parte el demandante, en varias afirmaciones, que no hay certeza sobre el trámite que surtieron los artículos y las disposiciones que fueron adicionadas con posterioridad al primer debate.

3.2. Intervenciones

3.2.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Para el Instituto la esencia del asunto relativo a los vicios de trámite, radica en determinar con precisión el alcance del artículo 160 de la Carta.

La autorización contenida en el artículo 160 tiene un alcance limitado ya que no permite iniciar el trámite con un texto del proyecto y durante su trayectoria modificarlo hasta tal punto que se torne en una novedad.

De acuerdo con lo anterior, las modificaciones que en el proceso de elaboración de un proyecto de ley, pueden ser introducidas de acuerdo con el artículo citado, serán aquellas que posean un contenido adjetivo o que busquen precisar el sentido del texto originalmente discutido de manera que no se vulnere su contenido real.

El cargo del demandante prosperará si conforme al análisis del acervo probatorio queda en evidencia que los textos acusados no surtieron el trámite legislativo correspondiente.

3.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En concepto del Ministerio, la Ley 633 de 2000 no vulnera los artículos 157, 160 y 161 de la Carta, si se tiene en cuenta que el proyecto en mención tenía dos características fundamentales: ser complemento de la financiación al Presupuesto de 2001 y contar con la solicitud del mensaje de urgencia del Presidente de la República, lo que facultaba ampliamente al Congreso para disponer que sesionaran conjuntamente las Comisiones Económicas (tercera y cuarta de Senado y Cámara). Por otra parte, el trámite del proyecto teniendo en cuenta las circunstancias anotadas permitía también el debate simultáneo de las Plenarias.

Efectuando un análisis conjunto de la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia de la Corte, se desprende claramente la admisibilidad de la inclusión de nuevos artículos por parte de las Plenarias, siempre y cuando guarden identidad en la materia debatida.

A continuación el representante del Ministerio efectúa un detenido análisis para demostrar, en cada caso, por qué respecto de los artículos demandados no puede predicarse que se trate de asuntos nuevos en relación con lo aprobado en el primer debate y a mostrar las relaciones de conexidad temática entre lo aprobado en las comisiones y lo discutido y aprobado en las plenarias.

3.3. Concepto del Procurador General de la Nación

En concepto del Ministerio Público, las materias de las cuales se ocupan las modificaciones introducidas por las plenarias de cada cámara guardan relación directa con el tema debatido en las sesiones conjuntas de las Comisiones Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, luego, en este caso, las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en cada plenaria podían ser conciliadas mediante la integración de una comisión accidental de mediación, en razón a que existía un hilo conductor entre los asuntos considerados y aprobados en las Comisiones Constitucionales Permanentes y las modificaciones introducidas por las plenarias de cada Cámara. De acuerdo con lo anterior, la ley acusada no merece reparo de constitucionalidad .

3.4. Consideraciones de la Corte

Aunque las afirmaciones que, de manera general y vaga, hace el demandante sobre la incertidumbre en torno al trámite de las disposiciones que se incorporaron al proyecto de ley con posterioridad al primer debate, no configuran un cargo de inconstitucionalidad, estima la Corte necesario hacer un pronunciamiento preliminar y previo sobre el trámite del Proyecto que luego se convirtió en la Ley 633 de 2000.

- El proyecto de ley fue presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 15 de septiembre de 2000, y fue radicado como “Proyecto de Ley Número 072 Cámara”.

- Mediante comunicación de 16 de noviembre de 2000, el señor Ministro de Hacienda, presentó, según afirma, después de un proceso de concertación con los ponentes, un “Pliego de modificaciones al proyecto de Ley No. 072 Cámara.”

- En comunicación del 21 de noviembre de 2000, el Presidente de la República presenta mensaje de urgencia para el proyecto de ley No. 072 Cámara 126 Senado, y solicita que se le de primer debate en

sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de Senado y Cámara.

- El 28 de noviembre de 2000 se recibió en la Secretaría General de la Cámara de Representantes la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara.

- En las sesiones de los días 29 de noviembre y 5 de diciembre de 2000, el proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara, fue aprobado en primer debate en sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes de Senado y Cámara, según consta en la Gaceta del Congreso No. 501 de diciembre 12 de 2000.

- El 13 de diciembre de 2000 se publicó en la Gaceta del Congreso No. 502 la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara.

- El 14 de diciembre de 2000 fue aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el texto definitivo del proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara, tal como se aprecia en constancia publicada en la Gaceta del Congreso No. 06 de enero de 2001.

- El proyecto fue considerado y aprobado en la plenaria del Senado el día 15 de diciembre de 2000, según Acta No. 29 publicada en la Gaceta del Congreso No. 51 de 2001.

- Para conciliar las diferencias entre los textos aprobados en una y otra Cámara, las plenarias designaron sendas comisiones, las cuales se reunieron y rindieron su informe el 15 de diciembre de 2000. Ese mismo día, tal como consta en las actas de las sesiones respectivas, publicadas en la Gaceta No. 51 y 75 de 2001, el informe de las comisiones accidentales de conciliación fue aprobado por las plenarias de Senado y Cámara.

Observa la Corte que del examen general del trámite del proyecto que se convertiría en la ley 633 de 2000, habida consideración de las reglas especiales que resultan aplicables en razón del primer debate en sesiones conjuntas y que permiten el estudio simultáneo del proyecto en las plenarias, no se puede deducir ninguna irregularidad, materia que fue objeto de decisión en la Sentencia C-809 de 2001, razón por la cual pasa a estudiar la procedencia del cargo que de manera concreta se formula por el actor, no sin antes expresar que el actor no formula cargo específico por violación del artículo 161 de la Constitución, no obstante que lo incluye entre las disposiciones infringidas.

El reparo que formula el actor se concreta en que disposiciones contenidas en 65 de los artículos que componen la ley no habrían surtido el primer debate en

las comisiones permanentes de Senado y Cámara, lo cual resulta violatorio del artículo 157 de la Constitución.

Sea lo primero señalar que las irregularidades en el trámite de aprobación de una ley afectan exclusivamente a las disposiciones respecto de las cuales ellas recaigan, sin que, en principio, pueda pretenderse, a partir de una simple consideración sobre el número de artículos viciados, que ellas conduzcan a la inexecutable total de la ley. Eso solo podría ocurrir en el evento en que se demostrase que la exclusión de determinadas disposiciones por vicios de trámite tiene una tal significación sobre el sentido y la coherencia de la ley que su declaratoria de inexecutable no pueda hacerse de manera aislada, sino que resulta imperativo que ella recaiga sobre el conjunto de la ley. Sin embargo, la demanda de manera alguna sustenta esta pretensión, razón por la cual la misma habrá de declararse, por este concepto, inepta.

Por otra parte el actor, de manera subsidiaria solicita que la declaratoria de inexecutable recaiga sobre aquellas disposiciones que, respecto de este cargo, se individualizan en la demanda.

Sobre este particular, y en la medida en que el actor fundamenta el cargo en el simple señalamiento de las diferencias entre lo aprobado en primer debate y lo aprobado en las plenarias, considera la Corte necesario señalar que la Constitución, en su artículo 160, expresamente permite que durante el segundo debate, cada Cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En desarrollo de ese precepto, la Ley 5ª de 1992, -Reglamento del Congreso- dispone, por un lado, artículo 178, que "... cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.", y por otro, artículo 177, que sólo cuando las discrepancias que surgieren entre las plenarias de las Cámaras y sus comisiones constitucionales acerca de proyectos de ley correspondan a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la comisión permanente respectiva, la novedad debe ser reconsiderada en las comisiones. Por otra parte, el artículo 186 del reglamento al disponer sobre las materias de que deben ocuparse las comisiones accidentales de mediación previstas en el artículo 161 de la Constitución, señala que "[s]erán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas."

Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate.

La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad.

Sin embargo, en el presente caso el actor se limita a enunciar los artículos aprobados en segundo debate y que en su concepto presentan novedad sobre lo aprobado en el primer debate y a afirmar, genéricamente, que "... los artículos y normas introducidos al Proyecto de ley después del primer debate, debieron regresar, por su importancia con el contexto general del Proyecto de ley, a las Comisiones permanentes para que surtieran el indispensable primer debate."

Observa la Corte que, tal como lo hace notar el interviniente del Ministerio de Hacienda, el accionante considera como artículos nuevos varios que sólo tuvieron modificación parcial durante el debate en las plenarias. En esos casos, en principio, y en ausencia de un concepto sobre las razones por las cuales las modificaciones o adiciones deban considerarse como materias nuevas, no ve la Corte como pueda estructurarse el cargo por violación del principio de consecutividad.

En general, de aceptarse la pretensión del actor sería necesario concluir que la Corte, oficiosamente, a partir de la comparación que el demandante haga entre los textos aprobados en primer y en segundo debates, tendría que adelantar un minucioso examen de la totalidad de los debates que sobre un proyecto de ley se hayan cumplido en las plenarias, para constatar si en los textos que registran diferencia, hay alguna relación de conexidad con el contenido material de lo aprobado en la comisión, y en general si no está presente alguna de las condiciones que dan sustento constitucional a tal variación.

Sin embargo, uno de los elementos centrales del sistema de control de constitucionalidad que rige en Colombia es, precisamente, el de que la Corte no puede proceder de oficio y que su competencia, cuando se demande una norma por virtud de la acción pública de inconstitucionalidad, se deriva de los cargos que sean adecuadamente formulados por el demandante.

Como en el presente caso, respecto de los presuntos vicios de trámite en la aprobación de la Ley 633 de 2000 el demandante no presenta de manera adecuada los cargos, la demanda es inepta y la Corte habrá de inhibirse de realizar un pronunciamiento por este concepto.

B) Pretensiones Subsidiarias

4. Inconstitucionalidad de las normas relativas al gravamen a los movimientos financieros

Normas demandadas: Artículos 1, 2, 3 y 55, inciso 1º de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 215 y 357

A continuación se transcribe el texto de los artículos acusados:

Artículo 1º. Gravamen a los Movimientos Financieros. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente Libro:

"LIBRO SEXTO

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

Artículo 870. Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF. Créase como un nuevo impuesto, a partir del primero (1º) de enero del año 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

Artículo 871. Hecho Generador del GMF. El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.

En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo, se entiende por transacción financiera toda operación de retiro en efectivo, mediante cheque, con talonario, con tarjeta débito, a través de cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquier otra modalidad que implique la disposición de recursos de cuentas de depósito, corrientes o de ahorros, en cualquier tipo de denominación, incluidos los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como "saldos positivos de tarjetas de crédito" y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante abono en cuenta.

Artículo 872. Tarifa del GMF. La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del tres por mil (3 x 1.000). En ningún caso este valor será deducible de la renta bruta de los contribuyentes.

Artículo 873. Causación del GMF. El Gravamen a los Movimientos Financieros es un impuesto instantáneo y se causa en el momento en que se produzca la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera.

Artículo 874. Base gravable del GMF. La base gravable del Gravamen a los Movimientos Financieros estará integrada por el valor total de la transacción financiera mediante la cual se dispone de los recursos.

Artículo 875. Sujetos pasivos del GMF. Serán sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros, los usuarios del sistema financiero, las entidades que lo conforman y el Banco de la República.

Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo será el ahorrador individual beneficiario del retiro.

Artículo 876. Agentes de Retención del GMF. Actuarán como agentes retenedores y serán responsables por el recaudo y el pago del GMF, el Banco de la República y los establecimientos de crédito en los cuales se encuentre la respectiva cuenta, así como los establecimientos de crédito que expiden los cheques de gerencia.

Artículo 877. Declaración y pago del GMF. Los agentes de retención del GMF deberán depositar las sumas recaudadas a la orden de la Dirección General del Tesoro Nacional, en la cuenta que ésta señale para el efecto, presentando la declaración correspondiente, en el formulario que para este fin disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La declaración y pago del GMF deberá realizarse en los plazos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Se entenderán como no presentadas las declaraciones, cuando no se realice el pago en forma simultánea a su presentación.

Artículo 878. Administración del GMF. Corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la administración del Gravamen a los Movimientos Financieros a que se refiere este Libro, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia. Así mismo, la DIAN quedará facultada para aplicar las sanciones contempladas en dicho Estatuto, que sean compatibles con la naturaleza del impuesto, así como aquellas referidas a la calidad de agente de retención, incluida la de trasladar a las autoridades competentes el conocimiento de posibles conductas de carácter penal.

Para el caso de aquellas sanciones en las cuales su determinación se encuentra referida en el Estatuto Tributario a mes o fracción de mes calendario, se entenderán referidas a semana o fracción de semana calendario, aplicando el 1.25% del valor total de las retenciones practicadas en el respectivo período, para aquellos agentes retenedores que presenten extemporáneamente la declaración correspondiente.

Artículo 879. Exenciones del GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:

1. Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. La exención no podrá exceder en el año fiscal del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y se aplicará proporcionalmente en forma no acumulativa sobre los retiros mensuales efectuados por el titular de la cuenta.

El Gobierno expedirá la reglamentación correspondiente.

La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir aquella en relación con la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento.

2. Los traslados entre cuentas corrientes de un mismo establecimiento de crédito, cuando dichas cuentas pertenezcan a un mismo y único titular que sea una sola persona.

3. Las operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional, directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha Dirección por parte de las entidades recaudadoras; así mismo, las operaciones realizadas durante el año 2001 por las Tesorerías Públicas de cualquier orden con entidades públicas o con entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores, efectuadas con títulos emitidos por Fogafín para la capitalización de la Banca Pública.

4. Las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República, conforme a lo previsto en la Ley 31 de 1992.

5. Los créditos interbancarios y las operaciones de reporto con títulos realizadas por las entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores para equilibrar defectos o excesos transitorios de liquidez, en desarrollo de las operaciones que constituyen su objeto social.

6. Las transacciones ocasionadas por la compensación interbancaria respecto de las cuentas que poseen los establecimientos de crédito en el Banco de la República.

7. Las operaciones de compensación y liquidación de los depósitos centralizados de valores y de las bolsas de valores sobre títulos desmaterializados, y los pagos correspondientes a la administración de valores en dichos depósitos.

8. Las operaciones de reporto realizadas entre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) o el Fondo de Garantías de Instituciones Cooperativas (Fogacoop) con entidades inscritas ante tales instituciones.

9. El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales.

10. Las operaciones financieras realizadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, del Sistema General de Pensiones a que se refiere la Ley 100 de 1993, de los Fondos de Pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987 y del Sistema General de Riesgos Profesionales, hasta el pago a la entidad promotora de salud, a la administradora del régimen subsidiado o al pensionado, afiliado o beneficiario, según el caso.

11. Los desembolsos de crédito mediante abono en la cuenta o mediante expedición de cheques, que realicen los establecimientos de crédito.

12. Las operaciones de compra y venta de divisas efectuadas a través de cuentas de depósito del Banco de la República o de cuentas corrientes, realizadas entre intermediarios del mercado cambiario vigilados por las Superintendencias Bancaria o de Valores, el Banco de la República y la Dirección del Tesoro Nacional.

Las cuentas corrientes a que se refiere el anterior inciso deberán ser de utilización exclusiva para la compra y venta de divisas entre los intermediarios del mercado cambiario.

13. Los cheques de gerencia cuando se expidan con cargo a los recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante, siempre y cuando que la cuenta corriente o de ahorros sea de la misma entidad de crédito que expida el cheque de gerencia.

14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros abiertas en un mismo establecimiento de crédito a nombre de un mismo y único titular.

La indicada exención se aplicará también cuando el traslado se realice entre cuentas de ahorro colectivo y cuentas corrientes o de ahorros que pertenezcan a un mismo y único titular, siempre y cuando estén abiertas en el mismo establecimiento de crédito.

De acuerdo con el reglamento del Gobierno Nacional, los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abran para depositar el valor de sus mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando estas sean equivalentes a dos salarios mínimos o menos.

Parágrafo. El Gravamen a los Movimientos Financieros que se genere por el giro de recursos exentos de impuestos de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, será objeto de devolución en los términos que indique el reglamento.

Artículo 880. Agentes de retención del GMF en operaciones de cuenta de depósito. En armonía con lo dispuesto en el artículo 876 del presente Estatuto, cuando se utilicen las cuentas de depósito en el Banco de la República para operaciones distintas de las previstas en el artículo 879 del Estatuto Tributario, el Banco de la República actuará como agente retenedor del Gravamen a los Movimientos Financieros que corresponda pagar por dicha transacción a la entidad usuaria de la respectiva cuenta.

Artículo 881. Devolución del GMF. Las sociedades titularizadoras, los establecimientos de crédito que administren cartera hipotecaria movilizadora, y las sociedades fiduciarias, tendrán derecho a obtener la devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros que se cause por la transferencia de los flujos en los procesos de movilización de cartera hipotecaria para vivienda por parte de dichas entidades, a que se refiere la Ley 546 de 1999, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

Igualmente, tendrán derecho a la devolución establecida en el presente artículo las operaciones del Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria, cuya creación se autorizó por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999, en especial las relativas al pago o aporte que deban realizar las partes en virtud de los contratos de cobertura, así como las inversiones del fondo.

Artículo 2°. Del recaudo proveniente del Gravamen a los Movimientos Financieros por los meses de enero y febrero del año 2001, un valor equivalente a dos (2) de los tres (3) puntos de la tarifa del impuesto será destinado a la reconstrucción del Eje Cafetero en lo referido a financiar vivienda de interés social y otorgar subsidios para vivienda, a la dotación de instituciones oficiales de salud, a la dotación educativa y tecnológica de los centros docentes oficiales de la zona afectada, a la concesión de créditos blandos para las pequeñas y medianas empresas asociativas de trabajo en tanto fueron afectadas por el terremoto y el vandalismo y a los fondos previstos en el Decreto 1627 de 1996 para organizaciones existentes antes del 25 de enero de 1999 en Armenia y Pereira.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo se consideran pequeñas y medianas aquellas empresas que hubieran obtenido ingresos brutos inferiores a seiscientos millones de pesos (\$600.000.000), tengan un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos (\$800.000.000) y un número máximo de veinte (20) trabajadores.

Artículo 3°. Utilización de los recursos generados por el Gravamen a los Movimientos Financieros. Los recaudos del Gravamen a los Movimientos financieros y sus rendimientos serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta tanto sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. El Gobierno propondrá al Congreso de la República la incorporación de estos ingresos en la medida en que las necesidades locales así lo aconsejen, hasta que se agote su producido.

Artículo 55. De conformidad con el inciso 2° del párrafo del artículo 357 de la Constitución Política, el nuevo gravamen a los Movimientos Financieros que se crea por la presente ley, está excluido de la participación que les corresponde a los municipios en los ingresos corrientes de la Nación hasta el año 2009.

En aplicación de esta misma disposición, durante el año 2001 los municipios no tendrán participación en los ingresos originados por las modificaciones introducidas por esta ley al impuesto sobre las ventas, al igual que en los ingresos por los ajustes en materia del impuesto sobre la renta para el año gravable 2001 que se recauden durante el año 2002.

4.1. Argumentos del demandante:

Fundamenta el actor la inconstitucionalidad de los artículos citados en la infracción de los artículos 215 y 357 de la Carta, afirmando que el gravamen a los movimientos financieros es el mismo impuesto a las transacciones financieras decretado en la emergencia económica de 1998, en la medida en que el hecho generador, los sujetos, la causación y la base gravable coinciden en uno y otro impuesto, los cuales se diferencian únicamente en la tarifa, que pasó del 2 al 3 por mil.

Por esa razón considera el demandante que el legislador otorgó el carácter de permanente a un impuesto de carácter transitorio creado mediante los artículos 29 a 35 del Decreto legislativo 2331 de Noviembre de 1998, fuera del término constitucionalmente previsto para revestir de carácter permanente las normas proferidas en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica y Social. Afirma que “los tributos nuevos creados transitoriamente por emergencia económica tienen vigencia limitada a no ser que dentro del año siguiente a la declaratoria de emergencia el congreso les dé el carácter de permanentes. Si el congreso no lo hace en ese tiempo, pierde la competencia para darles el carácter de permanentes posteriormente”.

Señala igualmente que la mención hecha por la ley de ser un “nuevo” impuesto, constituye un “ardid” para eludir la aplicación del artículo 357 de la Carta.

4.2. Intervenciones

4.2.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En relación con el Gravamen a los movimientos financieros, indica el experto técnico que la valoración constitucional de dicho impuesto debe efectuarse a la luz de los principios de justicia y equidad, considerando el entorno económico y social del período dentro del cual el tributo está llamado a ser aplicado. Razón por la cual, convertir un impuesto puramente coyuntural, en un tributo de carácter permanente sin efectuar las adecuaciones necesarias, atentaría contra principios fundamentales del sistema tributario como es el de la capacidad contributiva, conllevando así, a la inconstitucionalidad de las normas que contengan dichos preceptos.

En lo referente al la interpretación del artículo 215, no comparte el Instituto las apreciaciones del demandante, señalando que el año con el que cuenta el Congreso para adoptar de manera permanente los impuestos decretados en virtud de la declaratoria de emergencia económica, no constituye una “camisa de fuerza” que le impida posteriormente al Congreso legislar sobre esa materia.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y citando como argumentos adicionales los consignados en la ponencia que sobre el tema elaborara la Dra. Lucy Cruz de Quiñones para las XXV Jornadas de Derecho Tributario, el Instituto estima que los cargos del demandante en este punto están llamados a prosperar.

4.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio solicita la declaratoria de exequibilidad de los citados artículos, basado en el hecho que el Congreso no le otorgó el carácter de permanente a un tributo transitorio , sino que creó un tributo nuevo, contando para ello con amplias facultades para hacerlo, ya que en esta corporación reside sin lugar a discusión la facultad impositiva.

4.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La DIAN fundamenta la constitucionalidad de los artículos citados argumentando que se trata de dos impuestos diferentes; ya que el “impuesto a las transacciones financieras” fue creado por urgencia de manera transitoria, en uso de las facultades otorgadas al ejecutivo en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia; por su parte el “gravamen a los movimientos financieros”, fue creado de manera permanente luego de surtir en su totalidad el trámite legislativo ordinario. Señala además, que la aplicación del artículo 215 de la Constitución se refiere de manera exclusiva a las normas creadas durante la declaratoria del Estado de emergencia económica, razón por la cual no se puede argumentar una violación a este artículo por parte de un impuesto creado en “tiempos de paz”.

4.3. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público solicita se declare la exequibilidad de las normas demandadas, señalando que el Congreso no le dio el carácter de permanente a

un impuesto transitorio, sino que por el contrario creó una carga impositiva nueva.

En efecto, señala que el Congreso puede decretar un gravamen de carácter permanente por dos vías: la primera cuando dentro del año siguiente al decreto que crea la carga impositiva, decide darle el carácter de permanente; la segunda cuando vencido ese término mediante ley de la República lo crea como un impuesto nuevo, en este caso de iniciativa gubernamental.

4.4. Consideraciones de la Corte

4.4.1. Problema Jurídico

De conformidad con la demanda, los siguientes son los problemas jurídicos a resolver:

- Debe establecerse si la disposición acusada es contraria al artículo 215 de la Constitución, por haberle dado carácter permanente, por fuera del límite temporal que la Constitución establece para el efecto, a un impuesto, que con carácter transitorio, se creó en desarrollo de las facultades de emergencia económica.

- Debe determinarse si la expresión “nuevo” que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 633 de 2000 y artículo 870 del Estatuto Tributario, resulta aplicable al Gravamen a los Movimientos Financieros que se establece en la Ley, resulta contraria al artículo 357 de la Constitución, en la medida en que, para evadir lo allí previsto sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, se da ese calificativo a un tributo que en realidad es el mismo impuesto a las Transacciones Financieras previsto en el Decreto Legislativo 2331 de 1998.

4.4.2. Análisis de los cargos

4.4.2.1. Tributos transitorios decretados por virtud del Estado de Emergencia Económica y tributos permanentes de creación legislativa.

Sostiene el accionante que un tributo creado, de manera excepcional y con carácter transitorio, al amparo de las facultades propias del estado de emergencia económica, solamente puede llegar a tener el carácter de permanente, si el legislativo dentro del año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, le concede tal condición.

De acuerdo con el inciso 3° del artículo 215 de la Constitución, cuando en desarrollo de las facultades del estado de emergencia económica, se hayan establecido nuevos tributos o se hayan modificado los existentes, “... las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

La decisión sobre mantener o no la vigencia un tributo establecido mediante decreto de Emergencia Económica es potestativa del Congreso, el cual deberá adoptarla a la luz de las valoraciones que haga sobre factores tales como, la situación económica del país, los requerimientos de la política fiscal, la equidad tributaria, etc. Cuando, vencido el término previsto en la Constitución, el Congreso no otorga el carácter de permanente al tributo, el mismo pierde su vigencia, esto es, deja de existir en el ordenamiento jurídico.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que habiéndose establecido un tributo mediante decreto de emergencia económica, y si el Congreso no le otorga el carácter de permanente dentro del año siguiente, tal impuesto, en sus modalidades de hecho y base gravables, sujetos pasivos, etc, quede, hacia el futuro, excluido de manera definitiva del ordenamiento jurídico, de manera que no pudiese el Congreso, en ejercicio de sus competencias ordinarias establecer un gravamen que tuviese las mismas características.

Resulta equivocado pensar que la falta de ejercicio de la atribución establecida para el Congreso en el artículo 215 de la Constitución Política, conduce a la imposibilidad de que en el futuro se ejerciten las potestades constitucionalmente reconocidas al legislador en materia tributaria por virtud de los numerales 11° y 12° del artículo 150, en armonía con el artículo 338 de la Carta, que establecen el principio de legalidad en materia tributaria.

Es claro que la opción constitucional derivada del artículo 215, tiene como finalidad, permitir que un tributo previamente creado de manera transitoria, si resulta adecuado para el cumplimiento de los fines del Estado, pueda mantener su vigencia dentro del ordenamiento jurídico, previa decisión favorable del Congreso en torno a su adopción. Se trata, en este caso, de evitar la solución de continuidad en la vigencia del tributo y por consiguiente ello debe producirse dentro del término de la vigencia original del mismo, única hipótesis conforme a la cual la intervención del Congreso tiene como consecuencia que los tributos decretados por virtud de la emergencia no “dejen de regir”. Cuando la ley que crea como permanente un tributo que previamente había sido establecido como transitorio mediante Decreto de Emergencia Económica, se produce cuando tal tributo transitorio ya ha dejado de regir, la consecuencia no es la de que el impuesto transitorio continuará rigiendo, pues tal continuidad es un imposible fáctico, sino que debe entenderse, que el legislador creó un nuevo tributo, idéntico o similar en su configuración, a uno que rigió en el pasado.

Aunque en ambos eventos se mantiene incólume el principio de legalidad del tributo, el mismo responde, en cada caso a situaciones disímiles que se traducen en la singularidad de su desarrollo.

Con base en las anteriores consideraciones, encuentra la Corte que por este primer concepto, no está llamado a prosperar el cargo contra las normas bajo examen, las cuales responden al ejercicio ordinario de la función legislativa en materia tributaria.

4.4.2.2. El carácter de “nuevo” del Gravamen a los Movimientos Financieros frente a la previsión del artículo 357 de la Constitución.

Cabe señalar, en primer lugar, que, en general, el carácter de “nuevo” de un tributo, condición que tiene significación para distintos efectos constitucionales, no depende de la calificación que al respecto se haga en la ley que lo crea, sino de la circunstancia de ser distinto de aquellos que estén rigiendo en el momento de su expedición. Sin embargo no por ello la norma que haga una tal calificación es, por ese solo hecho, inconstitucional, porque la misma puede tener un sentido pedagógico, que oriente la aplicación de la norma, cuando efectivamente se trate de un nuevo impuesto.

Por otra parte, no basta con que un impuesto sea nuevo para que, de manera automática, quede excluido del cálculo de las participaciones de que trata el Artículo 357 Superior, sino que se requiere que el propio Congreso así lo determine. En este caso el legislador, de manera expresa, en el artículo 55 de la ley demandada dispuso que "[d]e conformidad con el inciso 2º del párrafo del artículo 357 de la Constitución Política, el nuevo gravamen a los Movimientos Financieros que se crea por la presente ley, está excluido de la participación que les corresponde a los municipios en los ingresos corrientes de la Nación hasta el año 2009.

El inciso segundo del párrafo del artículo 357 de la Constitución contiene una garantía para los municipios, al establecer que sólo podrán excluirse del cálculo de su participación en los ingresos corrientes de la nación, los nuevos impuestos, cuando así lo determine el legislador. En este contexto, la expresión “nuevos” debe entenderse por oposición a aquellos impuestos cuyo producido es objeto de participación de los municipios. Así, la misma disposición establece que los ajustes sobre los impuestos existentes, esto es, aquellos que son objeto de la participación, estarán excluidos de la misma durante el primer año de vigencia.

El Gravamen sobre los Movimientos Financieros, no solo fue creado como nuevo por la ley, sino que no correspondía a ninguno sobre el que se hubiese aplicado la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Debe tenerse en cuenta que el impuesto establecido en el Decreto 2331 de 1998, dejó de regir al vencimiento de la vigencia fiscal de 1999, sin que el Congreso de la República le hubiese atribuido carácter permanente. Adicionalmente, el propio artículo 357 de la Constitución dispone que estarán excluidos de la participación que allí se dispone, los impuestos que se arbitren por medidas de emergencia económica. Luego, si ese fuese el caso, el legislador cuando decide darle carácter permanente a ese impuesto, podría, sin vulnerar el artículo 357, conservar esa misma condición en relación con la participación de los municipios, porque claramente, a ese efecto sería un impuesto nuevo, en la medida en que hasta ese momento no estaba comprendido dentro de aquellos que constituían la base para el cálculo de la

participación.

A su vez, el impuesto creado por la Ley 508 de 1999 y luego reintroducido por el Decreto 955 de 2000, dejó de regir como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de esas disposiciones.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley 608 de 2000 preveía que el impuesto a las transacciones financieras se continuaría aplicando, con carácter temporal y destinación específica, hasta el 31 de diciembre del año 2000, período que la propia Ley prorrogaba hasta febrero de 2001. En el mismo artículo se disponía que “[d]e conformidad con el inciso segundo del parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, el impuesto aquí establecido estará excluido de la participación que le corresponde a los municipios en los ingresos corrientes.”

En cualquier caso, para los efectos de lo previsto en el artículo 357 de la Constitución, todas las disposiciones por medio de las cuales, antes de la Ley 633 de 2000, se había regulado un impuesto sobre las transacciones financieras, lo contemplaban como temporal, con destinación específica y de manera expresa lo excluían de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, salvo el Decreto 2331 de 1998, en el que tal exclusión, como lo señaló la Corte, se deriva directamente de la Constitución.

En el presente caso, observa la Corte que el Gravamen sobre los Movimientos Financieros previsto en la Ley 633 de 2000, se creó como nuevo casi un año después de que el establecido en el Decreto 2331 de 1998 dejó de regir, razón por la cual es claro que las disposiciones acusadas no se encuadran en la hipótesis normativa del artículo 215. Por tratarse de un tributo nuevo, en la medida en que hasta ese momento no había sido incorporado para el cálculo de la participación prevista en el artículo 357 de la Carta, podía el legislador disponer, como en efecto lo hizo, al amparo de lo previsto en el parágrafo del mismo artículo, que el gravamen se excluyese de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Por las razones anotadas, las disposiciones acusadas habrán de declararse exequibles.

5. Beneficio especial de auditoría, transacción del IVA para los responsables del impuesto en el servicio de restaurante, conciliación contenciosa administrativa en materia tributaria y transacción en la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios.

Normas demandadas: Artículos 4; 27, parágrafo transitorio; 101 y 102 de la Ley 633 de 2000.

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Preámbulo, artículos 1; 13; 63; 95, num. 9; 209 y 363.

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

Artículo 4°. Beneficio especial de auditoría. Las liquidaciones privadas de los años gravables 2000 y anteriores de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que incluyan en su declaración correspondiente al año gravable 2000, activos representados en moneda extranjera, poseídos en el exterior a 31 de diciembre del año 1999 y no declarados, quedarán en firme dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de presentación de la declaración del año 2000, en relación con la posible renta por diferencia patrimonial, con la adición de ingresos correspondientes a tales bienes y a los ingresos que les dieron origen, siempre y cuando no se haya notificado requerimiento especial en relación con ingresos diferentes o los originados por comparación patrimonial y se cumpla con las siguientes condiciones:

1. Presentar la declaración de renta del año 2000 y cancelar o acordar el pago de la totalidad de los valores a cargo, dentro de los plazos especiales que se señalen para el efecto, los cuales vencerán a más tardar el 9 de abril del año 2001.
2. Liquidar y pagar en un recibo oficial de pago en bancos, un valor equivalente al tres por ciento (3%) del valor patrimonial bruto de los activos representados en moneda extranjera, poseídos en el exterior a 31 de diciembre de 1999, que se incluyan en el patrimonio declarado a 31 de diciembre del año 2000. Este valor no podrá ser afectado por ningún concepto.
3. En el caso de contribuyentes que pretendan acogerse al beneficio y no hayan declarado por los años gravables 1999 y anteriores, presentar en debida forma estas declaraciones y cancelar o acordar el pago de los valores a cargo que correspondan por concepto de impuestos, sanciones, intereses y actualización, a más tardar el 9 de abril del año 2001.

Del porcentaje mencionado en el numeral segundo de este artículo, dos (2) puntos serán cancelados a título de impuesto sobre la renta y un (1) punto como sanción por la omisión de activos de que trata el artículo 649 del Estatuto Tributario.

La preexistencia a 31 de diciembre de 1999 de los bienes poseídos en el exterior, se entenderá demostrada con su simple inclusión en la declaración de renta del año 2000.

Cumplidos los supuestos señalados en el presente artículo y en firme las liquidaciones privadas en relación con los conceptos señalados en el inciso primero de este artículo, el contribuyente no podrá ser objeto de investigaciones ni sanciones cambiarias, por infracciones derivadas de divisas que estuvieren en el exterior antes del primero de agosto del año 2000, siempre y cuando a la fecha de vigencia de esta ley no se hubiere notificado pliego de cargos respecto de tales infracciones.

Artículo 27. Bienes que no causan el impuesto. Modifícanse unas partidas arancelarias, adiciónase un inciso y modifícanse los párrafos del artículo 424 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

(...)

Parágrafo transitorio. Los responsables del IVA por el servicio de restaurante, a quienes se les notifique o se les haya notificado antes de la vigencia de esta ley, requerimiento especial o liquidación de revisión, podrán transar antes del 31 de julio del año 2001 con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hasta el 50% del mayor impuesto discutido como consecuencia de los requerimientos especiales o liquidaciones de revisión, así como el valor total de las sanciones, intereses y

actualización según el caso; lo anterior, siempre y cuando no se haya interpuesto demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, y el responsable corrija su declaración privada pagando el cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto propuesto o determinado oficialmente.

Para tales efectos dichos responsables deberán adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto sobre la renta del año gravable 1999 y del pago o acuerdo de pago de las liquidaciones privadas del impuesto sobre las ventas correspondientes a los periodos materia de discusión y de los valores transados.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria prestará mérito ejecutivo, de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión".

Artículo 101. Conciliación contenciosa administrativa tributaria. Los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, retención en la fuente y timbre nacional, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de la vigencia de esta ley, con respecto a la cual no se haya proferido sentencia definitiva, podrán conciliar antes del día 31 de julio del año 2001, con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hasta un veinte (20%) por ciento del mayor impuesto discutido, y el valor total de las sanciones e intereses según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en primera instancia, lo anterior siempre y cuando el contribuyente o responsable pague el ochenta por ciento (80%) del mayor impuesto y su actualización en discusión.

Si se trata de una demanda contra una resolución que impone una sanción, se podrá conciliar hasta un veinte por ciento (20%) el valor de la misma, para lo cual se deberá pagar el ochenta por ciento (80%) del valor de la sanción y su actualización, según el caso.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en única instancia o en conocimiento del Honorable Consejo de Estado, se podrá conciliar sólo el valor total de las sanciones e intereses, siempre que el contribuyente o responsable pague el ciento por ciento (100%) del mayor impuesto y su actualización en discusión.

Para tales efectos se deberá adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de:

- a) La liquidación privada de impuesto sobre la renta por el año gravable 1999 cuando se trate de un proceso por dicho impuesto;
- b) Las declaraciones del impuesto a las ventas correspondientes al año 2000, cuando se trata de un proceso por dicho impuesto;
- c) Las declaraciones de retención en la fuente correspondientes al año 2000, cuando se trate de un proceso por este concepto;
- d) De los valores conciliados, según el caso.

El acuerdo conciliatorio prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme a la Ley 446 de 1998 y el Código Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia. Lo anterior también será aplicable respecto del impuesto al consumo.

Artículo 102. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios. Los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, timbre y retención en la fuente, a quienes se les haya notificado antes de la vigencia de esta ley, Requerimiento Especial, Pliego de Cargos, Liquidación de Revisión o Resolución que impone sanción, podrán transar antes del 31 de julio del año 2001 con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:

a) Hasta un cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto discutido como consecuencia de un requerimiento especial, y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, en el evento de no haberse notificado liquidación oficial; siempre y cuando el contribuyente o responsable corrija su declaración privada, y pague el cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto propuesto;

b) Hasta un veinticinco por ciento (25%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, determinadas mediante liquidación oficial, siempre y cuando no hayan interpuesto demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el contribuyente o responsable corrija su declaración privada pagando el setenta y cinco por ciento (75%) del mayor impuesto determinado oficialmente;

c) Hasta un cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción sin actualización, propuesta como consecuencia de un pliego de cargos, en el evento de no haberse notificado resolución sancionatoria, siempre y cuando se pague el cincuenta por ciento (50%) de la sanción propuesta;

d) Hasta un veinticinco por ciento (25%) del valor de la sanción sin actualización, en el evento de haberse notificado resolución sancionatoria, siempre y cuando se pague el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la sanción impuesta.

Para tales efectos dichos contribuyentes deberán adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto de renta por el año gravable de 1999, del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto o retención según el caso correspondiente al período materia de la discusión, y la del pago o acuerdo de pago de los valores transados según el caso.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.

Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario se extenderán temporalmente con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición, y la del párrafo transitorio del artículo 424 del Estatuto Tributario.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia. Lo anterior también será aplicable respecto del impuesto al consumo.

5.1. Argumentos del demandante

El actor señala que las normas transcritas constituyen amnistías tributarias “disfrazadas”, que generan una discriminación desproporcionada y sin razón en favor de algunos contribuyentes en desmedro de otros, lo cual conduce a la violación del principio de generalidad del tributo y los postulados de justicia, equidad, eficiencia y progresividad .

Para apoyar sus argumentos cita la sentencia C-511 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual -señala- se proscriben las amnistías o saneamientos tributarios por violar los principios de igualdad y de equidad.

5.2. Intervenciones

5.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Se refiere el experto técnico a dos aspectos puntuales: las amnistías tributarias y los métodos alternos de solución de conflictos tributarios. Con relación al primero, tacha de censurable la actitud del legislador de acudir a formalismos como utilizar el nombre de “beneficio de auditoría” que posee cierto apoyo en la ley tributaria (art. 689 ET) con el objeto de “superar” la crítica efectuada a las amnistías, que ya han sido prohibidas por la Corte. En cuanto a los métodos alternos de solución de controversias tributarias, el Instituto considera que éstos vulneran el principio de la igualdad y de la generalidad, indicando que las llamadas “conciliaciones y transacciones” además de no ser tales, no se adoptaron con carácter permanente, uniforme y general.

5.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En defensa de las normas citadas argumenta el Ministerio que el Estado debe promover la recaudación de los recursos públicos e implementar fórmulas para solventar la crisis económica y favorecer el pago de las acreencias tributarias, lo que le otorga validez del tratamiento discriminatorio que las normas demandadas efectúan, en razón a la difícil situación económica que sufre el país y que ha conllevado a que gran parte de los contribuyentes incumplan con sus obligaciones.

Finalmente resalta el carácter de bienes fiscales que ostentan las acreencias tributarias , señalando que yerra el actor al otorgarle a este tipo de obligaciones el carácter de bienes de uso público.

5.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La DIAN solicita se declare la exequibilidad de las normas que consagran mecanismos alternos de solución de conflictos tributarios, basándose en los argumentos que a continuación se exponen:

- Tanto en la transacción como en la conciliación que prevé la Ley 633, el criterio que busca introducir el legislador es el de la resolución voluntaria de conflictos, lo cual va dirigido a todos aquellos contribuyentes que tengan una discusión o litigio pendiente en materia tributaria y no al deudor moroso, como se hizo evidente en los saneamientos introducidos por la Ley 223 de 1995.

- Estos mecanismos permiten terminar por mutuo acuerdo las discusiones tributarias pendientes en la vía gubernativa; así ante la existencia de una relación jurídica tributaria de carácter incierto referida a unos mayores tributos en discusión, es jurídicamente viable aceptar que las partes por mutuo acuerdo pongan fin a su controversia sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativo.

- Los preceptos acusados no violan los principios de igualdad y equidad tributaria, ya que estos métodos alternos de solución de conflictos no se dirigen a favor de unos cuantos contribuyentes, sino de todos aquellos que quieran hacer uso de los mismos.

5.3. Concepto del Procurador General de la Nación

Afirma el Ministerio Público que las normas citadas vulneran los artículos 13, 95 numeral 9º y 209 de la Carta, ya que desconocen el principio de igualdad ante las cargas públicas, facilitando que la condición de “morosos” se constituya en un título para ver reducida la carga tributaria. Señala igualmente, que los problemas de eficiencia del Estado no pueden resolverse a costa de la igualdad tributaria, razón por la cual, si bien el legislador puede crear incentivos con el objeto de recaudar obligaciones fiscales, estas sólo pueden ser viables si tienen un efecto hacia el futuro.

5.4. Consideraciones de la Corte

Inhibición para decidir de fondo

Las disposiciones acusadas en este acápite de la demanda tienen como elemento en común el ser normas de efecto temporal. En efecto, ellas contemplan la posibilidad de que, hasta una fecha cierta que se extendía máximo hasta el 31 de julio de 2001, se lleven a cabo ciertas conductas que generan efectos en materia tributaria. Vencido ese término, por un lado, las conductas que se hayan realizado conforme a las previsiones de la ley, adquieren la condición de situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de particulares, y, por otro, las normas pierden su fuerza normativa, puesto que se habría extinguido la posibilidad de que se verifique el supuesto fáctico que ellas contemplan.

Como quiera que durante el trámite del proceso de constitucionalidad en la Corte, las normas demandadas perdieron su vigor y ya no se encuentran produciendo efectos, no es procedente, en principio, que la Corte se pronuncie de fondo sobre las pretensiones de la demanda, ya que la decisión que se adoptase sería, en cualquier caso, inocua, en la medida en que si el sentido del

fallo de inexecutableidad es impedir que se mantenga en el ordenamiento una norma contraria a la Constitución, ello ya habría acontecido por el agotamiento del período de vigencia de las disposiciones acusadas y si el fallo fuese de executableidad, equivaldría a decir que debe mantenerse en el ordenamiento una norma, que por virtud del efecto temporal que le asignó el legislador, ya no está rigiendo. Podría pensarse que si en ejercicio de su potestad para modular el efecto de sus sentencias la Corte decidiese emitir un fallo con efecto retroactivo, tal fallo no sería inocuo, Sin embargo, observa la Corte que puesto que ab initio se ha detectado que como efecto de la aplicación de las normas acusadas, se habrían producido situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de particulares, ello impediría un pronunciamiento en este sentido, puesto que el mismo atentaría con el principio de seguridad jurídica y expresas disposiciones de la Carta sobre derechos adquiridos.

Sobre este particular la Corte, en pronunciamiento que resulta aplicable al presente caso, señaló:

“La Corte, sin embargo, al efectuar el examen para decidir sobre las pretensiones del actor encuentra que no es procedente pronunciarse de fondo por cuanto, tal como lo expuso el señor Procurador General de la Nación, la disposición en estudio impuso una nivelación salarial que debía producirse en un lapso de tiempo ya transcurrido -entre 1994 y 1998- con base en la disponibilidad presupuestal de las respectivas vigencias fiscales anuales, de tal manera que el pronunciamiento de esta Corporación respecto de la constitucionalidad del inciso cuarto del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 no tendría utilidad alguna, porque, de encontrarlo ajustado a la Constitución Política o de decidir su exclusión del ordenamiento jurídico, los derechos adquiridos seguirían incólumes y la situación de aquellos a quienes se pretendía proteger empero no fueron beneficiados tampoco podría variar.

En consecuencia, carece de objeto que la Corte se pronuncie respecto de una disposición que ya no está en vigor y que tampoco está produciendo efectos, bien sea porque la desigualdad existente alcanzó a ser corregida, en el período previsto, o por cuanto la sujeción de la medida a una situación incierta le restó efectividad e hizo nugatorio su propósito.

Así las cosas, escapa al control de ésta Corporación, a quien se le ha confiado la guarda de la integridad de la Constitución Política, pronunciarse respecto de normas que no integran el ordenamiento jurídico y por tanto la Corporación, siguiendo sus propias orientaciones jurisprudenciales⁸, deberá inhibirse para fallar de fondo.”⁹

Tal como se ha señalado, para todas las disposiciones acusadas en este aparte de la demanda, el legislador contempló un efecto limitado en el tiempo, así:

- El beneficio especial de auditoría previsto en el artículo 4 de la Ley se aplicaría a aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que, entre otras condiciones, presentasen la declaración de renta del año 2000 y cancelasen o acordasen el pago de la totalidad de los valores a cargo, dentro de los plazos especiales que se señalasen para el efecto, los cuales vencerían a más tardar el 9 de abril del año 2001.

⁸ C-583 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ Sentencia C-1373 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

- De acuerdo con el párrafo transitorio del artículo 27 acusado, “Los responsables del IVA por el servicio de restaurante, a quienes se les notifique o se les haya notificado antes de la vigencia de esta ley, requerimiento especial o liquidación de revisión, podrán transar antes del 31 de julio del año 2001 con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ...”

- El Artículo 101 demandado dispone que los “... contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, retención en la fuente y timbre nacional, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de la vigencia de esta ley, con respecto a la cual no se haya proferido sentencia definitiva, podrán conciliar antes del día 31 de julio del año 2001,...”

- Conforme al Artículo 102 de la ley demandada, los “... contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, timbre y retención en la fuente, a quienes se les haya notificado antes de la vigencia de esta ley, Requerimiento Especial, Pliego de Cargos, Liquidación de Revisión o Resolución que impone sanción, podrán transar antes del 31 de julio del año 2001...”

En consecuencia, respecto de los anteriores artículos, la Corte habría, en principio, de inhibirse de fallar de fondo.

Sin embargo, observa esta Corporación que la anterior conclusión no tiene carácter absoluto, por cuanto, en precisas y particulares condiciones, es posible que la Corte se pronuncie de fondo, aún cuando las disposiciones acusadas hayan dejado de regir. Así, en Sentencia C-541 de 1993 la Corte expresó que:

“Agrégase como razón adicional que justifica el fallo de fondo en el caso presente, que la demanda que ahora ocupa la atención de la Corporación, se presentó¹ y admitió² cuando regía la Ley 1a. de 1992 a que pertenece la norma parcialmente acusada. Por ello, y en aras de dar efectividad al derecho constitucional fundamental de acceso a la justicia constitucional a través de la interposición y decisión de acciones públicas que la Carta Política garantiza a todo ciudadano, en esta oportunidad la Corte debe observar el principio conocido como ‘perpetuatio jurisdictionis’ que para situaciones como la que aquí se configura, postuló la Corte Suprema de Justicia³ cuando, para entonces, fungía de guardiana de la supremacía e integridad de la Carta Política.

De acuerdo a la tesis que se prohija en este fallo, el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario.”

¹ Cfr. en expediente la constancia de presentación personal de marzo 24 de 1993 que obra a Fl. 16 vto.

² Cfr. en expediente auto de mayo treinta y uno (31) de mil novecientos noventa y tres (1993) que obra a Fls. 33 a 36.

³ Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 15 de marzo 3 de 1987 y sentencia No. 71 de mayo 31 de 1990, entre otras.

En el presente caso, las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, razón por la cual la Corte conserva su competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad, aún cuando en el curso del proceso las mismas hayan dejado de regir. Sin embargo, dadas las consideraciones que sobre este particular se han hecho en la presente providencia, tal pronunciamiento solo cabe cuando se presenten condiciones que le den sentido.

Así, estima la Corte que para garantizar el acceso a la justicia constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo, en desarrollo del principio de la perpetuatio jurisdictionis, cuando, no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad y pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional.

En concreto, estima la Corte que en la medida en que el denominado “beneficio especial de auditoría” se asimila a una amnistía, el mismo es claramente violatorio de la Constitución, tal como de manera reiterada lo ha expresado esta Corporación. Este tipo de medidas, que han sido recurrentes en nuestro medio, por su carácter transitorio, escaparían al control de constitucionalidad, razón por la cual, para, garantizar la efectividad del derecho de acceso a la justicia constitucional y, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 243 de la Carta, evitar que, en el futuro, y con el mismo carácter de transitorio, se reproduzca el contenido material de las disposiciones que se declaren inconstitucionales, es necesario entrar al examen de fondo de la disposición que consagra el citado beneficio.

Para entender el sentido de la disposición, es preciso efectuar unos breves comentarios acerca del procedimiento tributario, en especial con relación a la figura del requerimiento especial a la que se refiere este artículo.

- Cuando el contribuyente presenta su declaración privada, y la administración tiene indicios de inexactitudes en esta declaración, podrá enviarle al contribuyente un emplazamiento para corregir. Dichas correcciones podrán ser presentadas a la administración dentro del mes siguiente a la notificación del emplazamiento. (artículo 685 E.T).
- Si en cambio, la administración va a efectuar una liquidación de revisión, con el objeto de modificar la liquidación privada del contribuyente, debe previamente enviarle un requerimiento especial a éste (Artículo 703 E.T.), en el cual le explique los puntos de la declaración que pretende modificar, señalando igualmente una cuantificación de los impuestos, anticipos, retenciones y sanciones que se pretende agregar a la liquidación privada. Este requerimiento puede hacerlo la administración a más tardar dentro de los dos años siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar, o de la fecha en la que se presentó la declaración si esta es extemporánea, ya que transcurrido este término, se configura pro regla general, el fenómeno

de la firmeza de la declaración(Artículo 705 E.T.). por su parte, el contribuyente cuenta con tres meses para contestar este requerimiento.

- Una vez surtida la etapa del requerimiento, la administración puede proceder a efectuar la liquidación oficial cuyo contenido establece el artículo 712 del Estatuto Tributario. Esta liquidación, debe limitarse a la declaración del contribuyente y a los hechos que fueron contemplados en el requerimiento especial.

Este conjunto de procedimientos constituyen una garantía para el contribuyente, a través de la cual se establecen términos perentorios para que la administración pueda revisar y corregir las declaraciones del impuesto de renta y complementarios presentadas por éste .

Estas normas procedimentales, además de favorecer la seguridad jurídica, propugnan por el mantenimiento de la equidad tributaria, ya que los sujetos pasivos del impuesto adquieren certeza sobre el momento en el cual adquieren firmeza las declaraciones presentadas por ellos, y sobre el alcance de las facultades de corrección y modificación de sus declaraciones por parte de la administración.

- El beneficio de Auditoría

Como un mecanismo para estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, el legislador estableció que, como contraprestación al aumento de la tributación por parte del contribuyente, se aplicarán unas limitaciones a la iniciativa de modificación del impuesto por parte de la administración, consistentes en la reducción a 12 meses del plazo para la firmeza de la liquidación privada y la garantía de que la selección para investigación con miras a realizar una liquidación de revisión, será efectuada por programas de computador.

- Antecedentes Legislativos

El artículo 22 de la Ley 488 de 1998, adicionó el Estatuto Tributario con el artículo 689-1, con el objeto de establecer el beneficio de auditoría para las declaraciones del impuesto sobre la renta del año gravable de 1998; consistente fundamentalmente en disminuir el término para que se produzca la firmeza de las liquidaciones privadas, en contraprestación al incremento del impuesto a cargo del contribuyente. El artículo era del siguiente tenor:

“Art. 22 Beneficio de auditoría por el año gravable de 1998. La liquidación privada del año gravable de 1998 de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto de renta en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) frente al impuesto neto de renta del año 1997, quedará en firme dentro de los seis (6) meses siguientes a su presentación oportuna, siempre y cuando cancelen el valor a cargo por dicha vigencia dentro de los plazos que se señalen para el efecto... “

La Ley 633 de 2000, modificó el artículo antes citado consagrando el beneficio de auditoría para los períodos gravables de 2000 a 2003, el cual consistente básicamente en la reducción del plazo de firmeza de la declaración del impuesto sobre la renta a 12 meses, en aquellos eventos en los cuales el contribuyente haya incrementado el impuesto neto de renta en un porcentaje igual o superior al doble de la inflación del respectivo período, y siempre y cuando no se le haya notificado emplazamiento para corregir.¹⁰

Como puede observarse, tanto el artículo original como la reforma introducida por la Ley 633 de 2000, consagran un beneficio a futuro reduciendo el término de firmeza de la declaración tributaria, como contraprestación al aumento por parte del contribuyente del impuesto a cargo.

- El Beneficio Especial de Auditoría

Además del artículo ya mencionado en el acápite anterior, la Ley 633 de 2000, introdujo mediante el artículo 4 demandado una nueva figura denominada “beneficio especial de auditoría”, mecanismo que dista enormemente del beneficio de auditoría consagrado en el artículo 689.1 del Estatuto Tributario, como a continuación pasará a explicarse.

Este “beneficio” -consistente en la disminución del plazo para que se produzca la firmeza de la declaración de 2 años a 4 meses- se prevé hacia el pasado (las liquidaciones privadas del año gravable 2000 y anteriores), a diferencia de lo consagrado en el tantas veces citado, artículo 689-1, y no se consagra como una forma de estimular el pago voluntario de la obligación tributaria a través del incremento del impuesto a cargo, sino que se establece como contrapartida a la inclusión en la declaración de renta del año gravable 2000, de los activos en moneda poseídos a diciembre 31 de 1999 y no declarados.

Además de el beneficio atinente a la reducción del plazo de firmeza de la declaración tributaria, el artículo acusado reduce el valor a pagar por dichos activos, al 3% del valor patrimonial bruto de los mismos, de los cuales 2 puntos corresponderán al impuesto de renta y 1 punto como sanción por la omisión de activos, sanción que por regla general es del 5% (artículo 649 E.T.) .

De acuerdo con lo anterior, se observa que esta norma constituye una amnistía que está favoreciendo a los morosos que ocultaron activos que poseían a 31 de diciembre de 1999 en su declaración tributaria, violando el principio de equidad frente a quienes declararon y pagaron oportunamente el impuesto correspondiente a dichos activos.

¹⁰ El artículo 17 de la Ley 633 de 2000 señala: “ Para los períodos gravables de 2000 a 2003, la liquidación privada de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto de renta en por lo menos un porcentaje equivalente a dos veces la inflación causada en el respectivo período gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, quedará en firme si dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para el efecto fije el Gobierno Nacional...”

Este tipo de medidas, que violan el principio de igualdad ante las cargas públicas y la equidad tributaria, han sido proscritas por esta Corte, respecto a lo cual, ha señalado: 11

“Se pervierte la regla de justicia, que ordena tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual. El criterio que introduce el legislador para conceder el beneficio es el estado de mora del deudor, de suerte que al desacatar con esta decisión el principio de imparcialidad, la aplicación de la norma inexorablemente conduce a una situación inequitativa, como que quienes cumplieron oportuna y fielmente con su deber de tributar son tratados peor que los que no lo hicieron. La equidad tributaria se desconoce cuando se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas. La condición de moroso no puede ser título para ver reducida la carga tributaria.”

No es posible, sin quebrantar el orden constitucional, consagrar una amnistía tributaria cuya única justificación consiste en la calidad de moroso del contribuyente beneficiario. Esto es así, porque el contribuyente entró en mora desde el momento en que debió haber declarado dichos activos y no lo hizo, luego, en virtud de una norma posterior, se le autoriza “legalizar” estas partidas y como contraprestación, como ya se dijo, se disminuye el impuesto a la renta al 2% y la sanción por omisión de activos al 1%, colocándolo en una situación privilegiada frente al contribuyente cumplido, que canceló oportunamente el impuesto a cargo sometándose a tarifas más altas.

De acuerdo con lo expresado, la norma deberá declararse inexecutable, sin que, empero, tal declaratoria tenga efectos retroactivos, ya que en desarrollo del principio de la buena fé consagrado en el artículo 83 superior, no pueden afectarse situaciones jurídicas consolidadas, de aquellos contribuyentes que se acogieron a lo dispuesto en la norma, durante el término de su vigencia.

6. Atribuciones tributarias del legislador indebidamente delegadas al Gobierno Nacional

Normas demandadas: Artículo 16 de la Ley 633 de 2000.

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 150, numerales 11º y 12º, y 338.

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado, subrayando el aparte demandado:

Artículo 16. Exclusiones de la renta presuntiva. Modifícanse los incisos primero y cuarto y adiciónanse dos incisos al artículo 191 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

"De la presunción establecida en el artículo 188 se excluyen las entidades del Régimen Especial de que trata el artículo 19. Tampoco están sujetos a la renta presuntiva las empresas de servicios públicos domiciliarios, los fondos de inversión, de valores, comunes, de pensiones o de cesantías contemplados en los artículos 23-1 y 23-2 de este Estatuto y las empresas del sistema de servicio público urbano de

¹¹ Sentencia C-511 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes M.

transporte masivo de pasajeros, así como las empresas de transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano.

...

A partir del año gravable 2000, no están sometidas a renta presuntiva las empresas de servicios públicos que desarrollan la actividad complementaria de generación de energía; las entidades oficiales prestadoras de los servicios de tratamiento de aguas residuales y de aseo; las sociedades en concordato; las sociedades en liquidación, las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria que se les haya decretado la liquidación o que hayan sido objeto de toma de posesión, por las causales señaladas en los literales a) o g) del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; los bancos de tierra de los distritos y municipios destinados a ser urbanizados, y por los años gravables 2001, 2002 y 2003, las sociedades titularizadoras de cartera hipotecaria.

Igualmente, no estarán sometidas a renta presuntiva las sociedades anónimas de naturaleza pública, cuyo objeto principal sea la adquisición, enajenación y administración de activos improductivos de su propiedad, o adquiridos de los establecimientos de crédito de la misma naturaleza.

A partir del 1° de enero del año 2001 y por el término de dos (2) años, también estará excluida de renta presuntiva la compra de acciones en sociedades nacionales. Este beneficio no aplicará para la recompra de acciones ni para las transacciones entre vinculados económicos, miembros de un grupo empresarial y beneficiarios reales.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se aplicará esta exclusión, y tendrá facultad para prorrogar por dos (2) años más dicho beneficio".

6.1. Argumentos del Demandante:

Afirma el demandante que la norma demandada, relativa a la exclusión de la renta presuntiva por dos años para la compra de acciones de sociedades nacionales, está delegando al Gobierno la facultad de prorrogar por dos años más la exclusión de la renta presuntiva en el citado caso, vulnerando de esta manera lo preceptuado en los artículos 150 Numerales 11 y 12 y 338 de la Constitución en los que se señala que corresponde a la ley, ordenanzas y acuerdos fijar directamente los elementos básicos del tributo.

Además señala que el artículo 16 de la Ley 633 está facultando indebidamente al Gobierno, para que por vía de reglamento fije los hechos y las bases gravables.

6.2. Intervenciones

6.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Señala el experto técnico que el cargo contra el artículo 16 de la Ley 633 de 2000 resulta fundado, ya que la norma es ambigua y carece de precisión, razón por la cual atenta contra la seguridad jurídica.

6.2.2. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La DIAN solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 16 de la ley, con base en que es el legislativo quien ha establecido como renta líquida especial la renta presuntiva y ha fijado sus exclusiones, delegando en el ejecutivo de manera exclusiva la reglamentación de la forma como dichas exclusiones se deben aplicar; lo cual se ajusta a los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución.

6.3. Consideraciones de la Corte.

6.3.1. Problema jurídico

Para resolver el cargo planteado en este aparte de la demanda, la Corte debe resolver las siguientes cuestiones:

- Si resulta violatorio de la Constitución atribuir al Gobierno la reglamentación de la forma como deberá operar la exclusión de la compra de acciones en sociedades nacionales de la renta presuntiva, por cuanto, frente a la ambigüedad de la ley, ello atenta contra el principio de legalidad del tributo.
- Si la facultad que la norma acusada otorga al Gobierno para prorrogar por dos años más, el citado beneficio, es contraria a la Constitución por incidir en el ámbito de reserva legal del tributo.

6.3.2. Análisis de los cargos

6.3.2.1. La regulación legal de las exclusiones tributarias y la potestad reglamentaria.

La determinación de la base gravable¹² del impuesto a la renta se lleva a cabo a través de uno de dos sistemas: el de la renta líquida o el de la renta presuntiva.

El sistema de la renta líquida se encuentra establecido en el artículo 26 del Estatuto Tributario, según el cual, la “renta líquida gravable se determina así: de la suma de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o periodo gravable, que sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, y que no hayan sido expresamente exceptuados, se restan las devoluciones, rebajas y descuentos, con lo cual se obtienen los ingresos netos. De los ingresos netos se restan, cuando sea el caso, los costos realizados imputables a tales ingresos, con lo cual se obtiene la renta

¹² Por base gravable se entiende: “...la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria...”. Sentencia C-583 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

bruta. De la renta bruta se restan las deducciones realizadas, con lo cual se obtiene la renta líquida. Salvo las excepciones legales, la renta líquida es renta gravable y a ella se aplican las tarifas señaladas en la ley”.

El sistema de la renta presuntiva es una excepción legal de la aplicación de la renta líquida como renta gravable, prevista en el artículo 188 del Estatuto Tributario, conforme al cual, se presume que la renta mínima obtenida por el contribuyente, no es inferior “... a la cifra que resulte mayor entre el cinco por ciento (5%) de su patrimonio líquido o el uno y medio por ciento (1.5%) de su patrimonio bruto, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior”.

Una vez determinada la renta líquida y la renta presuntiva, se aplica la tarifa del impuesto a la que resulte mayor, esto por cuanto el artículo 188 del Estatuto Tributario, supone que la renta líquida no puede ser inferior a la presuntiva.

Para la determinación de la base gravable, bien sea en el sistema de la renta líquida o en el de la renta presuntiva, la legislación tributaria consagra unos fenómenos que permiten constituir su cobertura y alcance.

El sistema tributario parte de manera genérica de la existencia de lo que la doctrina denomina inclusiones, es decir, de todos aquellos ingresos con aptitud para enriquecer al contribuyente. Pero con base en criterios lógicos y de oportunidad o conveniencia, de manera taxativa la ley permite que determinados componentes se resten de la citada base.

De esta suerte, en el sistema es posible encontrar exclusiones, costos, deducciones, y exenciones, conforme a los cuales el tributo se adecua a los criterios de justicia, equidad y razonabilidad, y responde a específicas consideraciones del legislador sobre sus alcances, en función tanto de los objetivos del tributo, y en general de la política fiscal, como de la situación del contribuyente y su poder contributivo.

Las exclusiones pueden tener su origen en consideraciones lógicas, cuando se derivan de la misma definición del tributo, pero pueden, también tener una naturaleza legal, cuando ante determinadas situaciones de ambigüedad, el legislador excluye taxativamente ciertas rentas que de suyo podrían considerarse como gravables. Para algunos doctrinantes las exclusiones legales, en ocasiones, por ausencia de técnica legislativa, no son nada diferente a exenciones, las cuales son aquellos valores que en principio forman parte de lo que sería la renta gravable, pero luego son excluidos de ellas por la voluntad del legislador.

Tratándose del sistema de renta presuntiva, en cuanto que se trata de una metodología que, para determinar la base gravable, acude a elementos ajenos al hecho generador, pero que permiten razonablemente estimarlo en un mínimo, los conceptos de inclusiones y exclusiones tienen ciertas particularidades. En tal caso las inclusiones se refieren al patrimonio, y las exclusiones a aquellos activos que no obstante formar parte del patrimonio no se toman en cuenta, por

razones lógicas o legales, para la determinación del tributo. En todo caso, también aquí es posible que el legislador, al establecer exclusiones legales, en estricto sentido lo que esté haciendo es determinando excepciones para la aplicación de este método alternativo para la determinación de la base gravable en el impuesto de renta.

Al respecto ha precisado esta Corte: “... lo que ha llevado al legislador a consagrar estas excepciones es la consideración de que determinados activos no son rentables, o que su rentabilidad es reducida, o el propósito de evitar una doble tributación o de estimular el mercado de valores, como sucede con la exclusión relativa a los aportes y acciones en sociedades nacionales, no encuentra en ello la Corte ningún motivo de vulneración constitucional. Antes bien, estas excepciones propenden por la construcción de un orden social justo, en armonía con los fines de la Carta Fundamental...”¹³.

Tanto las exclusiones como las exenciones o excepciones a la aplicación del sistema de renta presuntiva contribuyen a la determinación de la base gravable del tributo sobre la renta, y por lo tanto, al constituir uno de los elementos fundantes de la obligación sustantiva tributaria, deben ser clara y expresamente determinadas por el legislador.

Así lo dispone, el artículo 338 de la Constitución, “... La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos...”¹⁴.

Al respecto ha sostenido esta Corporación:

“...Un análisis sistemático de las normas constitucionales en materia impositiva, permite concluir que en época de normalidad, el legislador es el único llamado a regular esta materia (artículo 338 de la Constitución), sin que pueda delegar en otro órgano esta competencia. Por ello, es la Ley la que directamente debe fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, como las tarifas de los impuestos...”

...Dentro de este contexto, y dadas las repercusiones de la decisión de establecer exenciones, no sólo dentro del sistema de recaudo fiscal sino en relación con los contribuyentes, el congreso es el único que puede ejercer esta facultad, por ser restrictiva y excepcional. ¿Cómo? Fijando, expresamente los hechos, que darán lugar a la exención, así como los sujetos beneficiarios y los requisitos que se deben cumplir para el efecto...

..Por tanto, quebranta el orden constitucional, la delegación que el Congreso realice, para que sea otro órgano el que determine los sujetos beneficiarios de una exención o los hechos que pueden dar lugar a ella. En este punto, se hace necesario aplicar el mismo criterio restrictivo y celoso que rige para la imposición de nuevos tributos...”¹⁵.

¹³ Sentencia C-238 de 1997.M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁴ Subrayado por fuera del texto original.

¹⁵ Sentencia C-353 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

En idéntico sentido expresó: “ ...Considera la Corte que, además, la exención debe ser contemplada en términos generales y abstractos, señalando el Congreso los requisitos que deben configurarse para tener derecho a ella. Es decir, es principio sobre la materia, correlativo al de la legalidad del tributo, el de la legalidad de la exención, de lo cual resulta que no puede concebirse la exención sin norma legal que la consagre. Así las cosas, es inconstitucional que el Congreso faculte a un órgano administrativo para reconocer exenciones en casos particulares...”¹⁶.

Aunque los citados pronunciamientos se refieren a la figura de la exención, son igualmente aplicables para todas las técnicas que permiten determinar la base gravable de un tributo, ya que en últimas, la finalidad de ellas, es la misma, la cuantificación precisa de la medida o magnitud a la cual se aplica la tarifa.

Es claro entonces, que el legislador tiene el deber de precisar en relación con las exclusiones u otros fenómenos análogos, de manera directa: los sujetos beneficiarios, los hechos que dan lugar a su ocurrencia y los requisitos que se deben cumplir para alcanzar el citado beneficio.

El análisis de la norma acusada

La norma acusada (artículo 16 de la Ley 633 de 2000), en relación con la exclusión objeto de estudio, determina que: “...A partir del 1º de enero del año 2001 y por el término de dos (2) años, también estará excluida de renta presuntiva la compra de acciones en sociedades nacionales. Este beneficio no aplicará para la recompra de acciones ni para las transacciones entre vinculados económicos, miembros de un grupo empresarial y beneficiarios reales.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se aplicará esta exclusión...”.

De la simple lectura de la norma se puede determinar que el legislador precisó, por una parte, el hecho que da origen a la exclusión, es decir, la compra de acciones en sociedades nacionales, y por otra, estableció los requisitos necesarios para alcanzar el citado beneficio, los cuales consisten en la imposibilidad de aplicarlo para la recompra de acciones, para las transacciones entre vinculados económicos, o entre miembros de un grupo empresarial o beneficiarios reales.

Ahora bien, en relación con los sujetos beneficiarios de la exclusión, la norma establece de manera genérica, como titulares de la misma, a todas aquellas personas que compran acciones en sociedades nacionales.

En la medida en que el legislador ha previsto de manera completa los elementos fundantes de la exclusión, la facultad reglamentaria conferida al Gobierno

¹⁶ Sentencia C-341 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Nacional por la norma bajo examen, solo puede tener por objeto la expedición de las normas de carácter operativo para hacer efectivo el cumplimiento de la ley.

La Corte ha sostenido la compatibilidad de la potestad reglamentaria en asuntos tributarios con el principio de legalidad. Ha señalado al respecto que:

“..El hecho de que sea una facultad restrictiva del Congreso lo referente a la obligación tributaria, no implica que el Presidente de la República no pueda ejercer su potestad reglamentaria, la cual no sólo es legítima sino necesaria para ajustar a las circunstancias reales de la nación, las disposiciones generales impuestas por el legislador...

... Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho - deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar. Otra cosa es que el acto reglamentario produzca, como debe ser, efectos jurídicos, lo cual es apenas connatural a un Estado de derecho...”¹⁷.

No obstante, la potestad reglamentaria encuentra claros límites en la ley, de tal manera que no puede modificar o cambiar su contenido esencial. Al respecto ha sostenido el Consejo de Estado:

“... Si bien el poder reglamentario está implícito en la necesidad y obligación del Gobierno de hacer cumplir las leyes, como antes se anotó, su legitimidad deriva siempre de la ley reglamentada en donde encuentra sus límites naturales sin que pueda el Presidente de la República pretender sustituir la ley, para buscar una aplicación conveniente a través del reglamento. En manera alguna la Constitución le otorga al Presidente de la República la función de “arreglar la ley” para modificar, limitar o extender su contenido...”¹⁸.

La competencia reglamentaria que la norma acusada señala para el Gobierno tiene por objeto la regulación de “... la forma en que se aplicará la exclusión”, es decir, el legislador le confiere al Gobierno, la función de determinar, no los elementos fundantes de la exclusión sino aquellos elementos accidentales y mutables que requieren la intervención permanente o constante del ejecutivo, pero que no alteran el contenido de la base gravable.

Dado que la facultad de reglamentación contenida en la norma acusada únicamente cobija los elementos accidentales o mutables de la exclusión, y no los elementos fundantes de la misma, es decir, los sujetos beneficiarios, los

¹⁷ Sentencia C-228 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁸ Consejo de Estado. Sentencia de 15 de Julio de 1994. Expediente. 5393.

hechos que dan lugar a su ocurrencia y los requisitos que se deben cumplir para alcanzar el citado beneficio, la misma no resulta contraria a la Constitución y así habrá de declararse en la parte resolutive de esta providencia.

6.3.2.2. La facultad otorgada al Gobierno para prorrogar por dos años más el citado beneficio.

Encuentra la Corte que la posibilidad de que el Gobierno amplíe por dos años el término de aplicación de la exclusión originalmente previsto en la ley resulta contraria a la Constitución, por cuanto por ese medio se transfiere al Ejecutivo una competencia exclusiva del legislador, como quiera que el término de vigencia de un gravamen hace parte de la reserva de ley en materia tributaria.

Tal como está concebida la norma, la exclusión que ella contiene rige para un periodo de dos años. La extensión de dicho período por dos años más se deja a la decisión discrecional del Gobierno, quien, sin embargo, conforme a la Constitución no puede ser revestido de competencia para fijar los elementos de un tributo, salvo cuando la propia Constitución lo permite, como en el caso de los estados de excepción o respecto de las tarifas para tasas y contribuciones conforme al artículo 357 de la Carta.

Por las anteriores consideraciones, habrá de declararse la inexecutable de la expresión "... y tendrá facultad para prorrogar por dos (2) años más dicho beneficio", del artículo 16 de la Ley 633 de 2000.

7. Violación del principio de la territorialidad de la ley Tributaria

Normas demandadas: Artículos 29 y 134, en cuanto deroga la frase "lo anterior no se aplica a los servicios de radio y de televisión" del literal g numeral 3° del párrafo 3° del artículo 420 del Estatuto Tributario.

Normas constitucionales que se consideran infringidas : Artículos 4, 9 y 101.

A continuación se transcribe el texto de los artículos acusados:

Artículo 29. Impuesto a las ventas para televisión satelital. Adiciónase el numeral 3 del párrafo 3° del artículo 420 del Estatuto Tributario, con el siguiente literal:

"h) El servicio de televisión satelital recibido en Colombia, para lo cual la base gravable estará conformada por el valor total facturado al usuario en Colombia".

Artículo 134. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase "lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión" del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; párrafo 1° del artículo 471; párrafo del artículo 473; 710 incisos 4° y 5°; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2° y 3° del párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8° de la Ley 122 de 1994; el artículo 27 de la Ley 191 de 1995; los artículos 41 y 149 de la Ley 488 de

1998; la frase "de servicios" a que hace referencia el inciso primero del artículo 2º y los artículos 18 a 27 de la Ley 608 de 2000; artículo 70 de la Ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del Decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el Departamento del Amazonas

7.1. Argumentos del Demandante

Señala el accionante que los artículos demandados convierten el servicio de televisión satelital recibido en Colombia, y el servicio de radio por conexión o acceso satelital, en servicios gravados con el impuesto sobre las ventas en Colombia sin tener en cuenta que cualquier transmisión satelital que esté por fuera del espacio definido como territorio integrante de Colombia en la Constitución Nacional, se efectúa en territorio extranjero y la ley nacional no puede gravarlo.

Afirma igualmente que el Estado Colombiano no puede gravar una actividad cuyo hecho generador se realiza fuera del territorio colombiano.

7.2. Intervenciones

7.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Señala el experto técnico que en lo referente a los cargos formulados contra los artículos 29 y 134 de la ley, no le asiste razón al demandante ya que el legislador se encuentra facultado para determinar los factores de territorialidad bajo los cuales entiende que el servicio se encuentra prestado en el territorio colombiano.

7.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Señala el Ministerio que al haberse derogado el literal g del numeral tercero del artículo 420 del Estatuto tributario, los servicios de radio y televisión satelital no generan impuesto sobre las ventas razón por la cual los cargos planteados carecen de todo fundamento

7.2.3. Concepto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Señala la DIAN que no le asiste razón al demandante cuando afirma que es inconstitucional el gravar el servicio de radio y televisión cuando éste es prestado fuera del territorio nacional, pues precisamente el legislador a través de la Ley 488 de 1998 categóricamente señaló como generadores del Impuesto

sobre las Ventas a aquellos servicios que se prestan por fuera del territorio nacional y cuyo destinatario final esta ubicado en Colombia.

Igualmente, la sentencia C-108 de 2000 al pronunciarse sobre este tema, declaró congruente con el ordenamiento constitucional, el gravamen impuesto sobre aquellos servicios prestados en el exterior, atendiendo a que el destinatario de estos servicios se encuentra ubicado en el territorio nacional.

7.3. Concepto del Procurador General de la Nación

En concepto del Ministerio Público, las normas antecitadas se ajustan a la Carta, ya que los alcances y el ámbito de aplicación de la ley constituyen un asunto de mera legalidad, pues es al legislador a quien le compete el señalamiento del ámbito territorial de la ley y la extensión de sus efectos. Por otra parte resalta que lo que gravó la norma acusada fue el servicio de televisión satelital que está usando un bien público como es el espectro electromagnético y no la señal de radio y televisión como lo afirma el demandante.

7.4. Consideraciones de la Corte.

Dentro de la potestad de configuración del legislador se encuentra la de establecer los criterios de aplicación de la ley en razón del territorio. Tratándose de asuntos tributarios, el legislador ha considerado necesario establecer un criterio territorial para cada tipo de tributo, entre otras razones, con el propósito de evitar la doble tributación. Así en relación con la renta, regula dicho criterio, el artículo 24 del Estatuto Tributario y para el I.V.A, el artículo 420 del mismo estatuto.

El artículo 29 acusado agregó un literal al numeral 3° del párrafo 3° del artículo 420 del Estatuto Tributario, para disponer que el servicio de televisión satelital recibido en Colombia causará el impuesto sobre las ventas, tomando como base gravable el valor facturado en Colombia. La norma que se adicionó, de manera general dispone cuales son los servicios que ejecutados desde el exterior a favor de usuarios o destinatarios ubicados en el territorio nacional, se entienden prestados en Colombia y, por consiguiente son objeto de tributación.

Al respecto ha sostenido esta Corporación que : “...la norma legal citada [artículo 420 del E.T], en el numeral 3, determina los servicios que ejecutados desde el exterior a favor de usuarios ubicados en el territorio nacional, se entienden prestados en Colombia, y por lo tanto, causan el impuesto a las ventas según las reglas generales que rigen la materia....Es así, como el literal g) señala los servicios de conexión o acceso satelital cualquiera que sea la ubicación del satélite (telefonía, telegrafía, telex, etc.), servicios estos, que aún prestados

desde el exterior, benefician a usuarios ubicados en el territorio nacional y por ende, generan el impuesto a las ventas...”¹⁹.

Se trata, pues de la expresión de la potestad de configuración legislativa en la especificación del principio de territorialidad de la ley, que en nada contraría la Constitución.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte que el servicio objeto de gravamen, se presta mediante la utilización del espectro electromagnético, es decir, “...[la] franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales. Su importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia...”²⁰. Este espacio permite la expansión de las ondas hertzianas, mediante las cuales se desarrolla la radiodifusión, la televisión y la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

El espectro electromagnético es un bien público que forma parte del territorio colombiano y es de propiedad de la Nación (artículos 75, 101 y 102 de la Constitución), es imprescriptible, inenajenable e inembargable, y se encuentra sujeto a la gestión y control del Estado.

El Estado como titular del espectro, tiene la competencia para regular los servicios que se prestan a través del mismo, por lo cual, se encuentra facultado para establecer los gravámenes que estime necesarios. Atribución delimitada por los principios que consagra la Constitución (artículo 363), según la cual, todo tributo debe fundarse en la equidad, la eficiencia y la progresividad.

La norma bajo examen precisamente desarrolla la facultad de regulación del Estado sobre un bien de su titularidad, en aras de hacer efectiva su explotación, por lo tanto, la imposición de un gravamen cuya fuente se encuentra en el uso del espectro electromagnético, no resulta contraria a la Carta Fundamental.

8. La presunción de derecho del artículo 34 de la ley y la equidad tributaria

Normas demandadas: Artículo 34 de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 13, 95 y 363.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada:

Artículo 34. Modifícase el artículo 499 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“Artículo 499. Quienes pertenecen a este régimen. Los comerciantes minoristas o detallistas, cuyas ventas estén gravadas, así

¹⁹ Sentencia C-108 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁰ Sentencia C-423 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

como quienes presten servicios gravados, que sean personas naturales, podrán inscribirse en el régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, cuando hayan obtenido en el año inmediatamente anterior ingresos brutos inferiores a \$42.000.000.00 (valor año base 2000) y tengan un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.

Parágrafo. Se presume de derecho que el contribuyente o responsable ha obtenido ingresos anuales superiores a \$42.000.000 (valor año base 2000) y en consecuencia será responsable del Régimen Común, cuando respecto del año inmediatamente anterior se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que haya tenido a su servicio ocho (8) o más trabajadores, o
2. Que haya cancelado un valor anual por concepto de servicios públicos superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o
3. Que haya cancelado en el año por concepto de arrendamiento del local, sede, establecimiento, negocio u oficina un valor superior a treinta y cinco (35) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o cuando el local, sede, establecimientos, negocio u oficina sea de propiedad del contribuyente o responsable, salvo en el caso que coincida con su vivienda de habitación.
4. Que haya efectuado en el año consignaciones bancarias en cuentas de ahorro o corrientes, superiores a \$70.000.000.00 (valor año base 2000)".

8.1. Argumentos del demandante

Afirma el demandante que el Parágrafo de la norma citada contiene una presunción de derecho violatoria del principio de equidad tributaria, pues asume que un contribuyente que tiene mas de ocho trabajadores ha obtenido ingresos anuales superiores a 42 millones de pesos, y que aquel que tiene menos de ocho trabajadores pero que en la práctica obtiene ingresos anuales superiores a 42 millones no está cubierto por la presunción, violando así el derecho a la igualdad y la justicia; en la misma situación se coloca a quién haya cancelado en el año por concepto de servicios públicos un valor superior a 20 salarios mínimos, o por concepto de arrendamiento un valor superior a 35 salarios mínimos.

8.2. Intervenciones

8.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

A juicio del Instituto la norma merece reparos en cuanto abusa de la institución de la presunción que, de acuerdo con recientes sentencias de la Corte, Sentencias C-1440/00, y C-1492/00, ha venido desechándose ante la posibilidad de que determinados hechos se demuestren por medios científica y

técnicamente aceptables, a través de la aplicación de nuevas tecnologías. Señala así, que resulta totalmente innecesario acudir en este evento a la aplicación de esta figura.

8.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio encuentra la norma ajustada a la Carta, ya que ésta otorga parámetros generales y tangibles para la determinación de los contribuyentes pertenecientes al régimen simplificado en aras de mantener el principio de certeza jurídica en el ordenamiento tributario

8.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Señala la DIAN que no existe vulneración del principio de equidad e igualdad tributaria, ya que lo que se pretende con el establecimiento de la citada presunción es impedir el ejercicio de ciertas modalidades de evasión y elusión fiscales .

Afirma también, que la competencia para establecer presunciones en materia tributaria es exclusiva del legislador y sustenta su posición citando la sentencia C237/99 en la cual se indica que el establecimiento de presunciones en materia tributaria es válido siempre y cuando se encuentren acordes con una política fiscal previamente definida.

8.3. Concepto del Procurador General de la Nación

A juicio del Ministerio Público la norma se encuentra ajustada a la Constitución, ya que señala unos criterios razonables para establecer la base mínima de contribuyentes que deben someterse al régimen común del impuesto sobre las ventas, y de esta manera no se está otorgando un trato desigual a iguales, sino por el contrario lo que busca la norma es establecer topes fijos que no dependan de la autoridad administrativa.

8.4. Consideraciones de la Corte

8.4.1. Problema Jurídico

Es preciso establecer si la presunción de derecho contenida en el artículo 34 acusado es violatoria de la Constitución, por contrariar el principio de equidad tributaria, el derecho a la igualdad y el concepto de justicia, conforme a los artículos 13, 95 numeral 9º y 363 de la Constitución.

8.4.2. Análisis del cargo

Para analizar el problema jurídico planteado, es necesario, previamente, efectuar algunas precisiones sobre los dos tipos de responsables del Impuesto sobre las Ventas, es decir, los perteneciente al régimen común y al régimen simplificado.

El artículo 34 demandado, determina los contribuyentes que pertenecen al régimen común y los que pertenecen al régimen simplificado, acudiendo como parámetro de distinción a la consideración de los ingresos brutos recibidos por el contribuyente en el respectivo año gravable. Para ese efecto dispone, por un lado, que podrán inscribirse en el régimen simplificado los contribuyentes que, entre otras condiciones, cumplan la de que sus ingresos netos provenientes de su actividad comercial en el año inmediatamente anterior sean inferiores a la suma de \$42.000.000 (actualizable anualmente), por otro, consagra una presunción de derecho, conforme a la cual se determinan unos supuestos fácticos en orden a establecer que el contribuyente o responsable que se encuentre dentro de los mismos ha obtenido ingresos anuales superiores a \$42.000.000 y por consiguiente hará parte del régimen común.

La diferencia de los dos regímenes radica fundamentalmente en las obligaciones que se consagran en cabeza de los pertenecientes a uno y otro, como se indica a continuación.

Los responsables del régimen común deben : i) Inscribirse en el Registro Nacional de Vendedores (Artículo 507 E.T), ii) Emitir factura por cada operación gravada que realice (Artículo 511 E.T) iii), Recaudar, declarar y pagar el impuesto.

En cuanto a los contribuyentes pertenecientes al régimen simplificado, de acuerdo con el artículo 596 del E.T deberán: i) Inscribirse en el Registro Unico Tributario ii) Cumplir con los sistemas de control que determine el Gobierno Nacional.

De acuerdo con el artículo 505 del Estatuto Tributario, los responsables sometidos al régimen común, sólo podrán cambiarse al régimen simplificado cuando demuestren que en los tres años fiscales anteriores, cumplieron las condiciones establecidas en el artículo 499 del Estatuto.

Como puede observarse, esta diferenciación que efectúa el legislador se basa fundamentalmente, en los ingresos de los responsables, estableciendo así un número mayor de obligaciones como contribuyentes a aquellos que pertenecen al régimen común.

En concepto del accionante, el artículo demandado contiene una presunción de derecho violatoria de la equidad tributaria. Al respecto es preciso señalar, que es precisamente en aras del desarrollo de este principio y de el de la eficiencia en la recaudación de los tributos, consagrados en el artículo 363 superior, que el legislador se ha valido de este tipo de técnicas jurídicas, con el objetivo fundamental de evitar la evasión tributaria, principal aspecto desestabilizador del principio de equidad y de igualdad ante las cargas públicas.

Los hechos consagrados en el artículo 34 demandado, sobre los cuales el legislador estructuró la presunción demandada, no son otra cosa que aspectos indicativos del nivel de ingresos que puede tener el contribuyente, pues estima el legislador que no sería lógico que, por ejemplo, un comerciante tenga a su servicio más de ocho trabajadores, o realice consignaciones por más de setenta millones de pesos, y que sus ingresos anuales sean inferiores a la suma indicada en este mismo artículo.

Sobre la validez de las presunciones en materia tributaria, ha señalado la Corte:

“Consagración de presunciones. Se trata de un recurso obligado de la legislación tributaria para establecer hechos cuya prueba puede ser más fácilmente suministrada por el contribuyente, como quiera que la obtención directa y singular de la respectiva información sería demasiado costosa y difícil para la Administración. Las presunciones ordinariamente se basan en índices externos y globales de actividad económica o de frecuencia en la verificación de un hecho, socialmente convalidados. Según la naturaleza de la presunción y la política fiscal que la anime, ella puede o no admitir prueba en contrario. En todo caso, el establecimiento de presunciones se ha mostrado efectivo para dificultar el ejercicio de ciertas modalidades de evasión y elusión fiscales y abarcar en el universo de contribuyentes y rentas, categorías de contribuyentes y tipos rentas esquivas a su inclusión con grave desmedro de la equidad tributaria.” Sentencia C-015 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.”

Más adelante, con relación a las presunciones en el caso de los impuestos indirectos, señaló:

“En relación con otro tipo de impuestos como son los llamados impuestos indirectos, sucede algo parecido. El simple hecho de adquirir un bien, como sucede en el caso de los impuestos al consumo, hace presumir una capacidad contributiva sin que al contribuyente se le de la oportunidad de demostrar que no obstante el gasto, su pasivo supera su activo, por lo cual en la realidad no tiene capacidad contributiva. La ley en este caso también presume la capacidad contributiva a partir del hecho del consumo. Y tan es así, que este tipo de impuestos usualmente no gravan los bienes básicos de la canasta familiar, de cuya adquisición no puede sacarse tal conclusión (la de la capacidad contributiva), sino que por lo general recaen sobre la adquisición de bienes que no son de primera necesidad. En efecto, el artículo 424 del Estatuto Tributario excluye del impuesto a las ventas una inmensa variedad de bienes de aquellos que conforman la llamada canasta familiar.”

De acuerdo con lo anterior, esta Corte encuentra que no están llamados a prosperar los cargos formulados por el actor, puesto que resulta constitucionalmente admisible que, precisamente en función de la equidad

tributaria, y para evitar la evasión y la elusión de los tributos, el legislador consagre presunciones, de hecho o de derecho, como la contenida en la disposición acusada.

9. La tasa de interés moratorio consagrada en el artículo 40 de la ley

Norma demandada: Artículo 40 de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 1, 2, 21, 88 y 209.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada:

Artículo 40. Determinación de la tasa de interés moratorio. Modifícase el artículo 635 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos tributarios, a partir del primero de julio del año 2001, la tasa de interés moratorio será equivalente al promedio de la tasa de usura según certificación que expida la Superintendencia Bancaria durante el cuatrimestre anterior, disminuida en el 5%. Esta tasa de interés será determinada cada cuatro (4) meses."

9.1. Argumentos del demandante.

Según criterio del demandante, la norma acusada compromete la honra y la moralidad administrativa, y efectúa una "apología" al delito de usura, al establecer éste como parámetro para calcular la tasa de interés moratorio respecto de las obligaciones tributarias.

9.2. Intervenciones

9.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El experto técnico considera constitucional la norma, no obstante, efectúa serios reparos en cuanto a la interpretación del artículo impugnado con los artículos 634 y 634-1 del Estatuto Tributario, ya que no se efectúa ninguna distinción en la aplicación de la misma para los eventos en los que, por un lado, existan diferencias de criterio entre el contribuyente y las autoridades en cuanto a la interpretación del derecho aplicable, y, por otro deba sancionarse al contribuyente negligente y descuidado o que obra de mala fé.

Por esa razón el Instituto considera que la norma debe declararse exequible, en cuanto no se aplique al caso de "diferencias de criterio entre el contribuyente y las autoridades en cuanto a la interpretación del derecho aplicable".

9.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La norma en comento se encuentra ajustada al ordenamiento constitucional, ya que permite que la administración pública no se quede rezagada frente al ritmo cambiante de la economía y fomente la eficacia en el recaudo de los tributos.

9.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Solicita la DIAN que esta Corte no se pronuncie sobre los cargos efectuados frente al artículo 40 de la ley 633, por considerar que las acusaciones del demandante no comportan cuestionamientos razonables que impliquen una violación constitucional.

9.3. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Ministerio Público solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 40 de la ley, con base en el argumento relativo a que el legislador sólo tomó la tasa de usura como un referente para determinar el valor del interés moratorio a pagar, lo cual tiene como objeto conminar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones tributarias, y en ningún momento hace “apología” al delito de usura.

9.4. Consideraciones de la Corte

Ineptitud parcial de la demanda por la no formulación de cargo contra el artículo 40 de la Ley 633 de 2000

Estudiado el texto de la demanda, se advierte con claridad que frente al artículo acusado el actor no propuso cargo de inconstitucionalidad, pues se limitó a aseverar que la disposición demandada efectúa una “apología” al delito de usura, al establecer éste como parámetro para calcular la tasa de interés moratorio respecto de las obligaciones tributarias, lo que a su juicio, resulta contrario a los fines esenciales de Estado, la moralidad administrativa y la dignidad humana.

Como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, es obligación de todo demandante, correlativa a la prerrogativa de interponer una acción pública de inconstitucionalidad, la formulación de un razonamiento mediante el cual la Corte pueda constatar una relación entre el contenido de la disposición demandada y la norma constitucional presuntamente infringida. Al respecto la Sentencia C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa dijo:

“El requisito referido al señalamiento del concepto de violación, lejos de fijar una simple formalidad le impone al ciudadano una obligación de contenido material: definir con toda claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, esto es, la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada. Ello, por cuanto el juicio de

constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutableidad, a partir de argumentos irrazonables (vagos o abstractos), o que sean producto de las diversas interpretaciones que puedan darle a la norma los distintos operadores jurídicos al momento de su aplicación.”

La norma acusada se limita a tomar como referencia para el interés de mora en las obligaciones tributarias, un promedio de la tasa que se fija como límite para el delito de usura, disminuido en un cinco por ciento y, aparte de las consideraciones subjetivas que ello le merece al actor, no se estructura en la demanda cargo alguno por violación de la Constitución.

Sobre el particular ha dicho la Corte que “[l]a jurisprudencia de esta Corporación exige la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal. Por consiguiente, el actor no cumple ese requisito si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”

Por estas razones, la Corte se declarará inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 40 de la Ley 633 de 2000.

Observa la Corte, por otra parte, que en su concepto técnico el Instituto Colombiano de Derecho Tributario estima que la disposición demandada forma una proposición jurídica completa con los artículos 634 y 634-1 del Estatuto Tributario, conforme a la cual la aplicación del interés por mora tendría un resultado contrario a los principios constitucionales de equidad, justicia, igualdad y buena fe. Sin embargo, encuentra esta Corporación que no están dados en este caso, los presupuestos para que se integre la unidad normativa, en la medida en que la disposición acusada, en cuanto que establece la manera de determinar la tasa de mora aplicable a las obligaciones tributarias, tiene sentido completo y autónomo y del mismo modo lo tienen los señalados artículos 634 y 634-1, en la medida en que la disposición acusada simplemente señala cual es el interés aplicable, sin que el sentido de las hipótesis normativas de esas disposiciones se vea afectado o condicionado por ese factor.²¹

²¹ Sobre esta materia, la Corte, en Sentencia C-590 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, expresó que “[l]a jurisprudencia constitucional ha indicado que la conformación de la unidad normativa procede, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos: (1) cuando la disposición demandada – en un primer evento –, o la que pretende integrarse a la proposición cuestionada – en un segundo caso –, no tiene un contenido jurídico autónomo, de forma tal que resulte absolutamente imposible comprenderla y aplicarla sin acudir al texto de la norma no demandada – en el primer caso – o de la disposición demandada – en el segundo –; (2) en aquellas circunstancias en las cuales la norma demandada se encuentra reproducida en otras disposiciones que no fueron objeto de la demandada. En estos casos, se integra la unidad normativa para impedir que el fallo resulte inocuo; (3) en tercer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando, a pesar de que no se verifica ninguna de las dos causales anteriores, la disposición cuestionada está inserta en un sistema normativo que, a primera vista, genera serias dudas de constitucionalidad”.

Como quiera que los artículos 634 y 634-1 no han sido objeto de demanda de inconstitucionalidad, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre ellos.

10. Estructura de la DIAN

Normas demandadas: Artículo 53, inciso 3° de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículo 150, numeral 7° y artículo 189 numeral 16°.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, subrayando lo acusado:

Artículo 53. Policía Fiscal Aduanera y naturaleza jurídica del servicio prestado por la DIAN. Créase al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios que la compongan podrán por delegación expresa del Director General de la DIAN adelantar procesos de fiscalización y control.

Bajo esta misma delegación, la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera soportará los operativos de control tributario que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional, con la coordinación y supervisión de esta última entidad.

El Gobierno Nacional determinará la estructura de esta nueva Dirección, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.

Parágrafo.

(...)

10.1. Argumentos del demandante.

Afirma el demandante que la norma citada delega en el ejecutivo la determinación de la estructura de la Policía Fiscal Aduanera como una Dirección dentro de la DIAN, contrariando así lo preceptuado en el artículo 150 numeral 7° de la Constitución, el cual señala que corresponde al legislador la determinación de la estructura de las entidades del orden nacional .

10.2. Intervenciones

10.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho tributario

El Instituto no comparte los cargos efectuados por el demandante, ya que es la ley la que está creando en la DIAN una dependencia como la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, y al ser una dependencia interna de la administración previamente creada por ley, puede válidamente el Gobierno definir la manera como ésta va a organizarse.

10.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La norma demandada no vulnera el ordenamiento constitucional, ya que de acuerdo con la interpretación que ha efectuado la Corte²² de los artículos 150 numeral 7° y 189, numeral 16° de la Carta, al órgano legislativo le corresponde la creación de la parte estática y permanente de la Administración; mientras que el Gobierno debe ocuparse de la parte dinámica; y este es el criterio seguido por el artículo 53 demandado.

10.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Considera la DIAN que no proceden las imputaciones efectuadas por el demandante respecto del artículo acusado, ya que el legislativo en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 150 numeral 7° de la Constitución determinó la estructura de la Dirección de la Policía Fiscal y Aduanera, otorgándole el carácter de Dirección y señalando sus objetivos, y la función del ejecutivo en este evento consiste en dinamizar la actividad pública y adecuarla a las necesidades del servicio en cumplimiento estricto del mandato consagrado en el artículo 189 numeral 16.

10.3. Concepto del Procurador General de la Nación

En consideración del Ministerio Público el inciso tercero del artículo 53 se encuentra ajustado a la Carta, ya que estas facultades legislativas delegadas al gobierno pueden otorgarse también para que éste a través de decretos extraordinarios con fuerza de ley, se ocupe de la determinación de la estructura de las entidades del orden nacional.

10.4. Consideraciones de la Corte

De acuerdo con el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República, por medio de ley, “[d]eterminar la estructura de la administración nacional...” competencia que comprende, según se desprende de la misma disposición, en armonía con lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta, la de señalar la estructura orgánica y las competencias de las entidades que se creen. A su vez, el artículo 189 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente de la República, por un lado, “[c]rear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales...” (Numeral 14), y, por otro, “[m]odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y

²² Cita Sentencias C-702/99, C-140/98

demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.” (Numeral 16).

La armónica interpretación de las anteriores disposiciones permite concluir que, al paso que a la ley corresponde, para determinar la estructura de la administración nacional, crear los distintos órganos que la componen, señalando para el efecto sus respectivas competencias, al Presidente de la República le corresponde, con sujeción a la ley, fijar la estructura interna de cada una de las entidades nacionales, así como el señalamiento, tanto de las plantas de personal como de las funciones especiales que correspondan a los distintos empleos.

Dentro de los anteriores parámetros constitucionales, el deslinde competencial corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias. Así, entre más detallado y preciso sea el señalamiento de las competencias de un órgano, menor es el espacio para la concreción reglamentaria de las funciones que corresponden a sus distintos empleos.

En cuanto hace a la estructura, la ley debe señalar cual es el ámbito especial del reglamento, en función numeral 16 del artículo 189 de la Constitución. Si bien conforme a este numeral, con sujeción a “los principios y reglas generales” que defina ley puede el Gobierno modificar “la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales” es lo cierto que en el presente caso no se está ante una modificación de la estructura legalmente definida para la DIAN, sino ante el supuesto de creación de una dependencia específica, cuyas funciones determina directamente la ley, la que al propio tiempo fija el rango jerárquico que corresponde a la nueva dependencia, al señalar que el órgano en referencia es una “Dirección” dentro de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En el caso concreto, la norma demandada tiene como antecedente la creación, por el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de “... la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera, como un aparato armado que además de soportar las funciones propias de investigación y determinación de acuerdo con las competencias propias de fiscalización que le asigna la Ley a la entidad, ejercerá funciones de policía judicial.”

La estructura de la DIAN fue fijada a través del Decreto Ley 1071 de 1999, en cuyo artículo 18, entre las funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se incluyó la de “[d]efinir, dirigir, orientar, administrar, controlar y supervisar, el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, creado por el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las

dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio por parte del mismo de las funciones policía judicial.”

En ese sentido, el artículo demandado lo que hace es crear esa dependencia a nivel de Dirección de la DIAN. Observa la Corte que no se trata, en este caso, de fijar la estructura de la Administración Nacional ni de la creación de nuevos entes dentro de la misma. Tan solo se está creando una dependencia dentro de un ente ya establecido, razón por la cual el Gobierno está habilitado para modificar la correspondiente estructura interna, sin afectar las competencias y los objetivos generales dispuestos por el legislador.

Se tiene, entonces que la estructura General de la DIAN fue establecida por la ley, mediante Decreto Ley 1071 de 1999, expedido por el Gobierno en virtud de precisas facultades extraordinarias. Dicha estructura fue desarrollada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 189 numeral 16 de la Constitución, por el Decreto 1265 de 1999.

El artículo 53 de la Ley 633 de 2000 modifica la estructura General de la DIAN, para agregarle una nueva dependencia, a nivel de Dirección. La misma norma señala que los funcionarios de la nueva Dirección podrán adelantar, por delegación expresa del Director General de la DIAN, procesos de fiscalización y control, y dispone que “[e]l Gobierno Nacional determinará la Estructura de esta nueva Dirección dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.”

Debe advertirse, en primer lugar, que se trata de la creación de una dependencia interna en la DIAN, para el ejercicio “... por delegación expresa del Director de la DIAN ...”, de competencias de fiscalización y control que la ley haya atribuido a éste. Por otra parte, al competencia del Gobierno para determinar la estructura de la nueva dirección está regulada por el Decreto Ley 1071 de 1999, conforme a cuyo artículo 17, sobre organización interna, “[l]as áreas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales serán organizadas en Oficinas, Subsecretarías, Subdirecciones, Divisiones y/o Grupos Internos de Trabajo entre las cuales se distribuirán las funciones consagradas en este Decreto, con el objeto de garantizar coherencia y efectividad en la prestación de los servicios a cargo de la Entidad”. La misma norma enuncia, de manera precisa, los niveles que se podrán establecer en la organización interna de la entidad.

Por consiguiente, se tiene que la ley crea una dependencia en la DIAN, para el ejercicio, por delegación, de unas competencias que también están previstas en la ley, y que la tarea que confía al Gobierno debe desarrollarse conforme a los principios y las reglas que se fijan en la ley. Así el Gobierno debe limitarse a determinar, conforme a tales parámetros, la estructura interna de la nueva Dirección, señalando, dentro de las competencias de la ley, las funciones especiales que le correspondan.

Por las anteriores razones, la disposición acusada resulta armónica con lo dispuesto en los artículos 150 numeral 7 y 189 numerales 14 y 16 de la Constitución, y por consiguiente habrá de declararse su exequibilidad.

11. Inconstitucionalidad de la normas que establecen la tasa por los servicios aduaneros

Normas demandadas: Artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículo 338

A continuación se transcribe el texto de las normas de mandadas:

Artículo 56. Tasa Especial por los servicios aduaneros. Créase una tasa especial como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los usuarios, que será equivalente al uno punto dos por ciento (1.2%) del valor FOB de los bienes objeto de importación.

Esta tasa no será aplicable para las importaciones de bienes provenientes directamente de países con los que se tenga acuerdo de libre comercio, siempre y cuando dichos países ofrezcan una reciprocidad equivalente, ni a los usuarios del Plan Vallejo, ni a las importaciones de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional que realice la Fuerza Pública.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante Resolución fijará los mecanismos de control para garantizar el pago de dicha tasa, así como la forma y los plazos para su cancelación.

Parágrafo. En ningún caso el valor previsto en el inciso primero de este artículo podrá ser inferior al consignado en las declaraciones de importación.

Artículo 57. Administración y control. Para el control de la tasa especial por los servicios aduaneros, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contará con las facultades de investigación, determinación, discusión, y cobro previsto en las normas aduaneras vigentes, en el Estatuto Tributario, y sus reglamentos.

Teniendo en cuenta que esta tasa es un ingreso corriente sujeto a lo previsto por el inciso 2 del parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, y que no constituye en ningún caso un impuesto, créase el Fondo de Servicios Aduaneros, el cual se financiará con los recursos que recaude la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por concepto de la misma. Los recursos de dicho Fondo se destinarán a recuperar los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las

operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN.

El Fondo de Servicios Aduaneros será administrado por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

11.1. Argumentos del demandante.

Señala el actor que en las normas demandadas se estableció una tasa especial de servicios aduaneros prestados por la DIAN, pero la ley no determinó el sistema y el método para definir el costo de los servicios prestados y los beneficios obtenidos, así como la forma de hacer el reparto, lo cual vulnera el artículo 338 de la Constitución.

11.2. Intervenciones

11.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Solicita el experto técnico el retiro del ordenamiento jurídico de la norma demandada, ya que esta supuesta “tasa” es en realidad un tributo, debido a que la norma no hace referencia al costo del servicio y su base gravable es ad valorem, lo cual genera la inclusión de ésta en la órbita de los impuestos, contrariando las prescripciones efectuadas por el artículo 338 de la Carta.

11.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda

Solicita el Ministerio se declare la constitucionalidad de las normas acusadas, ya que de su texto se infiere que la fijación del método y el sistema para determinar los costos en la prestación de los servicios, sólo se hace necesario si el legislador permite que las autoridades administrativas fijen la tarifa de las tasas, lo cual no sucede en el presente caso, ya que el legislador determina todos y cada uno de los elementos de la obligación tributaria, ya que especifica que la tarifa de la tasa es del uno punto dos por ciento (1,2%) del valor FOB de los bienes objeto de importación, por lo cual carece de fundamento establecer un método para la determinación de costos administrativos cuando el legislador ya lo hizo.

11.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Las normas acusadas se ajustan a la Carta, además siguen fielmente los lineamientos que en el tema ha establecido esta Corte en especial en dos aspectos fundamentales:

- Aunque no se precisó el monto del costo de los servicios aduaneros prestados por la DIAN a los usuarios, el legislador si impuso un límite para determinarlos, al establecer que con lo recaudado por concepto de la tasa, se

pretenden recuperar los gastos producidos en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su estructura física y administrativa, así como para financiar los costos laborales y de capacitación de la DIAN.

- En cuanto a la tarifa, es preciso anotar que su fijación no fue delegada a otras autoridades pues la precisó la misma ley, de lo que se concluye que no existe ningún tipo de vulneración del artículo 338 de la Constitución

11.3. Concepto del Procurador

En concepto del Ministerio Público la norma se encuentra ajustada a la Carta , en tanto que el artículo 338 permite que la ley, las ordenanzas y los acuerdos defieran en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones que se cobren a los Contribuyentes, siempre y cuando el sistema y el método para definir tales costos lo fijen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

11.4. Consideraciones de la Corte

11.4.1. Problema jurídico

Es necesario establecer si las disposiciones acusadas son contrarias al artículo 338 de la Constitución, por establecer una tasa, sin incluir el sistema y el método para definir los costos de los servicios a los que se aplica, ni la forma de hacer su reparto.

11.4.2. Análisis del cargo

De conformidad con el concepto de quienes intervienen a nombre del Ministerio de Hacienda y de la DIAN, y del señor Procurador General de la Nación, la exigencia contenida el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución sólo resulta aplicable cuando el legislador, al crear una tasa, defiere a las autoridades administrativas la fijación de la correspondiente tarifa. En ese caso, la atribución que se confiere a la administración debe venir claramente determinada por las previsiones de la propia ley, en torno a los criterios que habrán de tenerse en cuenta para fijar la tasa, en función de los servicios que se presten, del costo de los mismos y de la manera de hacer el correspondiente reparto.

Por otra parte, de una interpretación del sentido de la demanda, como lo señala el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, se desprende la conclusión de que conforme al artículo 338 de la Carta, para que el legislador pueda crear una tasa se requiere que, independientemente de si fija directamente la tarifa o defiere tal competencia a las autoridades administrativas, defina la relación que existe entre el cobro que se hace a los contribuyentes y la recuperación de los costos por los servicios que se les presten.

Entiende la Corte que, ciertamente, la creación de una tasa debe venir

acompañada por la identificación, en la propia ley, del servicio a la que la misma corresponde y por cuya utilización serán gravados los contribuyentes. Cumplido ese requisito consustancial al concepto mismo de tasa, la Constitución no exige que para la fijación de la tarifa por el legislador se hagan explícitos, en la propia ley, los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto. Tal exigencia sólo resulta aplicable cuando se permita que la tarifa sea fijada por las autoridades administrativas, caso en el cual la ley deberá establecer el método y el sistema para definir los costos y la forma de hacer su reparto. Se trata de una garantía del principio de legalidad del tributo, conforme a la cual si bien, de manera excepcional y en atención a la complejidad que en ocasiones reviste el establecimiento de las tarifas para tasas o contribuciones, se permite que dichas tarifas sean fijadas por las autoridades administrativas, se exige, en todo caso, que el sistema y el método para definir los costos o los benéficos, así como la forma de hacer su reparto se fijen por la ley, o las ordenanzas o los acuerdos.

Las disposiciones acusadas claramente se refieren a la creación y administración de una tasa que se aplicará como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales a los usuarios por la importación de mercancías.

Tales disposiciones no resultan contrarias a la Constitución por el hecho de que no establecen el sistema y el método para definir los costos y la forma de hacer el reparto, en la medida en que la fijación de la tarifa no se defiere a las autoridades administrativas, sino que la propia ley la fija en el uno punto dos por ciento (1.2%) del valor FOB de los bienes objeto de importación.

Tampoco se encuentra contrario, per se, a la Carta el hecho de que para la fijación de la tarifa se tome una base ad valorem, porque ese puede ser un criterio válido de reparto que el legislador puede establecer en ejercicio de su potestad de configuración y siempre y cuando se respeten los principios de la equidad tributaria. En efecto, puede ocurrir que para la recuperación del costo global de un determinado servicio, se decida establecer una tasa cuya tarifa sea proporcional, o progresiva, en función de un valor que pueda vincularse al servicio al que corresponde la tasa.

No obstante lo anterior, en la medida en que es consustancial a la idea de tasa su vinculación con el servicio que se presta al usuario, la tarifa debe también, necesariamente, estar asociada a tal servicio. No quiere ello decir que deba existir una exacta correspondencia entre uno y otro, porque, como se ha señalado, puede ocurrir, por ejemplo, que según un determinado criterio de distribución se imponga a algunos usuarios un gravamen en cuantía más que proporcional al servicio recibido y viceversa; en otros casos la tasa puede conducir a una recuperación apenas parcial del costo de los servicios prestados.

En el presente caso, el legislador señala que la tasa corresponde a los servicios aduaneros, pero no determina el contenido de los mismos ni la manera como el gravamen se vincula a ellos. La tarifa no se establece en función de la utilización del servicio sino, exclusivamente, en relación con el valor del bien

importado. Tal indeterminación conduce a borrar la frontera entre tasa e impuesto y a que la tasa por los servicios aduaneros se asimile a un impuesto sobre las importaciones, caso en el cual su destinación especial resultaría contraria a la Constitución. Tal conclusión puede reafirmarse si se tiene en cuenta que la norma se inscribe en un proyecto cuyo alcance es de naturaleza fiscal y que, en principio, no se orienta a la regulación de aspectos del comercio exterior y más concretamente de los servicios aduaneros que presta la DIAN.

Lo anterior se corrobora si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 57, el destino de los recaudos no se restringe a la recuperación de los costos del servicio, con los cuales, por otro lado, en la medida en que no se conocen, no es posible establecer una relación de equivalencia al menos aproximada, sino que se extiende para cubrir los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN, propósitos que claramente exceden el ámbito del gravamen definido en el inciso primero del artículo 56, en la medida en que no se refieren exclusivamente a los costos que se generan por los servicios aduaneros que se prestan a los contribuyentes de la tasa, sino que comprenden, o pueden comprender, servicios que correspondan a exportaciones y porque en la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN, caben conceptos que nada tienen que ver con las importaciones, o incluso, con el comercio exterior.

Por las anteriores consideraciones, la Corte habrá de declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas.

12. Facultades de fiscalización de las entidades administradoras de riesgos del Sistema de Seguridad Social Integral

Normas demandadas: Artículo 91(sic) de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 15, 48 y 123.

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

Artículo 99. Modifícase el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 91. Normas aplicables al control del pago de aportes parafiscales en materia de Seguridad Social. Las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1295 de 1994, independientemente de su carácter público o privado, tendrán la responsabilidad, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema.

Para el ejercicio de las tareas de control que aquí se establecen, las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones. El Gobierno Nacional, al reglamentar la presente disposición, deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes.

En todo caso, en ejercicio de las tareas de control, las entidades administradoras podrán verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido; solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquéllos y éstos las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Unico de Aportantes a que alude el inciso final del presente artículo. En ningún caso las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

Agotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate. En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, dicha competencia recaerá en la Superintendencia Nacional de Salud. En los casos que correspondan al Sistema de Seguridad Social en Pensiones o Riesgos Profesionales, será competente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Además de las obligaciones establecidas en la presente disposición, las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, y las entidades administradoras de los regímenes especiales que existan en materia de seguridad social, tendrán la obligación de suministrar a la entidad encargada de la administración del Registro Unico de Aportantes, RUA, la información relativa a sus aportantes, afiliados y beneficiarios dentro de los términos y con los requisitos que establezca el reglamento. El Registro Unico de Aportantes, RUA, deberá contar con la información completa, confiable y oportuna sobre los aportantes, afiliados y beneficiarios al Sistema de Seguridad Social Integral y a los regímenes especiales en materia de seguridad social, de tal manera que el mismo se constituye en una herramienta para el control del cumplimiento de las obligaciones que la ley establece en materia de seguridad social".

12.1. Argumentos del Demandante :

Señala el accionante que el artículo 91(sic) de la Ley 633, le otorga facultades de fiscalización a las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1259 de 1994, bien sean entidades de carácter público o privado, y tales facultades contrarían la Carta, ya que el Estado no puede desprenderse de la dirección y control del servicio público de la seguridad social y trasladarla a las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social .

Por otra parte afirma el demandante que se vulnera el derecho a la intimidad personal y familiar con sagrado en el artículo 15 de la Carta, ya que sólo para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención el Estado puede exigir la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados en los términos que señale la ley.

12.2. Intervenciones

12.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Encuentra el Instituto procedentes los cargos del demandante en cuanto a la norma en comento, ya que la función delegada, al dirigirse al control de aportes parafiscales en materia de seguridad social, sólo puede ser ejercida por el Estado por conducto de sus dependencias constitucional y legalmente facultadas para ello, puesto que se trata de una función y una responsabilidad privativas del Estado.

12.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de apoderado judicial el Ministerio presentó escrito de consideraciones en el cual elabora un profundo análisis de los cargos esgrimidos por el actor contra la norma acusada cuyas conclusiones se transcriben a continuación:

“Los argumentos expuestos por la parte demandante respecto a la violación del artículo 15 de la Constitución no son procedentes puesto que las labores de fiscalización y control de aportes parafiscales están dentro de las labores de vigilancia, inspección e intervención del Estado, que se desarrollan en consonancia armónica con las labores de dirección, coordinación y control del artículo 48 de la carta fundamental.

...

Adicionalmente no existe violación del derecho a la intimidad del artículo 15 de la Constitución Política de Colombia pues la norma demandada no viola en forma alguna el hábeas data ni los parámetros que doctrinaria y jurisprudencialmente ha fijado la Corte Constitucional para violar la intimidad en materia informativa, máxime si se trata de una autoliquidación como expresión privada y consciente por parte del particular.

El artículo 99 de la Ley 633 de 2000 contrario a vulnerar los artículos 48 y 15 de la Carta, desarrolla el principio de participación de los particulares en la prestación del servicio público de seguridad social respetando en todo caso la condición de coordinador, director y agente de control del Estado en cuanto a las políticas y regulaciones del Sistema de Seguridad Social Integral.

...

La presunta violación del artículo 123 no se puede configurar pues el artículo 99 de la Ley 633 de 2000 es sólo una reglamentación para el control de información, fiscalización y cobro persuasivo de recursos parafiscales y en nada cambia la condición de trabajadores privados que por prestar servicios públicos se conviertan en servidores públicos”

12.3. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público considera la norma demandada ajustada a la Carta, ya que afirma que así como la ley faculta a las Entidades del Sistema de Seguridad Social para administrar y recaudar recursos parafiscales que son de naturaleza pública, para financiar el acceso a la Seguridad Social, también es razonable y Constitucional que la misma ley con el fin de asegurar el funcionamiento y sostenibilidad del sistema, les conceda facultades que les permitan controlar la oportuna liquidación y pago de los aportes. Dada entonces la naturaleza especial de dichos recursos, se ajusta a la Carta que la ley conceda facultades especiales a las entidades recaudadoras del mismo para manejarlos y ejecutarlos, ya que tales funciones se ejercerán sin perjuicio de la inspección, vigilancia y control que ejerce el Estado sobre ellas.

12.4. Consideraciones de la Corte

12.4.1. El problema jurídico

Por la manera confusa en que está redactada la demanda no es posible derivar un cargo por violación del artículo 123 de la Constitución que se cita como infringido por el actor.

El problema jurídico que se deriva de este acápite de la demanda puede sintetizarse en las siguientes cuestiones:

- La disposición acusada sería violatoria del derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Constitución por cuanto permite que se exija la presentación de los libros de contabilidad y demás documentos privados para asuntos distintos de los tributarios o judiciales, o de inspección, vigilancia e intervención del Estado, en este último caso, por cuanto la inspección y vigilancia se cumpliría por particulares.
- El traslado a particulares de competencias de dirección, coordinación y control del servicio público de seguridad social sería violatorio del artículo 48 de la Constitución, por cuanto esas atribuciones son propias del Estado, sin que sea posible que se atribuyan a particulares.
- La generalidad y la amplitud con las cuales el artículo demandado consagra las facultades de fiscalización para las entidades administradoras de

los riesgos del Sistema de Seguridad Social Integral resulta contraria a la necesidad de que tales funciones, en cuanto que guarden relación con el artículo 15 de la Constitución, se desarrollen en los términos que señale la ley.

12.4.2. Análisis de los cargos

12.4.2.1. La Constitución, en el artículo 15, de manera expresa permite que, en los términos de la ley, para efectos tributarios, se exija la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados.

Como quiera que la disposición acusada se refiere a las labores de fiscalización que se adelantan sobre unos recursos que, como los parafiscales, tienen naturaleza tributaria, el cargo no está llamado a prosperar.

Considera la Corte necesario precisar que la expresión “tributarios” del artículo 15 de la Constitución debe entenderse en sentido amplio y comprende tanto las contribuciones fiscales como las parafiscales. Estas últimas, si bien tienen un régimen especial que a partir de 1991 se ha ido perfilando por la jurisprudencia y por la doctrina, lo cierto es que se originan en la capacidad impositiva del Estado, razón suficiente para que queden comprendidas dentro del ámbito de lo tributario.

12.4.2.2. De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución, la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. A su vez, el artículo 365 de la Carta dispone que, en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos.

Las mismas disposiciones de la Carta disponen, por otra parte, que los servicios públicos, y en particular el de la seguridad social, pueden prestarse por particulares. Dicha habilitación constitucional comporta, necesariamente, la posibilidad que los particulares que presten un servicio público por delegación del Estado puedan cumplir ciertas funciones de coordinación y control. Ciertamente, los particulares no pueden desplazar al Estado, quien, en todo caso, deberá mantener el control de la prestación del servicio público de la seguridad social. Afianza lo anterior, que el texto fundamental ha instituido la descentralización por colaboración, tal como se señala en el artículo 210 que dispone que “[l]os particulares pueden cumplir funciones administrativas en los términos que señale la ley”. En consecuencia, nada se opone desde una perspectiva constitucional, a que si el legislador en ejercicio de su potestad de establecer el modelo de seguridad social en Colombia, ha delegado en los particulares la gestión directa del servicio público, también pueda delegar parcialmente algunas funciones de vigilancia y control para asegurar su funcionamiento regular y eficiente.

La disposición acusada, de manera explícita establece que las labores de control del pago de aportes parafiscales en materia de Seguridad Social, para las cuales se faculta a las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, independientemente de su carácter público o privado, se ejercerán de manera conjunta con las correspondientes autoridades del Estado, esto es, con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Es claro que en este caso, en principio, ni las autoridades competentes del Estado se desprenden de sus funciones de dirección, coordinación y control, ni los particulares que son habilitados para cumplir de manera conjunta las que tienen que ver con el control, desplazan las competencias de los entes estatales.

Encuentra, por consiguiente la Corte, en principio, que la disposición demandada no resulta inconstitucional por el solo hecho de establecer competencias de control a cargo de las entidades, públicas o privadas, encargadas de la prestación del servicio público de seguridad social. Sin embargo, una conclusión definitiva sobre este particular sólo podrá obtenerse cuando se analice la manera como la ley ha previsto esas funciones.

12.4.2.3. Para el examen de constitucionalidad de la disposición acusada desde la perspectiva de la manera como las facultades que confiere se regulan por la propia ley, es necesario referirse de manera somera a la estructura de la norma.

En primer lugar la disposición acusada identifica los sujetos a los cuales ella se aplica, esto es, las entidades, públicas o privadas, que administran los distintos riesgos que hacen parte del sistema de Seguridad Social Integral.

En segundo lugar, la norma atribuye a tales entidades, conjuntamente con los entes estatales competentes, la responsabilidad de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el sistema.

A renglón seguido, de manera general, la norma señala que para el ejercicio de las tareas de control las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario, de acuerdo con la reglamentación que haga el Gobierno en orden a armonizar las citadas normas con “... las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes.”

No obstante la anterior referencia general a un conjunto de competencias previstas en otro ordenamiento, la disposición acusada enuncia las atribuciones que “en todo caso” tendrán las entidades administradoras, entre las cuales se cuentan las de “... verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido; solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios la

información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquellos y éstos las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Unico de Aportantes a que alude el inciso final del presente artículo.”

A continuación la norma limita el ámbito de las facultades que pueden desarrollar las entidades administradoras al establecer que no podrán modificar unilateralmente la declaraciones que presenten los aportantes, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

Finalmente la norma caracteriza la atribución de las entidades administradoras, como de control persuasivo, al reservar el conocimiento de las anomalías que no sean corregidas por el aportante a las entidades estatales competentes.

La norma tiene un inciso final, cuyo contenido no comporta ejercicio de atribuciones de control, sino un deber de información.

Observa la Corte que las facultades de control que el artículo demandado confiere a las entidades administradoras, pueden clasificarse en dos grupos: Por una parte están aquellas facultades que se derivan de manera directa de la condición de administradores del sistema que tienen sus destinatarios, que no comportan una intervención en el ámbito de protección del artículo 15 de la Carta y cuyo desarrollo puede, claramente, hacerse en ejercicio de la potestad reglamentaria. Por otro lado está la atribución conforme a la cual “[p]ara el ejercicio de las tareas de control que aquí se establecen, las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones.” Para el ejercicio de estas últimas facultades, las mismas deberán ser reglamentadas por el Gobierno Nacional, el cual “deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes.”

A la luz de la Constitución, no existe reparo frente al primer conjunto de facultades, que comprende “... la responsabilidad de ejercer, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema...”, para lo cual podrán “... verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido;” y solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios “... las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Unico de Aportantes a que alude el inciso final del presente artículo.” La norma advierte que en ningún caso “... las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de

cotización en salud.” El artículo acusado complementa este conjunto de facultades con el señalamiento de que “[a]gotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate.”

Por el contrario, el segundo conjunto de facultades, identificado como el que corresponde a las “... facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional...” y cuya reglamentación se defiere al Gobierno, con el señalamiento de que, en todo caso, las entidades administradoras tendrán la posibilidad de “... solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema...”, resulta contrario a la Constitución, como pasa a establecerse.

Observa la Corte que, aunque de alguna manera, a partir del tercer inciso, la disposición acusada pretende delimitar el ámbito de la atribución que se confiere a las entidades administradoras, lo cierto es que en el segundo inciso se dispone de manera general que ellas tendrán las facultades de fiscalización previstas en el Libro V del Estatuto Tributario, de la manera como sean armonizadas por el Gobierno Nacional. Las precisiones de los incisos subsiguientes tienen, ante esa atribución general, un carácter aclaratorio, complementario, que no limita el ámbito de la función sino que a lo sumo permite establecer las competencias que de todas maneras el reglamento deberá reconocer a las entidades administradoras.

Y ocurre que el Libro V del Estatuto Tributario está compuesto de 11 títulos, con varios capítulos y 314 artículos que, junto con una diversidad de materias, regulan una serie de competencias de vigilancia y control, de manera especial y con precisa atribución de competencia al correspondiente funcionario, sea, en unos casos, el Director de la DIAN, en otros el Jefe de la Unidad de Devoluciones o de la Unidad de Recaudo y en otros más los Administradores de Impuestos, y así sucesivamente, para cada una de las competencias de vigilancia y control.

Hace notar la Corte, por otro lado, que en cuanto que hace parte del derecho a la intimidad, la intervención del Estado en los papeles privados está sujeta a estricta reserva legal. Debe ser la ley la que determine quien tiene la facultad de intervenir, cual es el alcance de su competencia, cuando y en qué condiciones puede ponerla en acto, así como el procedimiento para su regular ejercicio. De esta manera, al reglamento sólo puede quedar la precisión de los aspectos operativos. Se trata de un desarrollo del principio de legalidad, conforme al cual la ley que otorga una potestad debe delimitar de manera clara y precisa las facultades que se otorgan.

Sin embargo en la disposición demandada, al reglamento se le confía la tarea de armonizar el disperso y complejo conjunto de responsabilidades de control

contenidas en el capítulo V del Estatuto tributario con "... las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes", función que rebasa con mucho el ámbito que en esta materia cabe asignar a la potestad reglamentaria.

Sobre esta materia, el Consejo de Estado, en fallo de marzo 30 de 2001, al negar la solicitud de nulidad de algunos apartes de los artículos 11 y 12 del Decreto Reglamentario 1406 de 1999, por medio del cual, entre otras cosas, se reglamentó parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, señaló que el entendimiento de la competencia de regulación que se desprende de este último artículo no puede ser el de que "... los límites del reglamento se enmarcan dentro de los precisos términos de las normas tributarias con las cuales se pretende armonizar, porque no se trata de reglamentar las normas tributarias ya existentes, sino de crear con base en ellas, un régimen de control fiscal específico."²³

Esa competencia reglamentaria a la que se refiere el Consejo de Estado, es la misma que en términos generales se contempla en la modificación que del artículo 91 de la Ley 488 de 1999 se hizo en la disposición acusada. Como se ve, no se trata de reglamentar un régimen de control que se establezca por la ley, sino, como lo afirma el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de crear un régimen de control fiscal específico, que responda a los requerimientos del Sistema de Seguridad Social Integral.

Podría argumentarse que la propia norma fija, de la manera como fue modificada por la Ley 633 de 2000, en los incisos tercero y cuarto, unas precisas pautas que guían la tarea reglamentaria. Pero ello no es así, no solo por cuanto tales pautas operan "en todo caso" esto es, además de las que corresponden por virtud de la competencia general atribuida en el inciso segundo y sin que puedan ser excluidas, -condición que no es recíproca, esto es, no puede entenderse como que excluye a aquellas que no sean objeto de enunciado expreso-, sino, además, porque la regulación allí contenida sigue siendo excesivamente amplia desde la perspectiva de la exigencia del principio de legalidad aplicado a la limitación de la reserva de los papeles privados. No se precisa el tipo el tipo de información que las entidades administradoras pueden solicitar; ni la persona que para ese efecto se revestiría de la condición de autoridad pública, en cuya cabeza se radicaría, en cada caso, la competencia; ni el procedimiento que, tratándose de entes privados, deben cumplir para la expedición de lo que serían actos administrativos de control. Todo ello, que en concepto de la Corte es materia reservada a la ley, se dejaría en este caso a la reglamentación del Gobierno. Se confía a entidades particulares que prestan un servicio público, el ejercicio de una función pública de control, sin que la ley determine de manera precisa el ámbito de esa competencia, la cual por otra parte implica una intervención en el ámbito de reserva de los papeles privados

²³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, fallo de marzo 30 de 2001, Radicado 10093. Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva.

garantizado por la Constitución. Por esa razón los correspondientes apartes de la norma habrán de declararse inexecutable.

En la medida en que los cargos de imprecisión que se han reseñado, mirados fundamentalmente desde la perspectiva de la atribución de una competencia a particulares, también resultan aplicables, *mutatis mutandi*, a las entidades administradoras de naturaleza pública, el fallo de inexecutableidad no habrá de hacer ninguna distinción por este concepto.

13. Normas que consagran el impuesto sobre las ventas como inversión social de destinación específica

Normas demandadas: Artículos 108 y 113 de la Ley 633 de 2000

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículos 356, 357 y 359 de la Constitución

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

Artículo 108. El diez por ciento (10%) del recaudo del punto adicional del IVA, una vez descontado el situado fiscal, se destinará a financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado.

Artículo 113. El veinte (20%) del recaudo adicional al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente deberá ser invertido en programas de inversión social.

13.1. Argumentos del demandante

Afirma el accionante que en virtud de las normas acusadas, el impuesto sobre las ventas se convirtió en una renta nacional de destinación específica para inversión social, lo cual implica que se recorta el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, contrariándose así lo dispuesto en los artículos 356, 357 y 359 de la Constitución.

Agrega que el "... artículo 108 demandado no afecta el situado fiscal por expresa disposición en él contenida, pero si afecta la participación de los municipios." Al paso que el "... artículo 113 afecta tanto el situado fiscal como a la participación de los municipios."

Expresa, por otro lado que "... la nación sustituye a los entes territoriales en la destinación de las rentas nacionales e inversión social, quitándoles esta atribución propia de ellas, y violando la autonomía de las entidades territoriales pregonada por los artículos 1º y 287 de la Constitución Política de Colombia, al limitarles sus recursos."

13.2. Intervenciones

13.2.1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Considera el experto técnico que no son de recibo los cargos presentados por el demandante, ya que la Constitución permite como excepción a la prohibición del artículo 359 relativa a rentas nacionales de destinación específica, la destinación a programas de inversión social.

13.2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En concepto del Ministerio las normas acusadas no vulneran la Carta, ya que el propio artículo 359, permite la destinación específica de rentas nacionales para la inversión social; por otra parte, aclara que la inversión social no es privativa de las Entidades Territoriales, sino que debe corresponder a todos los niveles de gobierno. En el caso de la inversión social a cargo de la Nación, corresponde su determinación al Congreso de la República y el Gobierno Nacional, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la Ley Anual de Presupuesto.

13.2.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Afirma la DIAN que los artículos demandados no contravienen la Constitución al destinar unos porcentajes a programas de prevención y atención al desplazamiento forzado y a programas de inversión social, ya que éste último, ha sido considerado parte de la definición de gasto público social, contenida en el Estatuto Orgánico del presupuesto. Además resulta indispensable para la Nación reforzar, con mayores recursos, los planes y programas de inversión social que cubran un mayor porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas de la población, propendiendo de esta forma a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales sus asociados.

13.3. Concepto del Procurador General de la Nación

En concepto del Ministerio Público los cargos del demandante no están llamados a prosperar, ya que las normas demandadas lo que hacen es destinar una parte del recaudo del IVA para inversión social, lo cual se ajusta al artículo 359 de la Constitución, ya que si bien la Carta prohíbe las rentas de destinación específica, determina unas excepciones en favor de los Departamentos, Distritos y Municipios, como son aquellas relativas a la inversión social que es precisamente el destino que le impone la ley a un porcentaje del IVA.

13.4. Consideraciones de la Corte

13.4.1. Problema Jurídico

- El actor señala como infringido el artículo 359 de la Constitución por las normas que destina unas rentas nacionales a programas de inversión social y prevención y atención del desplazamiento forzado, y aún cuando nada dice sobre el concepto de la violación, en virtud del principio pro actione interpreta

la Corte demanda en el sentido de que las normas acusadas resultarían contrarias a la prohibición de rentas de destinación especial.

- El actor sustenta los cargos por violación de los artículos 356 y 357, que cita como infringidos en el correspondiente acápite de la demanda, y de los artículos 1 y 287 a los que se refiere al hacer su argumentación, en el hecho de que la disposición acusada estaría limitando los recursos que conforme a la Constitución deben transferirse a los Departamentos y Municipios, lo cual resultaría contrario a la autonomía de estos entes territoriales.

Sin embargo, encuentra la Corte, que en realidad, las disposiciones acusadas, con claro sustento en el artículo 359 de la Carta, disponen que unos porcentajes de los ingresos adicionales que se reciban por concepto del punto adicional que la ley contempla para el impuesto a las ventas, se destinen a inversión social y a financiar programas de prevención y atención del desplazamiento forzado, objetivo que tiene un innegable contenido social. No expresa el actor la manera como, de tales disposiciones se deriva detrimento para los recursos que conforme a la Constitución y la ley deben destinarse a los entes territoriales, ni explica cómo ello pueda constituir una limitación para la autonomía de la que esta investidos por la Constitución.

No señala el actor la manera como puede derivarse, en este caso, una infracción de disposiciones constitucionales, cuando dentro de los parámetros del artículo 359 el legislador fija una determinada distribución para unas rentas de destinación especial. Cabe anotar que la referencia que en el artículo 108 se hace al situado fiscal, no es para limitar la base para su cálculo, ni para que se entienda, que a contrario senso, tal, limitación deba predicarse de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, porque ella se orienta a establecer el criterio de cuantificación de la renta que de manera específica se destinará para financiar los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado, criterio que no afecta el cálculo de las otras rentas de destinación específica.

Encuentra la Corte que el actor sustenta su cargos en las inferencias que hace sobre el sentido de las normas o sobre la manera como ellas serán aplicadas y no en un contraste de las mismas con las disposiciones constitucionales que estima violadas. Por consiguiente no hay lugar aquí para un pronunciamiento de fondo.

13.4.2. Análisis de los cargos

Frente al cargo por violación del Artículo 359 de la Constitución encuentra la Corte que de la simple comparación del texto de las normas acusadas con la disposición constitucional que se considera infringida, y de la consideración acerca del innegable contenido social de los programas para la prevención y atención del desplazamiento forzado, es posible concluir que el cargo no está llamado a prosperar.

Por consiguiente, por este concepto, las disposiciones acusadas habrán de declararse exequibles.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE :

Primero: Declarar la EXEQUIBILIDAD de la Ley 633 de 2000, por el cargo contenido en el numeral 1° de los considerandos de esta providencia.

Segundo: Declararse inhibida para fallar de la demanda dirigida contra la Ley 633 de 2000 en su totalidad, en relación con el principio de unidad de materia, por ineptitud sustancial de la demanda.

Tercero: Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-809 de 2001 en relación con el artículo 80 de la Ley 633 de 2000, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

Cuarto: Declararse inhibida para fallar sobre los artículos 59 a 72, 74, 75, 103, 110, 111, 119, 120, 121, 122, 129 y 133 de la Ley 633 de 2000, acusados de manera especial en relación con el principio de unidad de materia, por ineptitud sustancial de la demanda.

Quinto: Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-809 de 2001 en relación con los artículos 37, 97 a 130 y 132 a 134 de la Ley 633 de 2000.

Sexto: Declararse inhibida para fallar de la demanda dirigida contra la Ley 633 en su totalidad, y, de manera subsidiaria contra los artículos 1 numerales 1°, 12°, 14°; 11, inciso 2°; 12, incisos 3° y 4°; 14, inciso 3°; 16 incisos 1° y 4°; 20, inciso 2°; 27; 38, inciso 1°; 50 incisos 2° y 3°; 53, párrafo; 56, inciso 1°; 65, párrafos 1° y 2°; 71, parcial; y 79, parcial de la ley, en relación con el cargo identificado en el numeral 3° de los considerandos de esta providencia, por ineptitud sustancial de la demanda.

Séptimo: Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos formulados por el actor, de los artículos 1, 2, 3 y 55, inciso 1° de la Ley 633 de 2000.

Octavo: Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 4 de la Ley 633 de 2000.

Noveno: Declararse inhibida para fallar sobre los artículos 27, párrafo transitorio; 101 y 102 de la Ley 633 de 2000, por carencia actual de objeto.

Décimo: Declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso final de artículo 16 de la Ley 633 de 2000, salvo la expresión "... y tendrá facultad para prorrogar por dos (2) años más dicho beneficio", que se declara INEXEQUIBLE.

Décimo Primero: Declarar la EXEQUIBILIDAD de los Artículos 29 y 134, en cuanto deroga la frase "lo anterior no se aplica a los servicios de radio y de televisión" del literal g numeral 3° del párrafo 3° del artículo 420 del Estatuto Tributario, de la Ley 633 de 2000.

Décimo Segundo: Declarar la EXEQUIBILIDAD del párrafo del artículo 499 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 34 de la Ley 633 de 2000.

Décimo Tercero: Declararse inhibida para fallar sobre el artículo 635 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 40 de la Ley 633 de 2000.

Décimo Cuarto: Declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso 3° del Artículo 53 de la Ley 633 de 2000, por los cargos considerados en esta providencia.

Décimo Quinto: Declarar la INEXEQUIBILIDAD de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000.

Décimo Sexto: Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 91 de la Ley 488 de 1998, tal como fue modificado por el artículo 99 de la Ley 633 de 2000, salvo el inciso segundo y la siguiente expresión del inciso tercero, que se declaran INEXEQUIBLES: "... la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquéllos y éstos ..."

Décimo Séptimo: Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 108 y 113 de la Ley 633 de 2000 respecto del cargo por violación del artículo 359 de la Constitución.

Décimo Octavo: Declararse inhabilitada para fallar sobre los artículos 108 y 113 de la Ley 633, frente a los artículos 356 y 357 de la Constitución, por ineptitud sustancial de la demanda.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-992 de 2001

ANEXO 1
TEXTO DE LA LEY IMPUGNADA

A continuación se transcribe el articulado del ordenamiento legal acusado, conforme al texto publicado en el Diario Oficial No. 44.275 del viernes 29 de diciembre de 2000:

LEY 633 DE 2000
(diciembre 29)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Gravamen a los Movimientos Financieros

Artículo 1º. Gravamen a los Movimientos Financieros. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente Libro:

"LIBRO SEXTO
GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

Artículo 870. Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF. Créase como un nuevo impuesto, a partir del primero (1º) de enero del año 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

Artículo 871. Hecho Generador del GMF. El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.

En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo, se entiende por transacción financiera toda operación de retiro en efectivo, mediante cheque, con talonario, con tarjeta débito, a través de cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquier otra modalidad que implique la disposición de recursos de cuentas de depósito, corrientes o de ahorros, en cualquier tipo de denominación, incluidos los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como "saldos positivos de tarjetas de crédito" y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante abono en cuenta.

Artículo 872. Tarifa del GMF. La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del tres por mil (3 x 1.000). En ningún caso este valor será deducible de la renta bruta de los contribuyentes.

Artículo 873. Causación del GMF. El Gravamen a los Movimientos Financieros es un impuesto instantáneo y se causa en el momento en que se produzca la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera.

Artículo 874. Base gravable del GMF. La base gravable del Gravamen a los Movimientos Financieros estará integrada por el valor total de la transacción financiera mediante la cual se dispone de los recursos.

Artículo 875. Sujetos pasivos del GMF. Serán sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros, los usuarios del sistema financiero, las entidades que lo conforman y el Banco de la República. Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo será el ahorrador individual beneficiario del retiro.

Artículo 876. Agentes de Retención del GMF. Actuarán como agentes retenedores y serán responsables por el recaudo y el pago del GMF, el Banco de la República y los establecimientos de crédito en los cuales se encuentre la respectiva cuenta, así como los establecimientos de crédito que expiden los cheques de gerencia.

Artículo 877. Declaración y pago del GMF. Los agentes de retención del GMF deberán depositar las sumas recaudadas a la orden de la Dirección General del Tesoro Nacional, en la cuenta que ésta señale para el efecto, presentando la declaración correspondiente, en el formulario que para este fin disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La declaración y pago del GMF deberá realizarse en los plazos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Se entenderán como no presentadas las declaraciones, cuando no se realice el pago en forma simultánea a su presentación.

Artículo 878. Administración del GMF. Corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la administración del Gravamen a los Movimientos Financieros a que se refiere este Libro, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia. Así mismo, la DIAN quedará facultada para aplicar las sanciones contempladas en dicho Estatuto, que sean compatibles con la naturaleza del impuesto, así como aquellas referidas a la calidad de agente de retención, incluida la de trasladar a las autoridades competentes el conocimiento de posibles conductas de carácter penal.

Para el caso de aquellas sanciones en las cuales su determinación se encuentra referida en el Estatuto Tributario a mes o fracción de mes calendario, se entenderán referidas a semana o fracción de semana calendario, aplicando el 1.25% del valor total de las retenciones practicadas en el respectivo período, para aquellos agentes retenedores que presenten extemporáneamente la declaración correspondiente.

Artículo 879. Exenciones del GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:

1. Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. La exención no podrá exceder en el año fiscal del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y se aplicará proporcionalmente en forma no acumulativa sobre los retiros mensuales efectuados por el titular de la cuenta. El Gobierno expedirá la reglamentación correspondiente.

La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir aquella en relación con la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento.

2. Los traslados entre cuentas corrientes de un mismo establecimiento de crédito, cuando dichas cuentas pertenezcan a un mismo y único titular que sea una sola persona.

3. Las operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional, directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha Dirección por parte de las entidades recaudadoras; así mismo, las operaciones realizadas durante el año 2001 por las Tesorerías Públicas de cualquier orden con entidades públicas o con entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores, efectuadas con títulos emitidos por Fogafín para la capitalización de la Banca Pública.

4. Las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República, conforme a lo previsto en la Ley 31 de 1992.

5. Los créditos interbancarios y las operaciones de reporto con títulos realizadas por las entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores para equilibrar defectos o excesos transitorios de liquidez, en desarrollo de las operaciones que constituyen su objeto social.

6. Las transacciones ocasionadas por la compensación interbancaria respecto de las cuentas que poseen los establecimientos de crédito en el Banco de la República.

7. Las operaciones de compensación y liquidación de los depósitos centralizados de valores y de las bolsas de valores sobre títulos desmaterializados, y los pagos correspondientes a la administración de valores en dichos depósitos.

8. Las operaciones de reporto realizadas entre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) o el Fondo de Garantías de Instituciones Cooperativas (Fogacoop) con entidades inscritas ante tales instituciones.

9. El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales.

10. Las operaciones financieras realizadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, del Sistema General de Pensiones a que se refiere la Ley 100 de 1993, de los Fondos de Pensiones de que trata el

Decreto 2513 de 1987 y del Sistema General de Riesgos Profesionales, hasta el pago a la entidad promotora de salud, a la administradora del régimen subsidiado o al pensionado, afiliado o beneficiario, según el caso.

11. Los desembolsos de crédito mediante abono en la cuenta o mediante expedición de cheques, que realicen los establecimientos de crédito.

12. Las operaciones de compra y venta de divisas efectuadas a través de cuentas de depósito del Banco de la República o de cuentas corrientes, realizadas entre intermediarios del mercado cambiario vigilados por las Superintendencias Bancaria o de Valores, el Banco de la República y la Dirección del Tesoro Nacional. Las cuentas corrientes a que se refiere el anterior inciso deberán ser de utilización exclusiva para la compra y venta de divisas entre los intermediarios del mercado cambiario.

13. Los cheques de gerencia cuando se expidan con cargo a los recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante, siempre y cuando que la cuenta corriente o de ahorros sea de la misma entidad de crédito que expida el cheque de gerencia.

14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros abiertas en un mismo establecimiento de crédito a nombre de un mismo y único titular.

La indicada exención se aplicará también cuando el traslado se realice entre cuentas de ahorro colectivo y cuentas corrientes o de ahorros que pertenezcan a un mismo y único titular, siempre y cuando estén abiertas en el mismo establecimiento de crédito.

De acuerdo con el reglamento del Gobierno Nacional, los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abran para depositar el valor de sus mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando estas sean equivalentes a dos salarios mínimos o menos.

Parágrafo. El Gravamen a los Movimientos Financieros que se genere por el giro de recursos exentos de impuestos de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, será objeto de devolución en los términos que indique el reglamento.

Artículo 880. Agentes de retención del GMF en operaciones de cuenta de depósito. En armonía con lo dispuesto en el artículo 876 del presente Estatuto, cuando se utilicen las cuentas de depósito en el Banco de la República para operaciones distintas de las previstas en el artículo 879 del Estatuto Tributario, el Banco de la República actuará como agente retenedor del Gravamen a los Movimientos Financieros que corresponda pagar por dicha transacción a la entidad usuaria de la respectiva cuenta.

Artículo 881. Devolución del GMF. Las sociedades titularizadoras, los establecimientos de crédito que administren cartera hipotecaria movilizada, y las sociedades fiduciarias, tendrán derecho a obtener la devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros que se cause por la transferencia de los flujos en los procesos de movilización de cartera hipotecaria para vivienda por parte de dichas entidades, a que se refiere la Ley 546 de 1999, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

Igualmente, tendrán derecho a la devolución establecida en el presente artículo las operaciones del Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria, cuya creación se autorizó por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999, en especial las relativas al pago o aporte que deban realizar las partes en virtud de los contratos de cobertura, así como las inversiones del fondo.

Artículo 2º. Del recaudo proveniente del Gravamen a los Movimientos Financieros por los meses de enero y febrero del año 2001, un valor equivalente a dos (2) de los tres (3) puntos de la tarifa del impuesto será destinado a la reconstrucción del Eje Cafetero en lo referido a financiar vivienda de interés social y otorgar subsidios para vivienda, a la dotación de instituciones oficiales de salud, a la dotación educativa y tecnológica de los centros docentes oficiales de la zona afectada, a la concesión de créditos blandos para las pequeñas y medianas empresas asociativas de trabajo en tanto fueron afectadas por el terremoto y el vandalismo y a los fondos previstos en el Decreto 1627 de 1996 para organizaciones existentes antes del 25 de enero de 1999 en Armenia y Pereira.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo se consideran pequeñas y medianas aquellas empresas que hubieran obtenido ingresos brutos inferiores a seiscientos millones de pesos (\$600.000.000), tengan un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos (\$800.000.000) y un número máximo de veinte (20) trabajadores.

Artículo 3º. Utilización de los recursos generados por el Gravamen a los Movimientos Financieros. Los recaudos del Gravamen a los Movimientos financieros y sus rendimientos serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta tanto sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. El Gobierno propondrá al Congreso de la República la incorporación de estos ingresos en la medida en que las necesidades locales así lo aconsejen, hasta que se agote su producido.

CAPITULO II

Impuesto sobre la renta

Artículo 4º. Beneficio especial de auditoría. Las liquidaciones privadas de los años gravables 2000 y anteriores de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que incluyan en su declaración correspondiente al año gravable 2000, activos representados en moneda extranjera, poseídos en el exterior a

31 de diciembre del año 1999 y no declarados, quedarán en firme dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de presentación de la declaración del año 2000, en relación con la posible renta por diferencia patrimonial, con la adición de ingresos correspondientes a tales bienes y a los ingresos que les dieron origen, siempre y cuando no se haya notificado requerimiento especial en relación con ingresos diferentes o los originados por comparación patrimonial y se cumpla con las siguientes condiciones:

1. Presentar la declaración de renta del año 2000 y cancelar o acordar el pago de la totalidad de los valores a cargo, dentro de los plazos especiales que se señalen para el efecto, los cuales vencerán a más tardar el 9 de abril del año 2001.

2. Liquidar y pagar en un recibo oficial de pago en bancos, un valor equivalente al tres por ciento (3%) del valor patrimonial bruto de los activos representados en moneda extranjera, poseídos en el exterior a 31 de diciembre de 1999, que se incluyan en el patrimonio declarado a 31 de diciembre del año 2000. Este valor no podrá ser afectado por ningún concepto.

3. En el caso de contribuyentes que pretendan acogerse al beneficio y no hayan declarado por los años gravables 1999 y anteriores, presentar en debida forma estas declaraciones y cancelar o acordar el pago de los valores a cargo que correspondan por concepto de impuestos, sanciones, intereses y actualización, a más tardar el 9 de abril del año 2001.

Del porcentaje mencionado en el numeral segundo de este artículo, dos (2) puntos serán cancelados a título de impuesto sobre la renta y un (1) punto como sanción por la omisión de activos de que trata el artículo 649 del Estatuto Tributario.

La preexistencia a 31 de diciembre de 1999 de los bienes poseídos en el exterior, se entenderá demostrada con su simple inclusión en la declaración de renta del año 2000.

Cumplidos los supuestos señalados en el presente artículo y en firme las liquidaciones privadas en relación con los conceptos señalados en el inciso primero de este artículo, el contribuyente no podrá ser objeto de investigaciones ni sanciones cambiarias, por infracciones derivadas de divisas que estuvieren en el exterior antes del primero de agosto del año 2000, siempre y cuando a la fecha de vigencia de esta ley no se hubiere notificado pliego de cargos respecto de tales infracciones.

Artículo 5º. El numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario, quedará así:

"1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto, cuyo objeto social y principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social cuando las mismas sean de interés general siempre que sus excedentes sean reinvertidos en la actividad de su objeto social".

Artículo 6º. Adiciónese el numeral 4 del artículo 19 del Estatuto Tributario con la siguiente frase:

"El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establezca la normatividad cooperativa".

Artículo 7º. Otras entidades contribuyentes. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 19-3. Otras entidades contribuyentes. Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios Fogafín y Fogacoop. De los ingresos percibidos por estas dos (2) entidades estarán exentos los ingresos por concepto de las transferencias que realice la Nación; los ingresos generados por la enajenación o valoración, y los percibidos por dividendos o participaciones en acciones o aportes y demás derechos en sociedades adquiridos con recursos transferidos o pendientes de transferencia por la Nación, así como los generados en las cuentas fiduciarias administradas por mandato legal.

Artículo 8º. Entidades que no son contribuyentes. Adiciónese el artículo 22 del Estatuto Tributario, con un inciso, el cual quedará así:

"El Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, Forec, no es contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios, y no está obligado a presentar declaración de ingresos y patrimonio".

Artículo 9º. Utilidad en la enajenación de acciones. Modifícase el inciso 2º del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el diez por ciento (10%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable".

Artículo 10. Procesos de democratización. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 36-4. Procesos de democratización. No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades originadas en procesos de democratización de sociedades, realizados mediante oferta pública.

Se entenderá que se ha efectuado un proceso de democratización a través de una oferta pública, cuando se ofrezca al público en general el diez por ciento (10%) o más de las acciones en determinada sociedad.

La respectiva oferta pública de democratización deberá incorporar condiciones especiales que faciliten y promuevan la masiva participación de los inversionistas en la propiedad de las acciones que se pretenda enajenar y garanticen su amplia y libre concurrencia".

Artículo 11. Beneficio tributario por donaciones. Modifícase el artículo 125-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 125-3. Requisitos para reconocer la deducción. Para que proceda el reconocimiento de la deducción por concepto de donaciones, se requiere una certificación de la entidad donataria, firmada por Revisor Fiscal o Contador, en donde conste la forma, el monto y la destinación de la donación, así como el cumplimiento de las condiciones señaladas en los artículos anteriores.

En ningún caso procederá la deducción por concepto de donaciones, cuando se donen acciones, cuotas partes o participaciones, títulos valores, derechos o acreencias, poseídos en entidades o sociedades".

Artículo 12. Modificase el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 158-1. Deducción por inversiones en desarrollo científico y tecnológico. Las personas que realicen inversiones directamente o a través de Centros de Investigación, Centros de Desarrollo Tecnológico, constituidos como entidades sin ánimo de lucro, o Centros y Grupos de Investigación de Instituciones de Educación Superior, reconocidos por Colciencias, en proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación tecnológica, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, o en proyectos de formación profesional de instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas, reconocidas por el Ministro de Educación Nacional, que sean entidades sin ánimo de lucro y que en un proceso voluntario hayan sido acreditadas u obtenido acreditación de uno o varios programas, tendrán derecho a deducir de su renta el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor invertido en el período gravable en que se realizó la inversión. Los proyectos de inversión deberán desarrollarse en áreas estratégicas para el país tales como ciencias básicas, ciencias sociales y humanas, desarrollo industrial, ciencias agropecuarias, medio ambiente, hábitat, educación, salud, electrónica, telecomunicaciones, informática, biotecnología, minería y energía. Esta deducción no podrá exceder del veinte por ciento (20%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

Cuando la inversión se realice en proyectos de formación profesional desarrollados por Instituciones de Educación Superior señaladas en el inciso anterior, estas deberán demostrar que la inversión se destinó al programa o programas acreditados.

También recibirán los mismos beneficios los contribuyentes que realicen donaciones e inversión para adelantar proyectos de inversión agroindustrial calificados por la entidad gubernamental competente, siempre y cuando sean desarrollados por entidades sin ánimo de lucro, reconocidos como tales por el Ministerio de Agricultura.

Esta deducción no podrá exceder del 20% de la renta líquida determinada antes de restar el valor de la inversión.

El Gobierno reglamentará los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados.

Parágrafo 1º. Las personas podrán optar por la alternativa de deducir el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor de las donaciones efectuadas a centros o grupos a que se refiere este artículo, siempre y cuando se destinen exclusivamente a proyectos calificados previamente por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Los proyectos a los cuales se dirija la donación deberán desarrollarse igualmente en áreas estratégicas para el país tales como ciencias básicas, ciencias sociales y humanas, desarrollo industrial, ciencias agropecuarias, medio ambiente, hábitat, educación, salud, electrónica, telecomunicaciones, informática, biotecnología, minería, energía, o formación profesional de instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas, reconocidas por el Ministro de Educación Nacional, que sean entidades sin ánimo de lucro y que en un proceso voluntario hayan sido acreditadas u obtenido acreditación de uno o varios programas. Esta deducción no podrá exceder del veinte por ciento (20%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la donación. Serán igualmente exigibles para la deducción de donaciones los demás requisitos establecidos en los artículos 125-1, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario.

Cuando la donación se realice a proyectos de formación profesional desarrollados por Instituciones de Educación Superior señaladas en el inciso anterior, estas deberán demostrar que la donación se destinó al programa o programas acreditados.

Parágrafo 2º. Para que proceda la deducción de que trata el presente artículo y el parágrafo 1º, al calificar el proyecto, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología deberá evaluar igualmente su impacto ambiental. En ningún caso el contribuyente podrá deducir simultáneamente de su renta bruta, el valor de las inversiones y donaciones de que trata el presente artículo".

Artículo 13. Exención para Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Modificase el artículo 211 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 211. Exención para Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Todas las entidades prestadoras de servicios públicos son contribuyentes de los impuestos nacionales, en los términos definidos por el Estatuto Tributario, con las excepciones que se establecen a continuación.

Las rentas provenientes de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y las de aseo cuando sean obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta, y las actividades complementarias de los anteriores servicios determinadas en la Ley 142 de 1994, están exentas del impuesto sobre la renta y complementarios por un período de dos (2) años a partir de la vigencia de esta ley, sobre las utilidades que capitalicen o que apropien como reservas para la rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

Para el año gravable 2001 80% exento

Para el año gravable 2002 80% exento

Gozarán de esta exención, durante el mismo período mencionado, las rentas provenientes de la transmisión o distribución domiciliaria de energía eléctrica. Para tal efecto, las rentas de la generación y de la distribución deberán estar debidamente separadas en la contabilidad.

Así mismo, las rentas provenientes de la generación de energía eléctrica, y las de los servicios públicos domiciliarios de gas, y de telefonía local y su actividad complementaria de telefonía móvil rural cuando éstas sean obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta, estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios por un término de dos (2) años, sobre las utilidades que capitalicen o que apropien

como reservas para la rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

Para el año gravable 2001 30% exento

Para el año gravable 2002 10% exento

Parágrafo 1°. Para efectos de la sobretasa en el sector del gas de que trata el numeral 89.5 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se entenderá para todos los efectos que dicha sobretasa será hasta del veinte por ciento (20%) del costo económico del suministro en puerta de ciudad.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 se aplicará para los usuarios no regulados que compren energía a empresas generadoras de energía no reguladas, para los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios no residenciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio.

Parágrafo 3°. Se entiende que los beneficios previstos en este artículo también serán aplicables, con los porcentajes y el cronograma consagrados en el mismo, a los excedentes o utilidades que transfieran a la nación las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Parágrafo 4°. Las empresas generadoras que se establezcan para prestar el servicio público con la finalidad exclusiva de generar y comercializar energía eléctrica con base en el aprovechamiento del recurso hídrico y de capacidad instalada inferior a veinticinco mil (25.000) kilovatios, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por un término de quince (15) años a partir de la vigencia de esta ley. Esta exención debe ser concordante con la retención en la fuente en lo referente a las entidades no sujetas a retención.

Parágrafo 5°. Los costos que impliquen para las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, la reducción de los porcentajes de exención señalados en este artículo, no podrán afectar las tarifas aplicables a los usuarios de los mencionados servicios".

Artículo 14. Descuento por donaciones. Modifícase el artículo 249 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 249. Descuento por donaciones. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta podrán descontar del impuesto sobre la renta y complementarios a su cargo, el sesenta por ciento (60%) de las donaciones que hayan efectuado durante el año gravable a las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas, reconocidas por el Ministro de Educación Nacional, que sean entidades sin ánimo de lucro y que en un proceso voluntario hayan sido acreditadas u obtenido acreditación de uno o varios programas.

Con los recursos obtenidos de tales donaciones las instituciones de educación superior podrán:

a) Constituir un Fondo Patrimonial, cuyos rendimientos se destinen a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres demuestren que no tienen ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes, o

b) Destinarlos a proyectos de mejoramiento educativo de la institución acreditada o de sus programas académicos acreditados de manera voluntaria. En este último caso la institución deberá demostrar que la donación se destinó al programa o programas acreditados.

El gobierno reglamentará los procedimientos para el seguimiento y control de tales donaciones.

Este descuento no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del impuesto básico de renta y complementarios del respectivo año gravable.

Los donantes no podrán tener participación en las entidades sujetas de la donación.

Parágrafo 1°. Los contribuyentes podrán descontar sobre el impuesto a la renta el sesenta por ciento (60%) de las donaciones que hayan efectuado durante el año gravable a asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro que destinen de manera exclusiva los recursos de dicha donación a la construcción, adecuación o dotación de escuelas u hospitales, que se encuentren incluidos dentro de los sistemas nacionales, departamentales o municipales de educación o de salud.

Parágrafo 2°. Para que proceda el reconocimiento del descuento por donaciones, se requiere una certificación de la entidad donataria, firmada por el revisor fiscal o contador, en donde conste la forma, el monto y la destinación de la donación, así como el cumplimiento de las condiciones señaladas en los artículos 125-1 y 125-2 de este estatuto.

Parágrafo transitorio. El requisito de la acreditación de las Instituciones de Educación Superior o de la acreditación voluntaria de uno o varios de sus programas, como condición para acceder al descuento por donaciones de que trata el presente artículo, comenzará a regir a partir del 1° de enero del año 2002.

Artículo 15. Base y porcentaje de renta presuntiva. Modifícanse el inciso primero y el parágrafo 4° del artículo 188 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que la renta líquida del contribuyente no es inferior al seis por ciento (6%) de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior.

Parágrafo 4°. La deducción del exceso de renta presuntiva sobre la renta líquida ordinaria podrá restarse de la renta bruta determinada dentro de los tres (3) años siguientes, ajustada por inflación.

Artículo 16. Exclusiones de la renta presuntiva. Modifícanse los incisos primero y cuarto y adiciónanse dos incisos al artículo 191 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

"De la presunción establecida en el artículo 188 se excluyen las entidades del Régimen Especial de que trata el artículo 19. Tampoco están sujetos a la renta presuntiva las empresas de servicios públicos domiciliarios, los fondos de inversión, de valores, comunes, de pensiones o de cesantías contemplados en los artículos 23-1 y 23-2 de este Estatuto y las empresas del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, así como las empresas de transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano.

...

A partir del año gravable 2000, no están sometidas a renta presuntiva las empresas de servicios públicos que desarrollan la actividad complementaria de generación de energía; las entidades oficiales prestadoras de los servicios de tratamiento de aguas residuales y de aseo; las sociedades en concordato; las sociedades en liquidación, las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria que se les haya decretado la liquidación o que hayan sido objeto de toma de posesión, por las causales señaladas en los literales a) o g) del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; los bancos de tierra de los distritos y municipios destinados a ser urbanizados, y por los años gravables 2001, 2002 y 2003, las sociedades titularizadoras de cartera hipotecaria

Igualmente, no estarán sometidas a renta presuntiva las sociedades anónimas de naturaleza pública, cuyo objeto principal sea la adquisición, enajenación y administración de activos improductivos de su propiedad, o adquiridos de los establecimientos de crédito de la misma naturaleza.

A partir del 1º de enero del año 2001 y por el término de dos (2) años, también estará excluida de renta presuntiva la compra de acciones en sociedades nacionales. Este beneficio no aplicará para la recompra de acciones ni para las transacciones entre vinculados económicos, miembros de un grupo empresarial y beneficiarios reales.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se aplicará esta exclusión, y tendrá facultad para prorrogar por dos (2) años más dicho beneficio".

Artículo 17. Beneficio de Auditoría. Modifícase el artículo 689-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 689-1. Beneficio de Auditoría. Para los períodos gravables 2000 a 2003, la liquidación privada de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto de renta en por lo menos un porcentaje equivalente a dos (2) veces la inflación causada del respectivo período gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, quedará en firme si dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

En el caso de los contribuyentes que se sometan al beneficio de auditoría, el término de firmeza aquí previsto será igualmente aplicable para sus declaraciones de retención en la fuente y del impuesto a las ventas, correspondientes a los períodos contenidos en el año gravable del impuesto sobre la renta sometido al beneficio.

Esta norma no es aplicable a los contribuyentes que gocen de beneficios tributarios en razón a su ubicación en una zona geográfica determinada.

Cuando la declaración objeto de beneficio de auditoría arroje una pérdida fiscal, la Administración Tributaria podrá ejercer las facultades de fiscalización para determinar la procedencia o improcedencia de la misma y por ende su compensación en años posteriores. Esta facultad se tendrá no obstante haya transcurrido el período de los doce (12) meses de que trata el presente artículo.

En el caso de los contribuyentes que en los años anteriores al período en el que pretende acogerse al beneficio de auditoría, no hubieren presentado declaración de renta y complementarios, y cumplan con dicha obligación dentro de los plazos que señale el Gobierno Nacional para presentar las declaraciones correspondientes a los períodos gravables 2000 a 2003, les será aplicable el término de firmeza de la liquidación prevista en este artículo, para lo cual deberán incrementar el impuesto neto de renta a cargo por dichos períodos en un valor equivalente a dos (2) veces el porcentaje de inflación del respectivo período gravable.

Cuando se demuestre que las retenciones en la fuente declaradas son inexistentes, no procederá el beneficio de auditoría.

Parágrafo 1º. Las declaraciones de corrección y solicitudes de corrección que se presenten antes del término de firmeza de que trata el presente artículo, no afectarán la validez del beneficio de auditoría, siempre y cuando en la declaración inicial el contribuyente cumpla con los requisitos de presentación oportuna, incremento del impuesto neto sobre la renta, pago, y en las correcciones dichos requisitos se mantengan.

Parágrafo 2º. Cuando el impuesto neto sobre la renta de la declaración correspondiente al año gravable frente al cual debe cumplirse el requisito del incremento, sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, no procederá la aplicación del beneficio de auditoría".

Artículo 18. Modifícanse los incisos 2º y 3º del artículo 401 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

"Artículo 401. Retención sobre otros ingresos tributarios. Los porcentajes de retención no podrán exceder del tres punto cinco por ciento (3.5%) del respectivo pago o abono en cuenta. En los demás conceptos, enumerados en el inciso anterior, se aplicarán las disposiciones que los regulaban a la fecha de expedición de la Ley 50 de 1984.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 398 del Estatuto Tributario, la tarifa de retención en la fuente para los pagos o abonos en cuenta a que se refiere el presente artículo, percibidos por contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta será el 3.5%. En los demás conceptos enumerados en el inciso 1° de este artículo, y en los casos de adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial, compras de café pergamino tipo Federación, pagos a distribuidores mayoristas o minoristas de combustibles derivados del petróleo, y en la adquisición de bienes raíces o vehículos o en los contratos de construcción, urbanización y, en general, de confección de obra material inmueble, se aplicarán las disposiciones que regulan las correspondientes retenciones".

Artículo 19. Distribución de los ingresos en el transporte terrestre automotor. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 102-2. Distribución de los ingresos en el transporte terrestre automotor. Cuando el transporte terrestre automotor se preste a través de vehículos de propiedad de terceros, diferentes de los de propiedad de la empresa transportadora, para propósitos de los impuestos nacionales y territoriales, las empresas deberán registrar el ingreso así: Para el propietario del vehículo la parte que le corresponda en la negociación; para la empresa transportadora el valor que le corresponda una vez descontado el ingreso del propietario del vehículo".

Artículo 20. Dedución de impuestos pagados. Modifícase el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 115. Dedución de impuestos pagados. Son deducibles en su totalidad los impuestos de industria y comercio, predial, de vehículos, de registro y anotación y de timbre, que efectivamente se hayan pagado durante el año o periodo gravable, siempre y cuando tuvieren relación de causalidad con la renta del contribuyente.

La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa".

Artículo 21. Rentas de trabajo. Modifícase el artículo 103 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 103. Rentas de trabajo. Se consideran rentas exclusivas de trabajo, las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos, compensaciones recibidas por el trabajo asociado cooperativo y, en general, las compensaciones por servicios personales.

Parágrafo 1°. Para que sean consideradas como rentas de trabajo las compensaciones recibidas por el trabajo asociado cooperativo, la precooperativa o cooperativa de trabajo asociado, deberá tener registrados sus regímenes de trabajo y compensaciones en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los trabajadores asociados de aquellas deberán estar vinculados a regímenes de seguridad social en salud y pensiones aceptados por la ley, o tener el carácter de pensionados o con asignación de retiro de acuerdo con los regímenes especiales establecidos por la ley. Igualmente, deberán estar vinculados al sistema general de riesgos profesionales.

Parágrafo 2°. Las compensaciones recibidas por el trabajo asociado cooperativo están gravadas con el impuesto a la renta y complementarios en los mismos términos, condiciones y excepciones establecidos en el Estatuto Tributario para las rentas exentas de trabajo provenientes de la relación laboral asalariada".

Artículo 22. Límite de los descuentos. Modifícase el parágrafo 2° del artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Parágrafo 2°. Cuando los descuentos tributarios estén originados exclusivamente en certificados de reembolso tributario, la determinación del impuesto a cargo no podrá ser inferior al setenta por ciento (70%) del impuesto determinado por el sistema de renta presuntiva antes de cualquier descuento".

Artículo 23. Modifícase el inciso 3° del artículo 126-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"El retiro de los recursos de las cuentas de ahorro 'AFC' antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de su fecha de consignación, implicará que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas, salvo que dichos recursos se destinen a la adquisición de vivienda financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria".

CAPITULO III Impuesto sobre las ventas

Artículo 24. Retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas. Modifícase el inciso segundo del artículo 437-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"La retención será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del valor del impuesto. No obstante, el Gobierno Nacional queda facultado para autorizar porcentajes de retención inferiores".

Artículo 25. Agentes de retención en el Impuesto sobre las Ventas. Modifícase el parágrafo, adiciónase un numeral y un parágrafo al artículo 437-2 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

"5. Las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito y sus asociaciones, en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a las personas o establecimientos afiliados. El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito.

Quando los pagos o abonos en cuenta en favor de las personas o establecimientos afiliados a los sistemas de tarjetas de crédito o débito, se realicen por intermedio de las entidades adquirentes o pagadoras, la retención en la fuente deberá ser practicada por dichas entidades.

Parágrafo 1°. La venta de bienes o prestación de servicios que se realicen entre agentes de retención del impuesto sobre las ventas de que tratan los numerales 1, 2 y 5 de este artículo no se registrará por lo previsto en este artículo.

Parágrafo 2°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá mediante resolución retirar la calidad de agente de retención del impuesto sobre las ventas a los Grandes Contribuyentes que se encuentren en concordato, liquidación obligatoria, toma de posesión o en negociación de acuerdo de reestructuración, sin afectar por ello su calidad de gran contribuyente".

Artículo 26. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. Modifícase el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%), la cual se aplicará también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Igualmente, la tarifa general será aplicable a los bienes de que tratan los artículos 446, 469 y 474 y a los servicios de que trata el artículo 461 del Estatuto Tributario.

Parágrafo. Los directorios telefónicos quedarán gravados a la tarifa general del impuesto sobre las ventas, únicamente cuando se transfieran a título oneroso.

Artículo 27. Bienes que no causan el impuesto. Modifícanse unas partidas arancelarias, adiciónase un inciso y modifícanse los parágrafos del artículo 424 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

"04.02 Leche y nata (crema), con cualquier proceso industrial, concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante
 04.07.00.10.00 Huevos para incubar
 04.09.00.00.00 Miel natural
 05.11.10.00.00 Semen de bovino
 08.04 Dátiles, higos, piñas tropicales (ananás), aguacates (paltas), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos y los productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba y/o leche.
 11.04.23.00.00 Maíz trillado
 12.07.10.10.00 Nuez y almendra de palma para siembra
 19.01 Preparaciones alimenticias de harina, almidón y fécula
 28.44.40.00.00 Material radiactivo para uso médico
 48.18.40.00.00 Toallas sanitarias y pañales desechables
 53.04.10.10.00 Pita (cabuya, fique)
 53.08.90.00.00 Los demás
 53.11.00.00.00 Tejidos de las demás fibras textiles vegetales; tejidos de hilados de papel.
 56.08.11.00.00 Redes confeccionadas para la pesca
 82.08.40.00.00 Cuchillos y hojas cortantes para máquinas y aparatos mecánicos de uso agrícola, hortícola y forestal
 84.18.69.11.00 Grupos frigoríficos de compresión (tanques de frío para conservar leche)
 84.19.39.10.00 Secadores por liofilización, criodesecación, pulverización, esterilización, pasterización, evaporación, vaporización y condensación
 84.19.50.10.00 Pasterizadores
 84.21.11.00.00 Desnatadoras (descremadoras) centrífugas
 84.21.22.00.00 Aparatos para filtrar o depurar las demás bebidas
 84.24.81.30.00 Demás aparatos sistemas de riego
 84.32. Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo; excepto rodillos para césped o terrenos de deporte
 84.33 Máquinas, aparatos y artefactos para cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje; guadañadoras; máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37 y las subpartidas 84.33.11 y 84.33.19
 84.34 Máquinas de ordeñar y máquinas y aparatos para la industria lechera
 84.36 Demás máquinas y aparatos para la agricultura, horticultura, silvicultura, avicultura o apicultura, incluidos los germinadores con dispositivos mecánicos o térmicos incorporados y las incubadoras y criadoras avícolas
 84.37.10.00.00 Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vainas secas
 84.38 Máquinas y aparatos para la preparación o fabricación de alimentos o bebidas, excepto los de la subpartida 84.38.10
 84.85.10.00.00 Hélices para barcos y sus paletas
 87.16.20.00.00 Remolques para uso agrícola
 90.18.39.00.00 Catéteres
 90.18.39.00.00 Catéteres peritoneales para diálisis

Equipos de infusión de líquidos

Filtros para diálisis renal

Caucho natural

Las obras de arte originales, cuando se realicen directamente por el autor.

Los computadores personales de un solo procesador, portátiles o de escritorio, habilitados para uso de Internet, con sistema operacional preinstalado, teclado, mouse, parlantes, cables y manuales, hasta por un valor CIF de mil quinientos dólares (US\$1.500), en la forma que los determine el reglamento, estarán excluidos del impuesto sobre las ventas durante los años 2001, 2002 y 2003, así como también aquellos sistemas similares que pretendan socializar la cobertura y uso del Internet de acuerdo con la reglamentación que le dé el Gobierno Nacional.

Equipos y elementos componentes del plan de gas vehicular.

1. Cilindros 73.11.00.10.00
2. Kit de conversión 84.09.91.91.00
3. Partes para kits (repuestos) 84.09.91.99.00; 84.09.91.60.00
4. Compresores 84.14.80.22.00
5. Surtidores (dispensadores) 90.25.80.90.00
6. Partes y accesorios surtidores (repuestos) 90.25.90.00.00
7. Partes y accesorios compresores (repuestos) 84.14.90.10.00; 84.90.90.90.00

Parágrafo 1°. La importación de los bienes previstos en el presente artículo estará gravada con una tarifa equivalente a la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional.

Cuando el Gobierno Nacional determine la no existencia de producción nacional de bienes a los que hace referencia este artículo, no se causará el IVA implícito.

Para efectos de la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas por las importaciones de esta clase de bienes, el Gobierno Nacional deberá publicar la base gravable mencionada en el inciso anterior aplicable a la importación de cada bien, teniendo en cuenta la composición en su producción nacional.

Tampoco será aplicable lo dispuesto en este parágrafo a la importación de energía eléctrica, de los combustibles derivados del petróleo, de gas propano o natural, y de los bienes de las partidas 27.01, 27.02 y 27.03.

Para los efectos de esta disposición se entenderá que no existe producción nacional cuando la producción interna solo cubra hasta el treinta y cinco por ciento (35%) de las necesidades del mercado.

El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con los ministerios o entidades competentes, deberán certificar anualmente la producción nacional y las importaciones, para determinar el tamaño del mercado, para lo cual deberán proveerse de las bases de datos necesarias.

Para la aplicación de esta norma, los importadores deberán adquirir la totalidad de la producción nacional, cuando se trate de productos agropecuarios.

Parágrafo 2°. Las materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos de las posiciones 29.36, 29.41, 30.01, 30.03, 30.04 y 30.06 quedarán excluidas del IVA.

Parágrafo transitorio. Los responsables del IVA por el servicio de restaurante, a quienes se les notifique o se les haya notificado antes de la vigencia de esta ley, requerimiento especial o liquidación de revisión, podrán transar antes del 31 de julio del año 2001 con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hasta el 50% del mayor impuesto discutido como consecuencia de los requerimientos especiales o liquidaciones de revisión, así como el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso; lo anterior, siempre y cuando no se haya interpuesto demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, y el responsable corrija su declaración privada pagando el cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto propuesto o determinado oficialmente.

Para tales efectos dichos responsables deberán adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto sobre la renta del año gravable 1999 y del pago o acuerdo de pago de las liquidaciones privadas del impuesto sobre las ventas correspondientes a los periodos materia de discusión y de los valores transados.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria prestará mérito ejecutivo, de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión".

Artículo 28. Hechos sobre los que recae el impuesto. Adiciónase el artículo 420 del Estatuto Tributario, con el siguiente parágrafo.

"Parágrafo 5°. La venta e importación de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, los cuales estarán gravados a la tarifa general. El impuesto generado por estos conceptos dará derecho a impuestos descontables en los términos del artículo 485 de este estatuto.

La base gravable del impuesto a las ventas sobre los cigarrillos y tabaco elaborado será la misma del impuesto al consumo de que trata el artículo 210 de la Ley 223 de 1995".

Artículo 29. Impuesto a las ventas para televisión satelital. Adiciónase el numeral 3 del parágrafo 3° del artículo 420 del Estatuto Tributario, con el siguiente literal:

"h) El servicio de televisión satelital recibido en Colombia, para lo cual la base gravable estará conformada por el valor total facturado al usuario en Colombia".

Artículo 30. Modifíquese el artículo 428-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 428-1. Importaciones de activos por instituciones de educación superior. Los equipos y elementos que importen los Centros de Investigación y los Centros de Desarrollo Tecnológico reconocidos por Colciencias, así como las instituciones de educación superior, y que estén destinados al desarrollo de proyectos previamente calificados como de investigación científica o de innovación tecnológica por Colciencias, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA).

Los proyectos deberán desarrollarse en las áreas correspondientes a los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología que formen parte del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Gobierno reglamentará lo relacionado con esta exención.

Parágrafo. Para que proceda la exención de que trata el presente artículo, la calificación deberá evaluar el impacto ambiental del proyecto".

Artículo 31. Modifíquese los incisos 2° y 3° del artículo 468-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

El transporte aéreo nacional de pasajeros está gravado a la tarifa del diez por ciento (10%), excepto aquel con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado.

Los tiquetes adquiridos en Colombia para transportarse dentro del país en las siguientes fechas no estarán gravados con el IVA: 20 a 31 de diciembre, 1° a 10 de enero, Semana Santa, 20 de junio a 10 de julio, siempre y cuando se cumplan las condiciones señaladas en el reglamento. Las empresas aéreas cobrarán al usuario el valor del IVA, cuando el tiquete aéreo adquirido con el beneficio señalado en el inciso anterior sea utilizado en una fecha diferente de las allí previstas.

Artículo 32. Modifíquese el artículo 480 del Estatuto Tributario, así:

"Artículo 480. Bienes donados exentos del impuesto sobre las ventas. Estarán excluidos del impuesto sobre las ventas las importaciones de bienes y equipos destinados al deporte, a la salud, a la investigación científica y tecnológica, y a la educación, donados a favor de entidades oficiales o sin ánimo de lucro, por personas o entidades nacionales o por entidades, personas o gobiernos extranjeros, siempre y cuando obtengan calificación favorable en el comité previsto en el artículo 362. Así mismo, estarán excluidas del impuesto las importaciones de los bienes y equipos para la seguridad nacional con destino a la Fuerza Pública.

También está excluida del impuesto sobre las ventas, la importación de bienes y equipos que se efectúen en desarrollo de convenios, tratados, acuerdos internacionales e interinstitucionales o proyectos de cooperación, donados a favor del Gobierno Nacional o entidades de derecho público del orden nacional por personas naturales o jurídicas, organismos multilaterales o gobiernos extranjeros, según reglamento que expida el Gobierno Nacional".

Artículo 33. Modifíquese el literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"e) También son exentos del impuesto sobre las ventas los servicios que sean prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito y se utilicen exclusivamente en el exterior, por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia, de acuerdo con los requisitos que señale el reglamento. Recibirán el mismo tratamiento los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos en el exterior y vendidos por agencias operadoras u hoteles inscritos en el Registro Nacional de Turismo, según lo establecido en la Ley 300 de 1996, y siempre y cuando se efectúe el respectivo reintegro cambiario".

Artículo 34. Modifíquese el artículo 499 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 499. Quienes pertenecen a este régimen. Los comerciantes minoristas o detallistas, cuyas ventas estén gravadas, así como quienes presten servicios gravados, que sean personas naturales, podrán inscribirse en el régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, cuando hayan obtenido en el año inmediatamente anterior ingresos brutos inferiores a \$42.000.000.00 (valor año base 2000) y tengan un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.

Parágrafo. Se presume de derecho que el contribuyente o responsable ha obtenido ingresos anuales superiores a \$42.000.000 (valor año base 2000) y en consecuencia será responsable del Régimen Común, cuando respecto del año inmediatamente anterior se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que haya tenido a su servicio ocho (8) o más trabajadores, o
2. Que haya cancelado un valor anual por concepto de servicios públicos superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o
3. Que haya cancelado en el año por concepto de arrendamiento del local, sede, establecimiento, negocio u oficina un valor superior a treinta y cinco (35) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o cuando el local, sede, establecimientos, negocio u oficina sea de propiedad del contribuyente o responsable, salvo en el caso que coincida con su vivienda de habitación.
4. Que haya efectuado en el año consignaciones bancarias en cuentas de ahorro o corrientes, superiores a \$70.000.000.00 (valor año base 2000)".

Artículo 35. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 506. Obligaciones para los responsables del Régimen Simplificado. Los responsables del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, deberán:

1. Inscribirse en el Registro Único Tributario.

2. Expedir como documento equivalente a la factura, la boleta fiscal, con los requisitos que señale el reglamento.
3. Cumplir con los sistemas de control que determine el Gobierno Nacional".
- Artículo 36. Paso de régimen simplificado a régimen común. Modifícase el artículo 508-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 508-2. Paso de régimen simplificado a régimen común. Cuando los ingresos brutos de un responsable de impuesto sobre las ventas perteneciente al régimen simplificado, en lo corrido del respectivo año gravable superen la suma de cuarenta y dos millones de pesos (\$42.000.000.00) (valor año base 2000), el responsable pasará a ser parte del régimen común a partir de la iniciación del período siguiente".

Artículo 37 transitorio. Plazo máximo para remarcar precios por nueva tarifa. Para la aplicación de las modificaciones al impuesto sobre las ventas en materia de la nueva tarifa o sujeción de nuevos bienes al impuesto, cuando se trate de establecimientos de comercio con venta directa al público de mercancías premarcadas directamente o en góndola existentes en mostradores, podrán venderse con el precio de venta al público ya fijado de conformidad con las disposiciones sobre impuesto a las ventas aplicables antes de la entrada en vigencia de la presente ley, hasta agotar la existencia de las mismas.

En todo caso, a partir del 15 de enero del año 2001 todo bien ofrecido al público deberá cumplir con las modificaciones establecidas en la presente ley.

CAPITULO IV Normas de procedimiento y control

Artículo 38. Presentación electrónica de declaraciones. Modifícase el artículo 579-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así

:

"Artículo 579-2. Presentación electrónica de declaraciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 579, el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante resolución, señalará los contribuyentes, responsables o agentes retenedores obligados a cumplir con la presentación de las declaraciones y pagos tributarios a través de medios electrónicos, en las condiciones y con las seguridades que establezca el reglamento. Las declaraciones tributarias, presentadas por un medio diferente, por parte del obligado a utilizar el sistema electrónico, se tendrán como no presentadas. En el evento de presentarse situaciones de fuerza mayor que le impidan al contribuyente presentar oportunamente su declaración por el sistema electrónico, no se aplicará la sanción de extemporaneidad establecida en el artículo 641 de este Estatuto, siempre y cuando la declaración manual se presente a más tardar al día siguiente del vencimiento del plazo para declarar y se demuestren los hechos constitutivos de fuerza mayor.

Cuando se adopten dichos medios, el cumplimiento de la obligación de declarar no requerirá para su validez de la firma autógrafa del documento".

Artículo 39. Valores de operaciones objeto de información. Los valores de que tratan los artículos 623 literales a), b) y c), 623-2 y 631 literales e), f), j) y m) podrán ser determinados mediante Resolución por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en forma individual o acumulada respecto de las operaciones objeto de información.

Artículo 40. Determinación de la tasa de interés moratorio. Modifícase el artículo 635 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos tributarios, a partir del primero de julio del año 2001, la tasa de interés moratorio será equivalente al promedio de la tasa de usura según certificación que expida la Superintendencia Bancaria durante el cuatrimestre anterior, disminuida en el 5%. Esta tasa de interés será determinada cada cuatro (4) meses.

Artículo 41. Sanción de clausura. Adiciónase el artículo 657 del Estatuto Tributario con el siguiente literal c):

"c) Cuando las materias primas, activos o bienes que forman parte del inventario, o las mercancías recibidas en consignación o en depósito, sean aprehendidas por violación al régimen aduanero vigente. En este evento la sanción se hará efectiva una vez quede en firme en la vía gubernativa el acto administrativo de decomiso.

En este evento la sanción de clausura será de treinta (30) días calendario y se impondrán sellos oficiales que contengan la leyenda CERRADO POR EVASION Y CONTRABANDO. Esta sanción se aplicará en el mismo acto administrativo de decomiso y se hará efectiva dentro de los dos (2) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa. Esta sanción no será aplicable al tercero tenedor de buena fe, siempre y cuando lo pueda comprobar con la factura con el lleno de los requisitos legales".

Artículo 42. Responsabilidad penal por no consignar las retenciones en la fuente y el IVA. Unifícanse los parágrafos 1º y 2º del artículo 665 del Estatuto Tributario en el siguiente párrafo, el cual quedará así:

"Parágrafo. Cuando el agente retenedor o responsable del impuesto a las ventas extinga en su totalidad la obligación tributaria, junto con sus correspondientes intereses y sanciones, mediante pago o compensación de las sumas adeudadas, no habrá lugar a responsabilidad penal. Tampoco habrá responsabilidad penal cuando el agente retenedor o responsable del impuesto sobre las ventas demuestre que ha suscrito un acuerdo de pago por las sumas debidas y que éste se está cumpliendo en debida forma.

Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable para el caso de las sociedades que se encuentren en procesos concordatarios; en liquidación forzosa administrativa; en proceso de toma de posesión en el caso de

entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, o hayan sido admitidas a la negociación de un Acuerdo de Reestructuración a que hace referencia la Ley 550 de 1999, en relación con el impuesto sobre las ventas y las retenciones en la fuente causadas".

Artículo 43. Información tributaria. Modifícase el artículo 693-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 693-1. Información tributaria. Por solicitud directa de los gobiernos extranjeros y sus agencias y con base en acuerdos de reciprocidad, se podrá suministrar información tributaria en el caso en que se requiera para fines de control fiscal o para obrar en procesos fiscales o penales.

En tal evento, deberá exigirse al gobierno o agencia solicitante, tanto el compromiso expreso de su utilización exclusiva para los fines objeto del requerimiento de información, así como la obligación de garantizar la debida protección a la reserva que ampara la información suministrada".

Artículo 44. Oportunidad para allegar pruebas al expediente. Adiciónase el artículo 744 del Estatuto Tributario con los siguientes numerales:

"8. Haber sido obtenidas y allegadas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales recíprocos de intercambio de información, para fines de control fiscal con entidades del orden nacional o con agencias de gobiernos extranjeros.

"9. Haber sido practicadas por autoridades extranjeras a solicitud de la Administración Tributaria, o haber sido practicadas directamente por funcionarios de la Administración Tributaria debidamente comisionados de acuerdo a la ley".

CAPITULO V Otras disposiciones

Artículo 45. Tarifa de retención en la fuente por honorarios y servicios. Modifícase el inciso 3° y adiciónase un inciso al artículo 392 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

"La tarifa de retención en la fuente para los honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%) del valor del correspondiente pago o abono en cuenta. La misma tarifa se aplicará a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios en los contratos de administración delegada. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional.

La tarifa de retención en la fuente para los servicios percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es del seis por ciento (6%) del valor del correspondiente pago o abono en cuenta. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional".

Artículo 46. Documentos exentos del impuesto de timbre. Adiciónase el artículo 530 del Estatuto Tributario con los siguientes numerales:

"54. Los pagarés que instrumenten cartera hipotecaria.

55. Los documentos que instrumentan la cesión de activos, pasivos y contratos que suscriban las entidades financieras públicas conforme a lo dispuesto por el artículo 68 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, o la cesión de uno o varios de los activos, pasivos o contratos conforme a las normas del Código de Comercio. Para efectos de este numeral, se entiende por entidades financieras públicas aquellas en las cuales la participación del capital público es superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social.

56. Los títulos y demás documentos que se originen o deriven directamente de las operaciones de compra de cartera hipotecaria, su titularización y la colocación de los títulos correspondientes a los que se refiere la Ley 546 de 1999".

Artículo 47. Modifícase el numeral 6 del artículo 530 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"6. Las acciones, los bonos, los papeles comerciales con vencimiento inferior a un (1) año autorizado por la Superintendencia de Valores".

Artículo 48. Facilidades para el pago. Adiciónase el artículo 814 del Estatuto Tributario, con el siguiente párrafo:

Parágrafo. Cuando el respectivo deudor haya celebrado un acuerdo de reestructuración de su deuda con establecimientos financieros, de conformidad con la reglamentación expedida para el efecto por la Superintendencia Bancaria, y el monto de la deuda reestructurada represente no menos del cincuenta por ciento (50%) del pasivo del deudor, el Subdirector de Cobranzas y los Administradores de Impuestos Nacionales, podrán mediante Resolución conceder facilidades para el pago con garantías diferentes, tasas de interés inferiores y plazo para el pago superior a los establecidos en el presente artículo, siempre y cuando se cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

1. En ningún caso el plazo para el pago de las obligaciones fiscales podrá ser superior al plazo más corto pactado en el acuerdo de reestructuración con entidades financieras para el pago de cualquiera de dichos acreedores.
2. Las garantías que se otorguen a la DIAN serán iguales o equivalentes a las que se hayan establecido de manera general para los acreedores financieros en el respectivo acuerdo.
3. Los intereses que se causen por el plazo otorgado en el acuerdo de pago para las obligaciones fiscales susceptibles de negociación se liquidarán a la tasa que se haya pactado en el acuerdo de reestructuración con las entidades financieras, observando las siguientes reglas:

- a) En ningún caso la tasa de interés efectiva de las obligaciones fiscales podrá ser inferior a la tasa de interés efectiva más alta pactada a favor de cualquiera de los otros acreedores;
- b) La tasa de interés de las obligaciones fiscales que se pacte en acuerdo de pago, no podrá ser inferior al índice de precios al consumidor certificado por el DANE incrementado en el cincuenta por ciento (50%).

Artículo 49. Adiciónase un párrafo 2° al artículo 850 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Párrafo 2°. Tendrán derecho a la devolución o compensación del impuesto al valor agregado IVA, pagado en la adquisición de materiales para la construcción de vivienda de interés social, las entidades cuyos planes estén debidamente aprobados por el Inurbe, o por quien este organismo delegue, ya sea en proyectos de construcción realizados por constructores privados, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y otras entidades sin ánimo de lucro.

La devolución o compensación se hará en una proporción al cuatro por ciento (4%) del valor registrado en las escrituras de venta del inmueble nuevo tal como lo adquiere su comprador o usuario final, cuyo valor no exceda los ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La DIAN podrá solicitar en los casos que considere necesario, los soportes que demuestren el pago del IVA en la construcción del proyecto de vivienda de interés social.

Artículo 50. Devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 850-1. Devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta. Conforme al reglamento que para tales efectos se expida, el Gobierno Nacional establecerá el procedimiento para las devoluciones automáticas de los saldos a favor originados en las declaraciones de renta, cuyo valor no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes.

La devolución automática deberá realizarse entre los ciento veinte (120) días siguientes a la presentación en debida forma de la declaración que presenta el saldo a favor.
La devolución extemporánea causará intereses corrientes.

Artículo 51. Actualización del valor de las obligaciones tributarias pendientes de pago. Adiciónese el artículo 867-1 del Estatuto Tributario con los siguientes párrafos:

"Párrafo 1°. Para efectos de la actualización de las obligaciones tributarias de que trata este artículo, las empresas que celebren acuerdos de reestructuración en los términos de la Ley 550 de 1999, en relación con las obligaciones tributarias objeto de negociación de conformidad con el artículo 52 de la misma ley, se ajustarán a la siguiente regulación:

1. Se liquidará y causará la obligación correspondiente a la actualización de acuerdo a las normas vigentes, pero su pago podrá ser diferido para ser cancelado una vez se haya cubierto la totalidad de las sumas correspondientes a sanciones, intereses e impuestos adeudados objeto de la negociación.
2. Los saldos así acumulados se podrán pagar en pesos corrientes a partir del vencimiento del plazo acordado para el pago de las obligaciones tributarias, siempre y cuando se cumpla con los términos y plazos establecidos en el acuerdo de reestructuración y hasta por un plazo máximo de dos (2) años, que se graduará en atención al monto de la deuda, de la situación de la empresa deudora y de la viabilidad de la misma.
3. Para el plazo adicional así establecido, el monto de las obligaciones por concepto de actualización de que trata este artículo, conservará la prelación legal, y su pago podrá ser compartido con los demás acreedores.

Párrafo 2°. En todos los casos los socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorcios responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. La solidaridad de que trata este artículo no se aplicará a las sociedades anónimas o asimiladas a anónimas.

En los mismos términos se entienden modificados el inciso primero y el literal b) del artículo 793 y el artículo 794 de este Estatuto".

Artículo 52. Dedución o descuento del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos. Los contribuyentes personas jurídicas que tuvieren a la fecha de vigencia de la presente Ley saldos pendientes para solicitar como deducción, en los términos del artículo 18 de la Ley 488 de 1998, o como descuento, en los términos del artículo 104 de la Ley 223 de 1995, el impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición o nacionalización de activos fijos, conservarán su derecho a solicitarlo en el período gravable siguiente.

Artículo 53. Policía Fiscal Aduanera y naturaleza jurídica del servicio prestado por la DIAN. Créase al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios que la compongan podrán por delegación expresa del Director General de la DIAN adelantar procesos de fiscalización y control.

Bajo esta misma delegación, la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera soportará los operativos de control tributario que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional, con la coordinación y supervisión de esta última entidad.

El Gobierno Nacional determinará la estructura de esta nueva Dirección, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.

Parágrafo. Para los efectos de la aplicación del inciso 1° del artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.

Artículo 54. Atención de garantías de productos que corresponden a renglones de contrabando masivo. El Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Superintendente de Industria y Comercio, determinarán mediante acto de carácter general aquellos productos de entre los que corresponde a renglones calificados como de contrabando masivo para los efectos del artículo 88-1 del Estatuto Tributario, respecto de los cuales se podrá condicionar la atención en garantía, obligando a quien deba responder en garantía a que exija, como requisito para prestarla, la presentación de la factura que acredite el origen legal del producto.

En los casos previstos en el párrafo anterior, el productor, importador o proveedor, ante quien no sea acreditada tal circunstancia, deberá informar de ese hecho a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los dos (2) días siguientes a la solicitud de la garantía.

Artículo 55. De conformidad con el inciso 2° del párrafo del artículo 357 de la Constitución Política, el nuevo gravamen a los Movimientos Financieros que se crea por la presente ley, está excluido de la participación que les corresponde a los municipios en los ingresos corrientes de la Nación hasta el año 2009.

En aplicación de esta misma disposición, durante el año 2001 los municipios no tendrán participación en los ingresos originados por las modificaciones introducidas por esta ley al impuesto sobre las ventas, al igual que en los ingresos por los ajustes en materia del impuesto sobre la renta para el año gravable 2001 que se recauden durante el año 2002.

Artículo 56. Tasa Especial por los servicios aduaneros. Créase una tasa especial como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los usuarios, que será equivalente al uno punto dos por ciento (1.2%) del valor FOB de los bienes objeto de importación.

Esta tasa no será aplicable para las importaciones de bienes provenientes directamente de países con los que se tenga acuerdo de libre comercio, siempre y cuando dichos países ofrezcan una reciprocidad equivalente, ni a los usuarios del Plan Vallejo, ni a las importaciones de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional que realice la Fuerza Pública.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante Resolución fijará los mecanismos de control para garantizar el pago de dicha tasa, así como la forma y los plazos para su cancelación.

Parágrafo. En ningún caso el valor previsto en el inciso primero de este artículo podrá ser inferior al consignado en las declaraciones de importación.

Artículo 57. Administración y control. Para el control de la tasa especial por los servicios aduaneros, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contará con las facultades de investigación, determinación, discusión, y cobro previsto en las normas aduaneras vigentes, en el Estatuto Tributario, y sus reglamentos.

Teniendo en cuenta que esta tasa es un ingreso corriente sujeto a lo previsto por el inciso 2 del párrafo del artículo 357 de la Constitución Política, y que no constituye en ningún caso un impuesto, créase el Fondo de Servicios Aduaneros, el cual se financiará con los recursos que recaude la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por concepto de la misma. Los recursos de dicho Fondo se destinarán a recuperar los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN.

El Fondo de Servicios Aduaneros será administrado por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 58. Modifícase el artículo 16 de la Ley 10 de 1991, el cual quedará así:

"Las empresas asociativas de trabajo estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando en el respectivo año o período gravable hayan obtenido ingresos brutos inferiores a cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00) (valor año base 2000), y su patrimonio bruto en el último día del año o período gravable no exceda de doscientos millones de pesos (\$200.000.000.00) (valor año base 2000). Para efecto de los beneficios previstos en este artículo, y los artículos 14 y 15 de esta misma ley, se excluyen las rentas provenientes del ejercicio de profesiones liberales y los servicios inherentes a las mismas.

Los beneficios previstos en los artículos 14 y 15 de esta ley para las utilidades y rendimientos percibidos por los miembros de las empresas asociativas de trabajo, sólo procederán si esta empresa reúne los requisitos legales para estar exenta del impuesto sobre la renta y complementarios".

Artículo 59. Modifícase el artículo 9° de la Ley 66 del 19 de agosto de 1993, el cual quedará así:

"Artículo 9°. Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios.

Parágrafo. Los depósitos judiciales efectuados por causas o motivos laborales, prescribirán a favor del Tesoro Nacional, si transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha del depósito, no se hubiere iniciado proceso judicial alguno por parte del beneficiario, tendiente a obtener su entrega. Los dineros así adquiridos financiarán planes, proyectos y programas de inversión y capacitación de la Rama Judicial".

Artículo 60. Contratos y convenios. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial podrá celebrar en nombre de la Nación -Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, los actos y contratos que deban otorgarse o suscribirse con personas públicas y/o privadas para la prestación de servicios con objeto de mejorar la administración de los recursos y servicios de la Rama Judicial, tales como cobro coactivo, notificaciones, citaciones y expedición de certificaciones.

También, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial podrá suscribir en nombre de la Nación- Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, contratos de fiducia para la administración de recursos, que se constituyan en patrimonios autónomos independientes.

Así mismo, podrá celebrar convenios o suscribir contratos con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para combatir la evasión y morosidad en el pago de tributos, contribuciones, aportes y multas. En desarrollo de estos podrán realizar planes conjuntos de fiscalización, cobro y capacitación.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá autorizar previamente la celebración de los contratos o convenios a los que se refiere este artículo.

Artículo 61. Multas. Modifícase el inciso 4° del artículo 31 de la Ley 200 de 1995, el cual quedará así: "Vencido el plazo señalado en el inciso anterior, el sancionado pagará el monto de la multa con intereses moratorios mensuales a la tasa establecida en las normas tributarias".

Artículo 62. Multas y causación de intereses moratorios. Las multas que a partir de la vigencia de la presente Ley impongan las autoridades judiciales una vez sean exigibles causarán intereses moratorios mensuales a la tasa establecida en las normas tributarias.

Artículo 63. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, Fovis. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, Fovis, estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente Caja de Compensación Familiar, los cuales continuarán administrados directamente por las Cajas en forma autónoma en sus etapas de postulación, calificación, asignación y pago, en los porcentajes mínimos que se refieren a continuación:

a) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintiséis por ciento (26%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veintidós por ciento (22%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

b) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintiséis por ciento (26%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veinticuatro por ciento (24%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

c) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintiséis por ciento (26%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veinticinco por ciento (25%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

d) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del veintisiete por ciento (27%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del veintiséis por ciento (26%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

e) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al ciento por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional deberá transferir al Fovis una suma que será del trece por ciento (13%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

f) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del quince por ciento (15%) de los aportes patronales para subsidios. La

autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

g) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del diecisiete por ciento (17%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

h) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%), e inferior al ciento diez por ciento (110%), del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del dieciocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

i) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del siete por ciento (7%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al diez por ciento (10%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del cinco por ciento (5%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

j) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del nueve por ciento (9%); para aquellas cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al diez por ciento (10%) de los recaudos de la caja con mayores aportes, este porcentaje será del siete por ciento (7%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

k) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del diez por ciento (10%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

l) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

m) Para los años 1999, 2000, 2001 y 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare inferior al ochenta por ciento (80%) del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del cinco por ciento (5%) de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo.

Parágrafo 1°. Las Cajas de compensación familiar con los recursos restantes de sus recaudos para subsidios no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

Parágrafo 2°. El cincuenta y cinco por ciento (55%) mínimo, que las cajas destinarán al subsidio monetario, será calculado sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al Fondo de subsidio familiar de vivienda y las demás obligaciones que determine la ley, así como el diez por ciento (10%) de los gastos de administración y funcionamiento la contribución a la Superintendencia del Subsidio Familiar según la legislación vigente. En ningún caso una caja podrá pagar como subsidio en dinero una suma inferior a la que esté pagando en el momento de expedirse esta ley.

Parágrafo 3°. No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en el componente de vivienda de interés social, las Cajas de compensación familiar que operen al tenor del inciso 2° del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las áreas que a continuación se enuncia y respecto de los recaudos provenientes de las mismas:

Departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, Guajira, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés, Vichada y la región de Urabá, con excepción de las ciudades de Riohacha, Sincelejo, Villavicencio, Yopal, y sus respectivas áreas de influencia en estas áreas; las cajas podrán adelantar libremente programas de vivienda, incluidos subsidios para los beneficiarios adjudicatarios de los mismos. La autoridad de inspección y vigilancia competente evaluará las situaciones de excepción de este parágrafo.

Parágrafo 4°. No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en los componentes de vivienda de interés social, de que trata esta ley, las Cajas de compensación familiar que operen al tenor del inciso 2° del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las zonas de desastre del Eje Cafetero. La autoridad de inspección y vigilancia está facultada para evaluar la situación de estas cajas en la medida en que se vaya recuperando la zona.

Parágrafo 5°. No obstante lo señalado en este artículo, las cajas podrán someterse a un plan de ajuste para alcanzar los porcentajes aquí establecidos, cuando las circunstancias financieras así lo requieran, a juicio de la entidad que ejerza la supervisión y control de las Cajas de Compensación.

Artículo 64. Destinación de los recursos del Fovis. Los recursos adicionales que se generen respecto de los establecidos con anterioridad a la presente ley se destinarán de la siguiente manera:

- a) No menos del cincuenta por ciento (50%) para vivienda de interés social;
- b) El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad, por las Cajas de compensación sin necesidad de trasladarlos al Fovis.

Parágrafo. En aquellos entes territoriales que cuentan con recursos para la cofinanciación de los Programas de Jornada Escolar Complementaria y atención a los niños de cero (0) a seis (6) años más pobres, las Cajas de Compensación Familiar podrán establecer convenios y alianzas con los gobiernos respectivos para tal fin.

Artículo 65. Manejo financiero. Las Cajas tendrán un manejo financiero independiente y en cuentas separadas del recaudo del cuatro por ciento (4%) de la nómina para los servicios de mercadeo, IPS y EPS. Por consiguiente, a partir de la vigencia de la presente ley, en ningún caso los recursos provenientes del aporte del cuatro por ciento (4%) podrán destinarse a subsidiar dichas actividades. Estos servicios abiertos a la comunidad deberán llegar a su punto de equilibrio financiero el 31 de diciembre del año 2000. En el caso de los hoteles no habrá tarifa subsidiada para los trabajadores que tengan ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes.

Parágrafo 1°. Las cajas de compensación familiar podrán aprobar préstamos con destino a colaborar en el pago de atención de personas a cargo de trabajadores beneficiarios, al tenor de la Ley 21 de 1982, en eventos que no estén cubiertos por el sistema general de seguridad social en salud o cobertura de servicios médico-asistenciales a que, por norma legal, deba estar afiliado el trabajador. El préstamo por evento podrá ser superior a diez (10) veces la cuota del subsidio monetario mensual vigente al momento del mismo. Las cajas podrán establecer cuotas moderadoras para estos efectos exclusivamente.

Parágrafo 2°. Los subsidios de escolaridad en dinero pagados por las Cajas de Compensación a las personas a cargo de trabajadoras beneficiarias, matriculadas en los tres (3) últimos grados del ciclo secundario de la educación básica y en el nivel de educación media, formarán parte del cálculo de subsidio monetario pagado por cada Caja de Compensación Familiar y de la obligación de destinación para educación prevista en el artículo 5° del Decreto 1902 de 1994, siempre que la destinación total para ella no resulte inferior a la obligatoria antes de la vigencia de la presente ley.

Artículo 66. Programas de capacitación no formales. Los programas de capacitación no formales que ofrezcan las Cajas de compensación familiar podrán ser subsidiados cuando no presenten duplicidad con los programas ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, salvo aquellos desarrollados en convenios con dicha entidad; dichos programas dirigidos exclusivamente al fomento, mejoramiento del empleo productivo y a la generación de ingresos para la familia.

Artículo 67. Fovis. Las cajas de compensación familiar continuarán administrando autónomamente en los términos previstos por las Leyes 49 de 1990 y 3ª de 1991 los recursos apropiados con destino a la postulación, calificación, asignación y pago de subsidios para VIS de conformidad con los procedimientos señalados por el Gobierno Nacional.

Artículo 68. Subsidios. La asignación de subsidios correspondientes a la vigencia presupuestal del año 1999 para el rango de familias con ingreso hasta dos (2) smml se orientará en primer lugar a programas asociativos que a la fecha de la sanción de la presente ley demuestren un avance en construcción de obras de infraestructura o vivienda no menor al veinte por ciento (20%) del valor total del proyecto.

Artículo 69. Acceso al subsidio. Las familias de ingresos inferiores a dos (2) smml podrán acceder al subsidio de vivienda sin el requisito del ahorro programado siempre y cuando tengan garantizada la financiación completa de la solución de vivienda a la que aspiran.

Artículo 70. Proyectos colectivos en vivienda de interés social. La asignación individual de los subsidios a la demanda para vivienda de interés social contempla las modalidades de proyectos individuales y proyectos colectivos.

Artículo 71. Concurrencia de las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal en proyectos de vivienda de interés social. Las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal podrán invertir recursos en programas colectivos de Vivienda de interés Social, VIS. En aquellos municipios en donde haya aporte en lotes municipales en los programas de VIS, que cuenten con financiación de la Nación, dichos lotes se adjudicarán por el sistema de libre concurrencia y selección objetiva entre los constructores interesados, que ofrezcan menor valor de la vivienda excepto cuando la construcción vaya a ser totalmente ejecutada por una entidad estatal.

Artículo 72. Afiliación de los trabajadores por cuenta propia. El Gobierno promoverá la legislación para la incorporación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia a las Cajas de Compensación Familiar, mediante el pago mensual del dos por ciento (2%) de sus ingresos reales, con una base mínima de dos (2) salarios mínimos, con derecho a todos los servicios que las cajas ofrecen, exceptuando el subsidio monetario; y para programas voluntarios de ahorro programado que se creen para el acceso a la vivienda en el caso de estos trabajadores. Los programas de ahorro voluntario para vivienda podrán extenderse a trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación, del sector formal.

Artículo 73. Impuestos en los casos de supresión, fusión, transformación de entidades u organismos públicos del orden nacional. En los casos de supresión, fusión, transformación, cesión de activos, pasivos y contratos, liquidación o modificación de estructura de entidades u organismos públicos del orden nacional, los actos o contratos que deban extenderse u otorgarse con motivo de tales eventos, se considerarán actos sin cuantía y no generarán impuestos ni contribuciones de carácter nacional.

Para efectos del registro sobre inmuebles y demás bienes sujetos al mismo, bastará con enumerarlos en el respectivo documento en el que conste la supresión, fusión, transformación, cesión de activos, pasivos y contratos, liquidación o modificación de estructura, indicando el folio de matrícula inmobiliaria o el dato que identifica el registro del bien o de los derechos respectivos, incluidos los derechos fiduciarios.

Artículo 74. Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Artículo 75. Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá apoyar el subsidio a las primas de riesgos de seguros de productores.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario orientará los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, así como la elegibilidad del subsidio de las primas a explotaciones agropecuarias y zonas específicas.

Artículo 76. Sistema para pago de retenciones de entidades ejecutoras del presupuesto General de la Nación. Las entidades ejecutoras del presupuesto General de la Nación operarán bajo el sistema de caja para efectos del pago de las retenciones en la fuente de impuestos nacionales.

Artículo 77. Recursos aportados por la Nación. Cuando la Nación asuma obligaciones a cargo de las entidades públicas en liquidación, incluidas las derivadas de las cesiones de activos, pasivos y contratos que haya realizado la entidad en liquidación, esta operación será tomada como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional para la entidad beneficiaria y sobre ella no se causará el impuesto de timbre nacional.

Artículo 78. Contratos celebrados con entidades públicas. El régimen del impuesto sobre las ventas aplicable a los contratos celebrados con entidades públicas o estatales, para todos los efectos será el vigente en la fecha de la resolución o acto de adjudicación del respectivo contrato.

Si tales contratos son modificados o prorrogados, a partir de la fecha de su modificación o prórroga se empezarán a aplicar las disposiciones vigentes para tal momento.

Artículo 79. IVA al asfalto, mezcla asfáltica y material pétreo. Lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 488 de 1998 igualmente será aplicable al asfalto y a los materiales pétreos que intervienen y se utilicen específicamente en el proceso de incorporación o transformación necesarios para producir mezclas asfálticas o de concreto y en la venta de asfalto, mezcla asfáltica o materiales pétreos.

Artículo 80. De conformidad con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política y para los efectos señalados en el artículo 8º de la Ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario y pesquero, la Nación asignará a partir del presupuesto del año 2001 un volumen suficiente de recursos destinados a cubrir el valor correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del costo de la energía eléctrica sobre un consumo de hasta quinientos (500) kilovatios horas mes, debidamente comprobado por la electrificadora de la región.

Los recursos se asignarán solamente a aquellos distritos de riego establecidos a partir de la vigencia de la presente ley y que no superen las cincuenta (50) hectáreas.

Artículo 81. Por cada kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, el administrador del sistema de intercambios comerciales (ASIC) recaudará un peso (\$1.00) m/cte., con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas. Este valor será pagado por los agentes generadores de energía y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2007 y se indexará anualmente con el índice de precios al productor (IPP) calculado por el Banco de la República. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) adoptará los ajustes necesarios a la regulación vigente para hacer cumplir este artículo.

Artículo 82. Naturaleza del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas. El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas es un fondo cuenta especial de manejo de recursos públicos y privados, sin personería jurídica, sujeto a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política de Colombia, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y las demás normas legales vigentes aplicables al mismo. A este Fondo también podrán ingresar los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y los que canalice el Gobierno Nacional de diferentes fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales.

Artículo 83. Todos los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas se utilizarán para financiar planes, programas y proyectos de inversión destinados a la construcción e instalación de la infraestructura eléctrica que permitan la ampliación de la cobertura y satisfacción de la demanda de energía en las zonas no interconectadas.

Artículo 84. Los proyectos energéticos que presenten las entidades territoriales de las zonas no interconectadas del Sistema Eléctrico Nacional al Fondo Nacional de Regalías no serán afectados por impuestos o estampillas del orden territorial, y serán viabilizados por el Instituto de Planeación y Promoción de Soluciones Energéticas IPSE, el cual los inscribirá en el Banco de Proyectos de Planeación Nacional.

Artículo 85. Las unidades especiales de desarrollo fronterizo expedirán la autorización de internación de vehículos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley 191 de 1995. La internación de vehículos causará anualmente y en su totalidad a favor de las unidades especiales de desarrollo fronterizo el impuesto de vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998.

El Ministerio de Transporte fijará la tabla de avalúo de los automotores en estas zonas.

Artículo 86. La distribución del combustible importado se realizará exclusivamente a través de Ecopetrol acorde con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 87. Amplíese en seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, el plazo para reglamentar la Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras).

Artículo 88. Impuesto de registro de instrumentos públicos y derechos notariales. Constituyen actos sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales y registrales, la transferencia a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria.

Artículo 89. Los fondos provenientes de auxilios de entidades o Gobiernos extranjeros convenidos con el Gobierno colombiano, destinados a realizar donaciones de utilidad común y amparados por acuerdos intergubernamentales, estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución.

Artículo 90. La base gravable para los vehículos que entran en circulación por primera vez está constituida por el valor total registrado en la factura de venta sin incluir el IVA, o cuando son importados directamente por el usuario propietario o poseedor, por el valor total registrado en la declaración de importación.

Artículo 91. Todas las páginas Web y sitios de Internet de origen colombiano que operan en el Internet y cuya actividad económica sea de carácter comercial, financiero o de prestación de servicios, deberán inscribirse en el Registro Mercantil y suministrar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la información de transacciones económicas en los términos que esta entidad lo requiera.

Artículo 92. Para efectos del artículo 18 del Decreto 350 de 1999, el consejo directivo del Forec determinará la naturaleza de los contratos de prestación de servicios celebrados con las gerencias zonales para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

Artículo 93. Interpretase con autoridad el texto del literal d) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, en el sentido que se entiende incorporada en dicha norma la prohibición de gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades de apoyo, fomento y promoción de la educación pública, que cumplen los Organismos del Estado en desarrollo de su objeto social, dentro de los fines del artículo 67 de la Constitución Política y los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación, UPC, destinado obligatoriamente a la prestación de los servicios de salud, los ingresos provenientes de las cotizaciones y los ingresos destinados al pago de las prestaciones económicas, conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 94. El Departamento del Atlántico en su calidad de Ente Recaudador del producido del Impuesto denominado Estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico", administrará el cien por ciento (100%) del recurso de la estampilla a través de la Junta Especial denominada "Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico", dicho impuesto quedará vigente de manera indefinida y se utilizará destinando el ochenta por ciento (80%) para la construcción, dotación y sostenimiento de la Universidad del Atlántico y el veinte por ciento (20%) para la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social e infraestructura de servicios públicos domiciliarios del Departamento del Atlántico.

Artículo 95. Las instituciones universitarias que tengan vigente ley de Estampilla Universitaria, que hayan terminado la construcción de sus sedes o subsedes, destinarán a partir de la vigencia de la presente ley sus recursos de la siguiente forma: Treinta por ciento (30%) para adquisición de equipos de laboratorio, recursos educativos, apoyo a la investigación, transferencia de tecnología y dotación, treinta por ciento (30%) para mantenimiento y servicios, 20% para contribuir al pasivo pensional de la Universidad respectiva y veinte por ciento (20%) para futuras ampliaciones.

Parágrafo. Se excluyen de este artículo las instituciones cuya construcción de sedes o subsedes, amortización de créditos y las futuras ampliaciones se encuentren vigentes, las cuales una vez hayan cumplido se aplicará lo establecido en el presente artículo.

Los excedentes liberados del servicio de la deuda tendrán libre destinación.

Artículo 96. Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental. Modifícase el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos.

Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

- a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
- b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración.

Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes toques:

1. Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).
2. Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).
3. Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%).

Las autoridades ambientales prestarán los servicios ambientales de evaluación y seguimiento a que hace referencia el presente artículo a través de sus funcionarios o contratistas.

Los ingresos por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres no Cites, los establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad y los ingresos percibidos por concepto de ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, Fonam".

Artículo 97. Deducción por nuevas inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país. Las aerolíneas privadas que incrementen el número de vuelos semanales con las mismas tarifas de las aerolíneas estatales, a las zonas apartadas del país que presentan serias dificultades de acceso, podrán deducir de su renta bruta el valor de las nuevas inversiones realizadas en el año o período gravable, que sean necesarias para extender sus operaciones a dichas zonas del país, siempre y cuando estas inversiones no se realicen en terrenos y no sean objeto de otras deducciones previstas en el Estatuto Tributario. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de esta norma.

El valor a deducir por este concepto no podrá en ningún caso exceder del quince por ciento (15%) anual de la renta líquida del contribuyente calculada antes de deducir tales deducciones.

Artículo 98. Deducción por inversiones en centros de reclusión. Las empresas o personas naturales podrán deducir de su renta bruta el valor de las nuevas inversiones realizadas en el año o período gravable, en centros de reclusión, siempre que se destinen efectivamente a programas de trabajo y educación de los internos, certificados por el Inpec, y se vincule laboralmente a la empresa personas naturales pospensionadas que hayan observado buena conducta certificada por el Consejo de Disciplina del respectivo centro de reclusión.

El valor a deducir por este concepto no podrá en ningún caso exceder del quince por ciento (15%) anual de la renta líquida del contribuyente calculada antes de deducir tales deducciones.

Artículo 99. Modifícase el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 91. Normas aplicables al control del pago de aportes parafiscales en materia de Seguridad Social. Las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1295 de 1994, independientemente de su carácter público o privado, tendrán la responsabilidad, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema.

Para el ejercicio de las tareas de control que aquí se establecen, las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones. El Gobierno Nacional, al reglamentar la presente disposición, deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes.

En todo caso, en ejercicio de las tareas de control, las entidades administradoras podrán verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido; solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquéllos y éstos las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Único de Aportantes a que alude el inciso final del presente artículo. En ningún caso las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

Agotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate. En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, dicha competencia recaerá en la Superintendencia Nacional de Salud.

En los casos que correspondan al Sistema de Seguridad Social en Pensiones o Riesgos Profesionales, será competente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Además de las obligaciones establecidas en la presente disposición, las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, y las entidades administradoras de los regímenes especiales que existan en materia de seguridad social, tendrán la obligación de suministrar a la entidad encargada de la administración del Registro Único de Aportantes, RUA, la información relativa a sus aportantes, afiliados y beneficiarios dentro de los términos y con los requisitos que establezca el reglamento. El Registro Único de Aportantes, RUA, deberá contar con la información completa, confiable y oportuna sobre los aportantes, afiliados y beneficiarios al Sistema de Seguridad Social Integral y a los regímenes especiales en materia de seguridad social, de tal manera que el mismo se constituye en una herramienta para el control del cumplimiento de las obligaciones que la ley establece en materia de seguridad social".

Artículo 100. Adiciónase el artículo 635 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Para la liquidación de los intereses moratorios de las obligaciones que se cancelen en efectivo durante el primer trimestre del año 2001, se aplicarán las siguientes tasas:

Siete por ciento (7%) efectivo anual, para deudas pendientes de pago por los años gravables 1997 y anteriores.

Nueve por ciento (9%) efectivo anual, para deudas pendientes de pago por los años gravables 1998 y 1999.

Diez por ciento (10%) efectivo anual, para deudas pendientes de pago correspondientes al año gravable 2000.

Estas tasas no serán aplicables para la liquidación de los intereses moratorios cuando haya lugar al otorgamiento de plazos para el pago.

Las disposiciones contenidas en el presente párrafo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia. Para tal efecto el plazo para cancelar las obligaciones y liquidar los intereses correspondientes será hasta el 30 de junio del año 2001.

Artículo 101. Conciliación contenciosa administrativa tributaria. Los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, retención en la fuente y timbre nacional, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de la vigencia de esta ley, con respecto a la cual no se haya proferido sentencia definitiva, podrán conciliar antes del día 31 de julio del año 2001, con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hasta un veinte (20%) por ciento del mayor impuesto discutido, y el valor total de las sanciones e intereses según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en primera instancia, lo anterior siempre y cuando el contribuyente o responsable pague el ochenta por ciento (80%) del mayor impuesto y su actualización en discusión.

Si se trata de una demanda contra una resolución que impone una sanción, se podrá conciliar hasta un veinte por ciento (20%) el valor de la misma, para lo cual se deberá pagar el ochenta por ciento (80%) del valor de la sanción y su actualización, según el caso.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en única instancia o en conocimiento del Honorable Consejo de Estado, se podrá conciliar sólo el valor total de las sanciones e intereses, siempre que el contribuyente o responsable pague el ciento por ciento (100%) del mayor impuesto y su actualización en discusión.

Para tales efectos se deberá adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de:

- a) La liquidación privada de impuesto sobre la renta por el año gravable 1999 cuando se trate de un proceso por dicho impuesto;
- b) Las declaraciones del impuesto a las ventas correspondientes al año 2000, cuando se trata de un proceso por dicho impuesto;
- c) Las declaraciones de retención en la fuente correspondientes al año 2000, cuando se trate de un proceso por este concepto;
- d) De los valores conciliados, según el caso.

El acuerdo conciliatorio prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme a la Ley 446 de 1998 y el Código Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia. Lo anterior también será aplicable respecto del impuesto al consumo.

Artículo 102. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios. Los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, timbre y retención en la fuente, a quienes se les haya notificado antes de la vigencia de esta ley, Requerimiento Especial, Pliego de Cargos, Liquidación de Revisión o Resolución que impone sanción, podrán transar antes del 31 de julio del año 2001 con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:

- a) Hasta un cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto discutido como consecuencia de un requerimiento especial, y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, en el evento de no haberse notificado liquidación oficial; siempre y cuando el contribuyente o responsable corrija su declaración privada, y pague el cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto propuesto;
- b) Hasta un veinticinco por ciento (25%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, determinadas mediante liquidación oficial, siempre y cuando no hayan interpuesto demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el contribuyente o responsable corrija su declaración privada pagando el setenta y cinco por ciento (75%) del mayor impuesto determinado oficialmente;
- c) Hasta un cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción sin actualización, propuesta como consecuencia de un pliego de cargos, en el evento de no haberse notificado resolución sancionatoria, siempre y cuando se pague el cincuenta por ciento (50%) de la sanción propuesta;
- d) Hasta un veinticinco por ciento (25%) del valor de la sanción sin actualización, en el evento de haberse notificado resolución sancionatoria, siempre y cuando se pague el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la sanción impuesta.

Para tales efectos dichos contribuyentes deberán adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto de renta por el año gravable de 1999, del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto o retención según el caso correspondiente al período materia de la discusión, y la del pago o acuerdo de pago de los valores transados según el caso.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.

Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario se extenderán temporalmente con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición, y la del párrafo transitorio del artículo 424 del Estatuto Tributario.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia. Lo anterior también será aplicable respecto del impuesto al consumo.

Artículo 103. A partir del 1º de enero del año 2001 la Nación cede a favor del Municipio de Zipaquirá la totalidad de los ingresos provenientes del valor que se paga por la entrada a visitar la Catedral de Sal de Zipaquirá. Estos recursos serán utilizados por el Municipio prioritariamente para el mantenimiento y funcionamiento óptimo de la Catedral como monumento turístico-religioso y para fomentar el desarrollo turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre planes y programas del orden territorial a escala municipal, departamental y nacional.

Artículo 104. La tarifa del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 no se aplicará en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 105. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 550 de 1999, durante la negociación y ejecución de un Acuerdo de Reestructuración y por un término máximo no prorrogable de ocho (8) años contados desde la fecha de celebración del acuerdo, el empresario no estará sometido al régimen de renta presuntiva establecido en el artículo 188 del Estatuto Tributario. Sobre la parte del año en que se celebre el acuerdo y que haya transcurrido con anterioridad a su celebración, el régimen de renta presuntiva se aplicará en forma proporcional.

Artículo 106. Modifícase el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 146. Declaración y pago. El impuesto de vehículos automotores se declarará y pagará anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo.

El impuesto será administrado por los departamentos y el Distrito Capital. Se pagará dentro de los plazos y en las instituciones financieras que para el efecto éstas señalen. En lo relativo a las declaraciones, determinación oficial, discusión y cobro, podrán adoptar en lo pertinente los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional.

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público prescribirá los formularios correspondientes, en los cuales habrá una casilla para indicar la compañía que expidió el seguro obligatorio de accidentes de tránsito y el número de la póliza. Así mismo, discriminará el porcentaje correspondiente al municipio y al departamento. La institución financiera consignará en las respectivas cuentas el monto correspondiente a los municipios y al departamento.

La Dirección de Impuestos Distritales prescribirá los formularios del Impuesto de Vehículos automotores en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. El formulario incluirá la casilla de que trata el inciso anterior".

Artículo 107. Modifícase el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.

El Gobierno Nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de las calcomanías y el procedimiento mediante el cual estas abonarán a los respectivos entes territoriales el monto correspondiente.

Parágrafo. Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción".

Artículo 108. El diez por ciento (10%) del recaudo del punto adicional del IVA, una vez descontado el situado fiscal, se destinará a financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado.

Artículo 109. Adiciónase el artículo 518 del Estatuto Tributario, con el siguiente numeral:

"5. Los jueces, conciliadores, tribunales de arbitramento por los documentos sujetos al impuesto, que obren sin pago del gravamen en los respectivos procesos y conciliaciones judiciales y extrajudiciales".

Artículo 110. Findeter transferirá anualmente a la Nación el producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con Insfopal, realizados según la Ley 57 de 1989, recursos que se destinarán en su totalidad, anualmente a la financiación del programa de modernización empresarial ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 111. El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.

Artículo 112. Agrégase al artículo 480 del Estatuto Tributario, el siguiente parágrafo:
"La calificación de que trata este artículo, no se aplicará para las Entidades Oficiales".

Artículo 113. El veinte (20%) del recaudo adicional al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente deberá ser invertido en programas de inversión social.

Artículo 114. Adiciónase el numeral 51 del artículo 530 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:
"51. Los documentos privados mediante los cuales se acuerde la exportación de bienes de producción nacional y de servicios".

Artículo 115. Adiciónase el artículo 19 del E.T. (Régimen Especial de Renta) con el siguiente numeral:
Numeral 3. Las asociaciones gremiales respecto de sus actividades industriales y de mercadeo.

Artículo 116. Las empresas agroindustriales ubicadas en la zona donde tienen derecho a solicitar los beneficios tributarios establecidos en el Decreto 1264 de 1994, en la Ley 218 de 1995, en la 383 de 1997 y demás normas concordantes, que hubieren solicitado licencia ambiental a autoridad competente antes del 1º de enero de 1999 y no la hubieren obtenido a la fecha de aprobación de esta Ley en el Congreso, perderán de manera definitiva dichos beneficios fiscales.

Artículo 117. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 578 del Estatuto Tributario (Utilización de formularios):

Parágrafo. A partir del año 2001 la DIAN reajustará los precios de los formularios para la declaración y pago de anticipos, retenciones e impuestos, hasta dos (2) veces la tasa de inflación registrada en el año inmediatamente anterior.

Artículo 118. El último inciso del artículo 23-1 del Estatuto Tributario quedará así:
"Interprétase con autoridad que tampoco se consideran contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios los fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros, de que trata el capítulo V de la Ley 101 de 1993 y el Fondo de Promoción Turística de que trata la Ley 300 de 1996.

Artículo 119. A partir de la vigencia fiscal de 2001 las apropiaciones previstas en el presupuesto de gastos del Ministerio de Minas y Energía, el Fondo Nacional de Regalías y Cormagdalena asociadas al Plan de Inversiones de la Costa Atlántica, se ubicarán en el presupuesto del servicio de la deuda. Para ello el Ministro de Hacienda

y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación harán los ajustes correspondientes en el anexo del decreto de liquidación del presupuesto para el año 2001.

Artículo 120. Los recursos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y los recaudos por conceptos de mora, multa y sanciones pecuniarias liquidadas en función de los mismos continuarán perteneciendo al Fondo de Defensa Nacional. También pertenecerán a este Fondo los recursos provenientes de la venta de activos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional y de las donaciones que se realicen al mismo. Con los recursos provenientes de la venta de activos no se podrán financiar gastos recurrentes.

Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional-Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

Artículo 121. Interpretase con autoridad que las actividades desarrolladas conforme a la ley, por la Nación, sus establecimientos públicos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, tienen el carácter de funciones administrativas, no sujetas ellas, ni sus ingresos, al impuesto de Industria y Comercio.

Artículo 122. Para las entidades públicas en disolución, liquidación o concordato liquidatorio se podrán suspender las sanciones que se encuentren en firme o en proceso de discusión siempre que medie el pago del veinte por ciento (20%) del valor determinado en las respectivas Resoluciones. Este pago deberá realizarse al finalizar el proceso liquidatorio teniendo en cuenta las prelación establecidas por la ley para estas obligaciones.

Artículo 123. Adiciónese el numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario con la frase "y de pensionados".

Artículo 124. Se adiciona al artículo 476 del Estatuto Tributario el siguiente numeral:

"18. El servicio prestado por establecimientos exclusivamente relacionados con el ejercicio físico y que no comprenda actividades de carácter estético y/o de belleza.

Artículo 125. Exclúyase del inciso del artículo 424 del Estatuto Tributario vigente, las máquinas inteligentes de lectura.

Artículo 126. El artículo 459 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 459. Base gravable en las importaciones. La base gravable, sobre la cual se liquida el impuesto sobre las ventas en el caso de las mercancías importadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los derechos de aduana, adicionados con el valor de este gravamen.

Parágrafo. Cuando se trate de mercancías cuyo valor involucre la prestación de un servicio o resulte incrementado por la inclusión del valor de un bien intangible, la base gravable será determinada aplicando las normas sobre valoración aduanera, de conformidad con lo establecido por el Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Artículo 127. Artículo 90, inciso 4° Estatuto Tributario modificado por el artículo 78 de la Ley 223 de 1995.

Se tiene por valor comercial el señalado por las partes, siempre que no difiera notoriamente del precio comercial promedio para bienes de la misma especie, en la fecha de su enajenación. Si se trata de bienes raíces, no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni al autoavalúo mencionado en el artículo 72 de este Estatuto, salvo que se demuestre la procedencia de un menor valor con base en un avalúo técnico realizado por un perito autorizado por la Lonja de Propiedad Raíz o del Instituto Agustín Codazzi. El avalúo así efectuado sólo podrá ser cuestionado fiscalmente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante peritaje técnico autorizado por la Lonja de Propiedad Raíz.

Cuando el valor asignado por las partes difiera notoriamente del valor comercial de los bienes en la fecha de su enajenación, conforme a lo dispuesto en este artículo, el funcionario que esté adelantando el proceso de fiscalización respectivo, podrá rechazarlo para los efectos impositivos y señalar un precio de enajenación acorde con la naturaleza, condiciones y estado de los activos; atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Nacional de Estadística, por la Superintendencia de Industria y Comercio, por el Banco de la República u otras entidades afines. Su aplicación y discusión se harán dentro del mismo proceso.

Se entiende que el valor asignado por las partes difiere notoriamente del promedio vigente, cuando se aparte en más de un veinticinco por ciento (25%) de los precios establecidos en el comercio para los bienes de la misma especie y calidad, en la fecha de enajenación, teniendo en cuenta la naturaleza, condiciones y estado de los activos

Artículo 128. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales establecerá los mecanismos necesarios para evitar la triangulación de mercancías introducidas al país al amparo de acuerdos comerciales suscritos por Colombia con otros países.

Tales mecanismos comprenderán la verificación y el control de los requisitos de origen, atendiendo lo establecido en los respectivos acuerdos y las prácticas de pruebas obtenidas en el país que expide el certificado de origen, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.

Artículo 129. El Inurbe podrá adelantar un programa de refinanciación de las obligaciones que tengan los deudores del ICT mejorando los plazos de la Resolución número 0167 de 2000 y las tasas de interés para pago de capital (plazo mínimo de 12 meses) e intereses.

Artículo 130. Quedan excluidos del impuesto a las ventas y de los aranceles de importación los equipos, elementos e insumos nacionales o importados directamente con el presupuesto aprobado por el Inpec o por la autoridad nacional respectiva que se destinen a la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional, para lo cual deberá acreditarse tal condición por certificación escrita expedida por el Ministro de Justicia y del Derecho.

Artículo 131. Adiciónase el artículo 145 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

"Párrafo. A partir del año gravable 2000 serán deducibles por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la provisión individual de cartera de créditos y la provisión de coeficiente de riesgo realizadas durante el respectivo año gravable.

Así mismo, serán deducibles de la siguiente manera las provisiones realizadas durante el respectivo año gravable sobre bienes recibidos en dación en pago y sobre contratos de leasing que deban realizarse conforme a las normas vigentes:

- a) El 20% por el año gravable 2000;
- b) El 40% por el año gravable 2001,
- c) El 60% por el año gravable 2002;
- d) El 80% para el año gravable 2003;
- e) A partir del año gravable 2004 el 100%.

Artículo 132. Están excluidos del impuesto sobre las ventas los anticonceptivos orales (30.06.00.00)

Artículo 133. Autorízase, por una sola vez, para que los municipios y departamentos productores de hidrocarburos dispongan del reintegro de sus derechos en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera de que trata la Ley 209 de 1995, para destinarlo exclusivamente para el pago de deuda vigente a la fecha de la expedición de la presente ley.

El Gobierno dispondrá de los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Regalías en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, para asignarlos a los municipios y departamentos no productores de hidrocarburos, con destinación exclusiva al pago de la deuda causada por la financiación de proyectos y programas de desarrollo. Los recursos que se liberen en virtud del presente artículo se destinarán en forma exclusiva a inversión y en ningún caso a gastos de funcionamiento.

El gobierno reglamentará la distribución de los recursos a que hace referencia la presente ley.

Artículo 134. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase "lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión" del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; párrafo 1° del artículo 471; párrafo del artículo 473; 710 incisos 4° y 5°; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2° y 3° del párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8° de la Ley 122 de 1994; el artículo 27 de la Ley 191 de 1995; los artículos 41 y 149 de la Ley 488 de 1998; la frase "de servicios" a que hace referencia el inciso primero del artículo 2° y los artículos 18 a 27 de la Ley 608 de 2000; artículo 70 de la Ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del Decreto 1421 de 1993.

Párrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el Departamento del Amazonas.

Salvamento de voto a la Sentencia C-992/01

TASA-Fijación de tarifa atribuida a autoridad administrativa/TASA-Sistema y método y forma de reparto fijados por ley (Salvamento de voto)

TASA-Vinculación (Salvamento de voto)

TASA-Vinculación del servicio con el cobro (Salvamento de voto)

TASA-Contraprestación efectiva o potencial (Salvamento de voto)

TASA-Vinculación entre cobro y servicio prestado (Salvamento de voto)

TASA-Criterio rígido para el legislador de determinación puntual de servicios (Salvamento de voto)

CLAUSULA DE LIBERTAD IMPOSITIVA-Alcance (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA IMPOSITIVA-Alcance (Salvamento de voto)

Si la libertad de configuración legislativa en materia impositiva es amplia, y sólo se ve limitada por las exigencias constitucionales relativas a los principios de equidad, eficiencia, progresividad y seguridad o no retroactividad de los tributos, correlativamente el examen de constitucionalidad de las medidas adoptadas en ejercicio de dicha facultad ha de ser laxo.

TASA ESPECIAL DE SERVICIOS ADUANEROS-No exigencia de precisiones por vinculación genérica (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3436

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 633 de 2000

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el debido respeto por la decisión de la referencia, salvo parcialmente mi voto respecto de la misma, con fundamento en la siguientes apreciaciones que expuse durante la discusión ordinaria correspondiente:

Mi discrepancia se refiere a lo decidido en torno del artículo 56 de la Ley 633 de 2000. Esta disposición, que creaba una tasa especial por servicios aduaneros, fue declarada inexecutable pues a juicio de la mayoría el legislador no determinó el contenido de los servicios cobrados, ni la manera concreta como el gravamen se vinculaba a ellos, contraviniendo con ello la Constitución.

En mi sentir, la Corte aplicó criterios excesivamente rígidos en torno de la exigencia de determinar el servicio por el cual se cobraba la tasa y la vinculación al mismo de dicha tasa, requiriendo en el texto de la ley precisiones pormenorizadas en torno a ambos asuntos, que la Constitución no reclama.

El artículo 338 superior, referente a la facultad que le asiste exclusivamente al Congreso Nacional para decretar impuestos, tasas o contribuciones del orden nacional, en lo que tiene que ver con las tasas solamente indica que la fijación de la correspondiente tarifa puede ser atribuida a la autoridad administrativa, pero que en tal caso “el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley”. Dicha norma no exige que la misma ley describa o determine particularizadamente los servicios vinculados a la tasa que se crea. Su texto, eso sí, indica claramente que la vinculación de las tasas a los servicios no obedece únicamente a “la recuperación de los costos” de los mismos, sino también a “la participación en los beneficios” que proporcionen a quienes los utilizan.

El artículo 56 de la Ley 633 de 1999, era explícito en cuanto creaba una tasa como contraprestación por los servicios aduaneros prestados por la DIAN. De su redacción se deducía también que la referida tasa se cobraría únicamente por los servicios aduaneros causados por la importación de bienes y no por los que eventualmente pueda originar el proceso de exportación. La Constitución no exigía que el legislador llevara a cabo la determinación exacta de tales servicios aduaneros dentro del mismo texto legal; además, ellos aparecían determinados en el Decreto 2685 de 1999 o Estatuto Aduanero, puesto que esta normatividad regula todo lo concerniente al proceso de importación en sus diferentes modalidades: ordinaria, temporal, con franquicia, régimen de viajeros, declaraciones obligatorias y valoración aduanera.

Evidentemente no todas las personas ponen en movimiento la actividad estatal referida a la actividad aduanera; y en tal medida quienes lo hacen pueden ser llamados a soportar los costos que implica dicha actividad administrativa. De hecho, los usuarios de dichos servicios siempre entran de alguna manera en contacto con la autoridad aduanera, que despliega una actuación tendiente a satisfacer sus necesidades de legalización del proceso de importación. La misma ley, en el artículo siguiente, mencionaba cuáles son los costos que debe asumir el Estado para poner en marcha el servicio aduanero, costos que se pretendía financiar con el cobro de la tasa; al respecto indicaba que la misma se destinaría a cubrir la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de cierta infraestructura física y administrativa, y a pagar los costos laborales y de capacitación del personal de la DIAN. En sentir del suscrito, la vinculación del servicio con el cobro de la tasa era absolutamente obvia y

emanaba de la misma disposición declarada inexecutable así como del artículo siguiente.

No está demás señalar que la doctrina usualmente señala que los tasas entrañan la noción de contraprestación efectiva o potencial y que pueden corresponder a la prestación de servicios públicos respecto de los cuales el contribuyente es usuario directo, como los domiciliarios, o a servicios de aprovechamiento comunitario, como la justicia, la seguridad social, etc. En este orden de ideas, en esta oportunidad la contraprestación vinculada al tributo estaba dada justamente por el servicio aduanero, es decir por la actividad de la administración tendiente a que el bien a importar pueda efectivamente ingresar legalmente al país, pagando los derechos de aduanas exigidos por la ley.

De otro lado, la Sentencia indica que la tarifa debe estar necesariamente vinculada al servicio, aunque ello no significa que deba existir una correspondencia exacta entre ella y éste; no obstante, para la mayoría, en el caso del artículo 56 dicha correspondencia no se presentaba porque el legislador no había señalado la manera como el gravamen se vinculaba a los servicios. Añade la Providencia, que la tarifa no se establecía en función de la utilización del servicio, sino, exclusivamente, en relación con el valor del bien importado, lo cual implicaba la inexistencia de la correspondencia aludida. Al respecto, resulta obvio que la presencia de un bien que va a ser importado implica necesariamente la utilización de los servicios aduaneros del Estado, por lo cual es claro que la tasa sí se cobraba por la utilización de tales servicios o, en otras palabras, que la correspondencia o vinculación entre el cobro de la tasa y el servicio prestado sí se daba. El establecimiento de una tarifa ad valorem elegida por la disposición para la cuantificación de la tasa, que no fue objeto de reproche por la providencia de la que me aparto, resultaba adecuado para llevar a cabo el cobro correspondiente, pues hacía recaer la mayor carga de la financiación del servicio aduanero en quienes llevaran a cabo operaciones de comercio internacional de mayor valor económico; en este sentido era estrictamente proporcional en el señalamiento de la correspondencia entre la tasa y el servicio, y contribuía a hacer efectivo el principio de equidad tributaria. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que no se encuentra en la Constitución ninguna norma que regule la manera precisa en la cual se han de repartir los costos de los servicios y los beneficios derivados de los mismos entre los usuarios, asunto que queda librado a la libertad de configuración normativa del legislador.

Por lo demás, los rígidos criterios acogidos por la Corte para exigir al legislador la determinación puntual de los servicios correspondientes a la tasa y el vínculo exacto entre ésta y aquellos, se contraponen a la que ha sido la posición jurisprudencial al respecto. En efecto, en anteriores pronunciamientos, la Corte sostuvo que no cabía duda de que “en materia impositiva la Constitución defiere al legislador una amplia capacidad para establecer los tributos y fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos imponibles, las bases gravables y las tarifas (C.P., arts 150-12 y 338). La cláusula de libertad impositiva, se reitera en el tema de las tarifas de las tasas y contribuciones que las autoridades pueden cobrar a los contribuyentes, a título de recuperación de los costos en razón de los servicios que les presten, en cuyo caso compete a la ley, las

ordenanzas o acuerdos, definir el sistema y el método para calcular tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.”²⁴

Así, si la libertad de configuración legislativa en materia impositiva es amplia, y sólo se ve limitada por las exigencias constitucionales relativas a los principios de equidad, eficiencia, progresividad y seguridad o no retroactividad de los tributos, correlativamente el examen de constitucionalidad de las medidas adoptadas en ejercicio de dicha facultad ha de ser laxo. De esta manera, a juicio del suscrito no ha debido la Corte exigir precisiones en cuanto a la determinación del contenido de los servicios aduaneros, ni a la manera específica como el gravamen se vinculaba al servicio, pues su vinculación genérica bastaba para soportar la creación de la tasa. Las exigencias excesivas de la Sentencia de la cual me aparto, condujeron a limitar inconstitucionalmente la facultad impositiva reconocida al Congreso Nacional.

Por las razones expuestas, me aparto de la decisión de la mayoría en torno de la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley 633 de 2000.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

²⁴ Sentencia 252 de 1997, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Anexo 36

Sentencia C-230/08**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Violación constituye un vicio de carácter material que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad

Ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, “... puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones que lo integran

Integran el principio de unidad de materia tres condiciones: En primer lugar, el legislador debe definir con precisión cual habrá de ser el contenido de la ley, lo cual deben reflejarse en el título del proyecto. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre si, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.

PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Parámetros de constitucionalidad

Ha dicho la Corte que “...la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la república, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira”

UNIDAD DE MATERIA Y TITULO DE LA LEY/TITULO DE LA LEY-Funciones que cumple

Desde la perspectiva de la unidad de materia, “...el título funge como elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores. De lo anterior se sigue que lo que se busca es que exista unidad o correspondencia entre las disposiciones del

cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular”

UNIDAD DE MATERIA Y RELACIONES DE CONEXIDAD ENTRE LAS DISPOSICIONES QUE HACEN PARTE DE LA LEY

La conexidad no es solo formal, en razón de la correspondencia que deben guardar con el título de la ley, sino también material, referida a las relaciones sustanciales ente las diferentes normas que integran un ordenamiento y que pueden tener sustento causal, temático, sistemático y teleológico

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Elementos de análisis para determinar las relaciones de conexidad entre las disposiciones de una ley

La Corte ha señalado que a efecto de establecer cual es el contenido material de una ley y determinar las relaciones de conexidad que con el mismo tienen sus distintas disposiciones, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como “... el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos estos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

UNIDAD DE MATERIA Y PROCESO LEGISLATIVO/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Actos de control sobre iniciativa legislativa

De acuerdo con la Constitución, a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, se le confiere la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. El principio de unidad de materia tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No afectación por modificación de estructura de órgano del estado/**LEY ANTITRAMITES**-Consideraciones de eficiencia y racionalización constituyen su objeto

Si una alteración en la composición de un órgano del Estado pudiese tenerse como una modificación en su estructura, ese sólo hecho no implica una afectación del principio de unidad de materia, porque la opción legislativa podría haber sido la de hacer esa modificación estructural precisamente por las

consideraciones de eficiencia y racionalización administrativa que constituyen el objeto de la ley.

CONSEJOS PROFESIONALES-Organismos de carácter estatal/**CONSEJOS PROFESIONALES**-Funciones que cumplen

Los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones públicas de policía administrativa con responsabilidad de control y vigilancia de las diferentes profesiones, y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.

LEY ANTITRAMITES-Modificación en la composición de los Consejos Profesionales por la supresión de la participación en ellos del Ministerio de Educación no comporta afectación de la estructura del Estado

La modificación en la composición de los Consejos Profesionales, al suprimir la participación en ellos del Ministerio de Educación, no comporta propiamente una afectación de la estructura del Estado, porque los consejos siguen funcionando y cumpliendo con las responsabilidades que les atribuye la ley. La supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos no afecta per se ni su naturaleza jurídica, ni las funciones que deben cumplir, además que las responsabilidades funcionales del Ministerio en relación con la inspección y vigilancia de las profesiones no se agotaban en el ámbito de los consejos, y que al margen de su participación en éstos, debe seguir cumpliendo con todas aquellas que le corresponden de acuerdo con la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANTITRAMITES-No desconocimiento por supresión de participación del Ministerio de Educación en Consejos y Juntas Profesionales.

No resulta contrario al principio de unidad de materia que, pese a que la decisión de suprimir la participación del Ministerio de Educación en los consejos y juntas profesionales relacionados en la norma acusada comporta una modificación en la composición de tales entes, la misma se hubiese adoptado en la Ley 962 de 2005, porque existe una clara justificación desde la perspectiva de la racionalización funcional.

TECNICA LEGISLATIVA-Falta no implica inexecutable

Referencia: expediente D-6886

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 (parcial) de la Ley 962 de 2005

“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

Demandante: Lilia María Rodríguez Albarracín.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El diecisiete de julio de 2007, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Lilia María Rodríguez Albarracín formuló demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 (parcial) de la Ley 962 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.*

Mediante Auto del catorce de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador resolvió INADMITIR la demanda presentada por la ciudadana Lilia María Rodríguez Albarracín, por cuanto la accionante no había señalado con exactitud el aparte de la norma citada sobre la cual recae la demanda, lo cual conducía a que las razones aducidas para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada, no cumpliesen con el requisito de claridad.

Mediante memorial presentado en esta Corporación el veintidós de agosto de 2007, la demandante procedió a corregir la demanda de inconstitucionalidad.

En Auto del once de enero del 2008, el Magistrado Ponente, bajo la consideración de que la accionante subsanó la demanda al precisar con claridad la norma sobre la cual recaía el reproche de inconstitucionalidad, resolvió ADMITIR la demanda radicada bajo el número D-6886. Adicionalmente,

decidió FIJAR en lista la norma acusada por el término de diez días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó COMUNICAR la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministerio de Educación Nacional, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al Director del Consejo Nacional del Administrador Público, al Director del Consejo Nacional de Economía y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del Rosario, Javeriana y Nacional para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso para impugnar o defender la disposición acusada. Igualmente, se ordenó DAR TRASLADO al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 46.023, del 6 de septiembre de 2005, subrayando los apartes demandados.

“Ley 962 de 2005

‘Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos’

ARTÍCULO 64. RACIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTRO DE EDUCACIÓN O SU REPRESENTANTE O DELEGADO, EN JUNTAS Y CONSEJOS. A partir de la vigencia de la presente ley, suprímase la participación del Ministro de Educación Nacional, o de su representante o delegado, en las siguientes juntas y consejos:

Asociación Colombiana de Dietistas y Nutricionistas.
Comisión Profesional Colombiana Diseño Industrial.
Consejo Profesional de Biología.
Consejo Asesor Profesional del Artista.
Consejo de Ingeniería Naval y Afines.
Consejo Nacional de Técnicos Electricistas.
Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines.
Consejo Nacional de Bibliotecología.
Consejo Nacional Profesional de Economía.
Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social.
Consejo Profesional de Ingeniería de Transporte y Vías de Colombia.
Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares.
Consejo Profesional de Agentes de Viaje.
Consejo Profesional de Geógrafos.

Consejo Profesional de Geología.
Consejo Profesional del Administrador Público.
Consejo Profesional de Guías de Turismo.
Consejo Profesional Nacional de Ingeniería Eléctrica, Mecánica y Profesiones Afines.
Consejo Profesional de Medicina, Veterinaria y Zootecnia.
Consejo Profesional de Química.
Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Profesiones Auxiliares.
Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines.
Consejo Profesional Nacional de Topografía.
Consejo Técnico de Contaduría.
Consejo Técnico Nacional de Enfermería.
Consejo Técnico Nacional de Optometría.
 Fundación Museo Omar Rayo.
 Junta Directiva Fundación Orquesta Sinfónica del Valle.
 Junta Directiva Instituto Departamental de Bellas Artes de Cali”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

La demandante considera que el artículo 64 de la Ley 962 de 2005, parcialmente acusado, es inconstitucional por violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, que consagran el principio de unidad de materia, rector del trámite de aprobación de las leyes.

En efecto, la actora señala que la norma demandada, al suprimir la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunas Juntas y Consejos, desborda el marco de regulación de la Ley 962 de 2005, como quiera que comporta una reforma de la estructura del Estado, que debió ser tramitada en una ley con núcleo temático diferente al de la norma citada, la cual, según refiere su título, se dirige a la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

La demandante señala que la participación del Ministro de Educación en las Juntas de los Consejos Profesionales enunciados en el artículo 64 de la Ley 962 de 2005 se enmarca dentro del cumplimiento del deber constitucional que tiene el Estado de ejercer control y vigilancia sobre actividades profesionales que comportan un eventual riesgo social. De igual forma, afirma que la supresión de dicha participación comporta la modificación de la estructura de estos consejos, habida cuenta que la intervención del Ministro de Educación se realiza en el órgano supremo de los mismos, de suerte que el artículo acusado excede el marco de regulación de la ley aludida.

Posteriormente, la actora enlista las leyes que crearon las entidades que, en su parecer, resultan modificadas por la disposición contenida en el artículo 64 demandado.

Finalmente, la accionante acusa la falta de coherencia y la ausencia de técnica legislativa en la adopción del artículo 64 demandado, toda vez que, de una parte, suprime la participación del Ministro de Educación en el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas, cuando, según su ley de creación, aquél no tiene participación en ninguna instancia del Consejo y, de otra, hace alusión al Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social que no existe, dado que la Ley 60 de 1981 creó el Consejo Profesional de Administración de Empresas, errores que develan la ausencia de estudio y discusión del contenido normativo del artículo demandado.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

La Directora de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia presentó escrito de intervención en el cual solicitó a esta Corporación que declare la exequibilidad de la norma acusada.

Luego de hacer un análisis detallado de los argumentos de la demanda, el interviniente señaló que era pertinente efectuar la integración normativa de las expresiones del artículo 64 de la Ley 962 de 2005 que no fueron acusadas, ya que esto resulta indispensable para examinar los planteamientos de la demanda y para que, en caso de que las expresiones acusadas se declaren inexecutable, el texto restante conserve pleno sentido.

De otra parte, en lo que guarda relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia, el interviniente señala que en la Sentencia C-886 de 2002 la Corte Constitucional definió tres condiciones que lo integran, cuales son: (i) que el legislador debe definir con precisión, desde el título mismo del proyecto, el contenido material de la norma; (ii) que las disposiciones deben guardar relación de conexidad temática, teleológica o sistemática entre sí, y (iii) que no resultan admisibles las modificaciones de un proyecto de ley, introducidas dentro del debate legislativo, que no guarden relación de conexidad. Colige de lo anterior que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre que sea posible establecer una relación de conexidad sustancial entre todos ellos.

Por otro lado, refiere jurisprudencia constitucional en la que se ha establecido que la concepción del principio de unidad de materia comporta una limitación en el ejercicio del control de constitucionalidad, que se traduce en el respeto de la libertad de configuración de la que goza el Congreso en su actividad legislativa, de manera que para que el tribunal constitucional pueda determinar el cumplimiento o no de tal principio, deben considerarse los principios democráticos que orientan la función parlamentaria, de suerte que se defina la intensidad del control ejercido, advirtiendo que un control rígido desconocería la

vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

Tras destacar los aspectos que deben considerarse para determinar si la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia, el interviniente indica que no asiste razón al demandante en el sentido de que la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunas Juntas o Consejos Profesionales carece de relación con la materia regulada en la Ley 962 de 2005, toda vez que el núcleo temático de la ley, según se colige de su título y de la exposición de motivos, es la racionalización de trámites, atendiendo a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia.

Señala, de otra parte, que la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunas Juntas o Consejos Profesionales no implica una modificación de la estructura del Estado, por cuanto su falta de participación no altera la estructura del organismo. Por el contrario, la supresión de su participación realiza los principios de celeridad, eficiencia y eficacia a los que se dirige la norma, como quiera que las múltiples funciones del Ministro impiden su participación personal en las Juntas o Consejos Profesionales referidos en la norma acusada, por lo que debe apelarse constantemente al mecanismo de delegación, que en últimas va en detrimento de la eficiente gestión pública, que es precisamente lo que pretende remediar la ley antitrámites.

Frente a la acusación de la demanda en el sentido de que la no participación del Ministro de Educación o su delegado en dichos Consejos o Juntas afecta la función pública, el interviniente indicó que desde su concepción los Consejos o Juntas de Profesionales han tenido funciones públicas de policía administrativa que se traducen en la inspección y vigilancia de diferentes profesiones, por lo que no es entendible que dichas funciones no se puedan realizar sin la continua y permanente presencia del Ministro.

De otra parte, la interviniente señaló que el argumentó de la demanda en el sentido de que la participación del Ministro de Educación o sus delegados en determinadas Juntas o Consejos conjura un “riesgo social”, no es de recibo como quiera que, de una parte, la participación del Ministro no se dirige a conjurar ningún riesgo y, de otra, las profesiones citadas en la norma acusada no son altamente peligrosas.

Por último, con respecto al cargo de falta de coherencia de algunos de los apartes de la disposición demandada, el interviniente estimó que si bien es ideal la coherencia del ordenamiento jurídico, en el caso concreto de la ley acusada los errores en que se incurrió no tienen la entidad de tornar la norma en inconstitucional, sino que, a lo sumo, la hacen parcialmente ineficaz. Adicionalmente, señaló que no se presenta una incoherencia constitucionalmente relevante, por cuanto la aplicación de la norma no conlleva consecuencias jurídicas opuestas.

2. Ministerio de Educación Nacional

A través de apoderado judicial, el Ministerio de Educación Nacional intervino en el presente asunto y solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad de la norma acusada.

Tras referir la finalidad que se persiguió con la adopción de la ley antitrámites y presentar las diferencias entre la reglamentación de la etapa formativa de los futuros profesionales y la relativa al ejercicio de la profesión, el interviniente concluye que la presencia del Ministro de Educación en los Consejos y Juntas Profesionales deviene impertinente como quiera que desborda su órbita de acción.

En relación con el cargo de la demanda, el interviniente señaló que el artículo acusado se atiene al principio de unidad de materia, toda vez que el título de la ley establece que se trata de una norma concebida para la racionalización de trámites innecesarios de los organismos del Estado, por lo que la supresión de la participación del Ministro de Educación en entidades que tienen que ver con la etapa de desempeño profesional está ajustada a derecho, ya que dichas funciones no son propias de la misión que adelanta el Ministerio de Educación.

Finalmente advierte que la norma acusada fue ampliamente debatida en el Congreso de la República, encontrándose procedente que el legislador racionalizara el aparato estatal en cuanto a la participación del Ministro de Educación o su delegado en las Juntas o Consejos de Profesionales.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante apoderado especial, solicitó la declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente, luego de hacer un análisis ilustrativo sobre el principio de la unidad de materia, concluyó que el artículo cuestionado está estrechamente relacionado con la materia de que trata la ley antitrámites, ya que resulta acorde con la ley toda disposición que pretenda promover la eficacia y la eficiencia en la administración pública para garantizar los principios de la función pública, finalidad que se materializa con la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en las Juntas o Consejos Profesionales.

4. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso de la referencia y consideró que la Corte Constitucional debe declarar la caducidad de la acción y abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo, como quiera que el cargo formulado en la demanda contra el artículo 64 de la Ley 962 de 2005 está estructurado por un vicio de forma, que resulta improcedente por cuanto según el numeral 3° del artículo 242

constitucional sólo puede ser formulado dentro del año siguiente al momento de la publicación de la ley. Así, como quiera que desde el momento en que se publicó la norma acusada, esto es el 6 de septiembre de 2005, al momento de la formulación de la demanda, es decir el 17 de julio de 2007, ha transcurrido un término superior a un año, la demanda es improcedente.

5. Universidad Nacional

La Universidad Nacional allegó al proceso de la referencia concepto emitido por un profesor del Departamento de Derecho en el que solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Tras referir la historia legislativa de la Ley 962 de 2005 y dar cuenta de las normas constitucionales presuntamente infringidas, el interviniente identifica y descarta la procedencia de los cargos formulados contra el artículo 64 de la ley antitrámites.

En primer lugar, señala que el cargo de la presunta violación del principio de unidad de materia no debe prosperar, toda vez que atendiendo a la historia legislativa de la norma analizada se puede constatar que la disposición acusada fue objeto de discusión y se mantuvo hasta el final casi en su integridad. En segundo lugar, respecto de la lesión que la norma acusada reporta al artículo 26 de la Constitución por eliminar el control que ejerce el Ministerio de Educación sobre los Consejos Profesionales y por tratarse de una reforma de la estructura del Estado, señala que la vigilancia y control de tales Consejos no se agota a través de la participación suprimida y que esta medida no comporta la alteración de la estructura del Estado.

Ahora, respecto de la falta de coherencia en la adopción de la ley, alegada por el demandante, señala que si bien se evidencian yerros en la norma acusada, éstos no tienen la entidad de afectar de fondo el texto aprobado.

Finalmente, el interviniente realiza una presentación de la historia de los Consejos Profesionales, de su naturaleza jurídica, de la regulación de los mismos en la legislación francesa y de los Colegios Profesionales colombianos, con lo que da cuenta de los diversos órganos y niveles de regulación, vigilancia, inspección y control sobre los mismos.

6. Consejo Nacional Profesional de Economía

El Presidente del Consejo Nacional Profesional de Economía intervino en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 64 -parcial- de la Ley 962 de 2005.

En efecto, a la luz de la jurisprudencia constitucional respecto del principio de unidad de materia, señaló que la ley referida se expidió para racionalizar los trámites y procedimientos administrativos y no para reformar la estructura interna

de entidades de derecho público, de manera que el artículo acusado presenta una incoherencia temática con el espíritu o finalidad de la ley.

De igual forma advierte la inexistencia de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la supresión de la participación del Ministro de Educación en los Consejos y Juntas Profesionales y la materia dominante de la ley 962 de 2005, cual es la racionalización de trámites. En este sentido, pone de presente que el efecto de la norma, en lugar de propender por la celeridad, eficiencia y eficacia de la actuación de la administración, afectó el normal funcionamiento del Consejo Nacional Profesional de Economía, al no existir durante largo tiempo un representante legal de la entidad.

De otra parte, el interviniente señala que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia nacional, la intervención de los ministerios y departamentos administrativos en la composición de juntas y consejos constituye una forma de control de tutela, de manera que no resulta comprensible el hecho de que, con base en la norma acusada, se elimine la participación del Ministro de Educación en Juntas y Consejos Profesionales, sin establecer de qué forma se continuará ejerciendo dicha función de control y tutela.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 4408 de 2007, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, por cuanto su adopción no comporta desconocimiento del principio de unidad de materia.

En efecto, tras referir el título de la Ley 962 de 2005 e indicar la forma en que están distribuidas las materias de que trata, determina el núcleo temático de la ley, a la luz de los criterios orientadores fijados por la jurisprudencia constitucional para tal fin, cuales son la revisión de la exposición de motivos, los contenidos de los debates dentro del trámite legislativo, las variaciones entre los textos originales y los definitivos, la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una materia y su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley.

De esta forma, de la exposición de motivos, colige que el ánimo que orientó la expedición de la ley en cita fue el de promover la calidad de vida de los ciudadanos en sus relaciones con la administración y la transparencia de la administración pública. De la ponencia para segundo debate de la Cámara destacó que la norma, además de la supresión de trámites, persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento.

Con base en lo anterior y apelando a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-714 y C-832 de 2006, la Vista Fiscal concluyó que el núcleo temático de la Ley 962 de 2005 consiste en lograr un adecuado cumplimiento de

los principios de moralidad, transparencia, eficacia y celeridad en el cumplimiento de las funciones públicas, de suerte que toda norma que persiga promover la eficacia y eficiencia de la administración y su sometimiento a los principios de la función pública resultará relacionada con la materia de la ley.

De acuerdo con lo anterior, el Procurador General de la Nación concluye que la norma acusada no diverge de las materias tratadas en el texto de la Ley 962 de 2005, toda vez que ésta persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público, a lo que se ajusta el artículo 64, parcialmente acusado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República.

2. Problema jurídico

En el presente caso, para la actora, los apartes acusados del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*, son contrarios a la Constitución por desconocer el principio de unidad de materia.

Quienes intervienen por el Ministerio del Interior y Justicia, por el Ministerio de Educación Nacional, por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por la Universidad Nacional de Colombia, así como el Procurador General de la Nación, coinciden en la apreciación conforme a la cual, dado que el ámbito temático de la Ley 962 de 2005 no se reduce a la simplificación de trámites administrativos, sino que comprende también aspectos orientados, en general, a racionalizar el ejercicio de la función pública, no resulta contraria al principio de unidad de materia la inclusión en ella de una disposición por medio de la cual se suprima la participación del Ministro de Educación en unos Consejos Profesionales en los cuales se considera que su presencia no es necesaria.

Por su parte, el Consejo Nacional Profesional de Economía interviene para coadyuvar las pretensiones de la demanda y, a los argumentos contenidos en ella, agrega la consideración de que, en el caso concreto de ese Consejo, la disposición demandada, en lugar de contribuir a simplificar algún trámite -que es el cometido propio de la ley- significó afectar negativamente su funcionamiento, puesto que al modificar su estructura lo dejó sin representante legal y generó incertidumbre acerca de su naturaleza jurídica, dado que en la ley

de su creación se concibió como una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

Finalmente, quien interviene por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio en atención a que, como el cargo de la demanda versa sobre un vicio de forma, debe declararse la caducidad de la acción, debido a que, para el momento en el que se presentó la demanda, ya había transcurrido más de un año contado a partir de la expedición de la ley.

De esta manera, se tiene que, de acuerdo con los cargos de la demanda y con lo expresado por los distintos intervinientes, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en los consejos profesionales relacionados en el artículo 64 de la Ley 962 de 2005 es contraria al principio de unidad de materia por tratarse de un asunto que carece de una relación de conexidad con el objeto propio de la ley y que se refiere a una materia que debió ser regulada en una ley distinta.

3. Consideración preliminar. Solicitud de inhibición

Uno de los intervinientes en este proceso ha solicitado que la Corte profiera un fallo inhibitorio porque, en su criterio, el cargo formulado en la demanda alude a un vicio de forma y ésta habría sido presentada de manera extemporánea.

De acuerdo con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, a la Corte Constitucional le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. A su vez, de acuerdo con el numeral 3º del artículo 242 de la Carta, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

Lo anterior exige que, en cada caso concreto, de manera previa al examen de fondo de los cargos presentados, la Corte determine la naturaleza de los mismos en orden a establecer si es preciso aplicar el referido término de caducidad.

Ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, “... puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley.”¹

Así, ha señalado la Corte, la violación del principio de unidad de materia se

¹ Sentencias C-211 y C- 214 de 2007

traduce en un vicio material, y no formal, que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.² Al explicar las razones por las cuales la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de fondo, la Corte, en la Sentencia C-531 de 1995, expresó que aún cuando una ley sea formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular de todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación de la misma, sería posible que algunos de sus artículos sean declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Para la Corte ello “... *significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, eso es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución*”³.

4. El principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución, conforme al cual “*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*” es complementado por la previsión del artículo 169 Superior, a cuyo tenor “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”.

Ha destacado la jurisprudencia que de esas disposiciones se desprenden tres condiciones que integran el principio de unidad de materia: En primer lugar, el legislador debe definir con precisión cual habrá de ser el contenido de la ley, lo cual debe reflejarse en el título del proyecto. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre si, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad⁴.

4.1. La primera condición, que responde al mandato expreso del artículo 158 de la Constitución, se traduce en la necesidad de que todo proyecto de ley verse sobre una única materia, lo cual quiere decir que, como se expresó en la Sentencia C-025 de 1993, un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias.⁵ Sobre este particular, la Corte ha señalado que “... *el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que*

² Sentencias C-531 de 1995, C-256 de 1998 y C-506 de 2006, entre otras.

³ Sentencia C-531 de 1995

⁴ Sentencia C-886 de 2002

⁵ En esa sentencia la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 146 de la Ley 5 de 1992 cuyo texto era el siguiente: Artículo 146. Materias diversas en un proyecto. Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento. // Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios.

tienen en ella su necesario referente”⁶. Así, en Sentencia C-390 de 1996 se expresó que en el examen de la unidad de materia no se puede desconocer “... *las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles*”.

La anterior exigencia repercute sobre el trámite legislativo, puesto que, como ha puntualizado la Corte, la delimitación del ámbito material de una ley “... *está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.*”⁷

En este punto cabe observar que la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que el principio de unidad de materia, en sentido amplio, puede considerarse integrado por el mandato de unidad materia contenido en el artículo 158 de la Constitución y por la necesaria congruencia entre el título de la ley y su contenido a la que alude el artículo 169 de la Carta, pero que, sin embargo, estas disposiciones contienen mandatos escindibles, “... *de suerte que el juez de constitucionalidad puede emprender el estudio con base en cualquiera de ellos, de manera separada, sin verse atado a tomarlos en conjunto*”⁸.⁹

Ha dicho la Corte que “... *la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la República, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira.*”¹⁰ Esa previsión constitucional, si bien puede incorporarse al análisis sobre la unidad de materia, tiene entidad propia y significación independiente en aspectos tales como dar una idea general de la materia objeto de regulación, a manera de elemento pedagógico para los ciudadanos¹¹, o permitir que “... *quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas*

⁶ Sentencia C-025 de 1993

⁷ Sentencia C-390 de 1996

⁸ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-1057 de 2005 sobre reelección presidencial. En dicha providencia, el estudio de los cargos sobre violación del principio de unidad de materia de algunas de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2004 y el de infracción del principio de titulación legislativa conforme al contenido de la ley, se realizó en apartes separados. El primero de ellos fue llevado a cabo en el numeral 2.2.1. y el segundo en el numeral 2.2.2.

⁹ Sentencia C-821 de 2006

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

*aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular*¹²¹³, o servir como “... criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley”.¹⁴

Desde la perspectiva de la unidad de materia, “... el título funge como elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores¹⁵. De lo anterior se sigue, entonces, que lo que se busca es que exista “unidad” o “correspondencia” entre las disposiciones del cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular.”¹⁶ Sobre este particular, la Corte ha señalado que el título no está llamado a “dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, pues esto se tornaría en algo imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular (...)”¹⁷.

4.2. La segunda condición que hace parte del principio de unidad de materia tiene que ver con las relaciones de conexidad entre las distintas disposiciones que hacen parte de una ley y la materia propia de la misma, conexidad que es no sólo formal, en razón de la correspondencia que deben guardar con el título de la ley, sino también material, referida a las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que integran un ordenamiento y que pueden tener sustento causal, temático, sistemático o teleológico.

La Corte ha señalado que a efecto de establecer cual es el contenido material de una ley y determinar las relaciones de conexidad que con el mismo tienen sus distintas disposiciones, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como “... el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el

¹² Al respecto, las sentencias C-290 de 2000 y C-1185 del mismo año señalaron que la importancia que la Constitución da a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido tiene íntima relación con el principio de unidad de materia, y que éste, a su vez, garantiza que las disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley guarden coherencia para facilitar su aplicación, interpretación y cumplimiento.

¹³ Sentencia C-821 de 2006

¹⁴ Sentencia C-152 de 2003

¹⁵ Ver, entre muchas otras, las sentencias C-290 de 2000, C-1185 de 2000, C-837 de 2001, C-1144 de 2001, C-484 de 2003, C-551 de 2003, C-692 de 2003, C-803 de 2003, C-559 de 2004, C-1177 de 2004, C-852 de 2005. Nótese, no obstante, que estas providencias tuvieron lugar con ocasión de las demandas ciudadanas contra diversas disposiciones incluidas en diferentes cuerpos normativos, pero en ninguna de ellas fue objeto de demanda el título de tales normatividades.

¹⁶ Sentencia C-821 de 2006

¹⁷ Sentencia C-026 de 1993. Esta providencia tuvo lugar con ocasión de la demanda del artículo 38 de la Ley 9ª de 1989. Los cargos estaban relacionados con el presunto desconocimiento por dicha disposición de los artículos 158 y 169 superiores, pues la misma hacía referencia al comodato, mientras que el título de la ley no hacía alusión alguna a dicho tema. Con todo, la Corte declaró exequible el precepto acusado al estimar que no es dable exigir al legislador mencionar dentro del título de la ley todas y cada una de las disposiciones incluidas en la misma.

*desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.*¹⁸

Ahora bien, la jurisprudencia ha señalado que “... para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles.”¹⁹

4.3. La tercera condición que integra el principio de unidad de materia se proyecta sobre el proceso legislativo puesto que, de acuerdo con la Constitución, a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, se le confiere la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Tal como se señaló por la Corte en la Sentencia C-501 de 2001, por virtud de tal disposición, el principio de unidad de materia tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación.

Más adelante, en el trámite de la iniciativa, se manifiesta también este aspecto del principio, que encuentra desarrollo específico en los principios de consecutividad y de identidad relativa, en razón a que sólo son admisibles las modificaciones a un proyecto de ley que se relacionen con la materia propia de la misma, sin perjuicio de que, en ejercicio de la expresa atribución para modificar, adicionar o suprimir aspectos de un proyecto, tal relación de conexidad se aprecie de una manera flexible, respetuosa del margen de configuración que la Constitución confiere al legislador.

4.4. El principio de unidad de materia, como de manera reiterada lo ha señalado la Corte, obedece, entre otras finalidades, a las de permitir, tanto la

¹⁸ Sentencia C-501 de 2001.

¹⁹ Sentencia C-618 de 2002

transparencia, como la coherencia del debate. En el primer caso se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. Así, bien sea desde el proyecto original o en modificaciones posteriores, pueden incorporarse normas que no tienen relación con la materia propia del proyecto, que pasan por consiguiente desapercibidas, sin que sobre las mismas se presente discusión alguna y sin que, con frecuencia, exista conciencia sobre su verdadero alcance. El debate en ese evento no sería transparente, defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia. En el segundo caso se busca que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad. Esto último ocurriría cuando, no obstante que determinados contenidos temáticos son introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumple un debate en el Congreso, tales contenidos no pueden ser referidos a una materia común. En ese caso el debate no sería coherente.²⁰

4.5. De este modo, se tiene que para el análisis de constitucionalidad en función del principio de unidad de materia, establecido el contenido temático de un proyecto de ley, y verificado que el mismo no es violatorio del principio de unidad de materia, debe proseguirse con el examen de los cargos que se formulen respecto de normas particulares que no sea posible encuadrar dentro de ese contenido temático. En ambos casos el criterio para la evaluación del principio de unidad de materia debe ser flexible, por cuanto, si bien, como lo ha afirmado la Corte, el objetivo del mismo es mantener la coherencia del proyecto y del debate y asegurar la transparencia del proceso legislativo, su alcance no puede llevar a desconocer el principio democrático, la capacidad de configuración del legislador y la dinámica del debate parlamentario, cuya esencia, precisamente, está en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, de cómo resultado modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones en relación con asuntos que versan sobre una materia cuyo ámbito ha sido definido con una amplitud razonable.

5. La materia de la Ley 962 de 2005

Esta Corporación, en las sentencias C-120, C-714 y C-832 de 2006 se pronunció en relación con la materia propia de la Ley 962 de 2005, asunto sobre el cual en la Sentencia C-714 concluyó que, no obstante que el tema central de la ley “... pareciera dirigirse exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, un examen más detenido de tal Ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo,

²⁰ Sentencia C-886 de 2002

sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada.”²¹

Para llegar a esa conclusión, la Corte partió de un análisis del contenido mismo de la ley, así como del de los antecedentes legislativos.

En ese contexto cabe destacar que, de acuerdo con su título, en la Ley 962 de 2005 “... se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”. A su vez, en el artículo primero se señala que el objeto de la ley es el de “... facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política.”

Ese objeto había sido previsto de una manera más amplia y general en el proyecto inicialmente presentado a la consideración del Congreso, en cuyo artículo primero se disponía que “[l]a presente ley tiene por objeto la renovación y modernización de la función pública, la racionalización de trámites y procedimientos administrativos para facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr la eficiencia, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia.”

En el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 014 de 2003 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 037 de 2003 Senado, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes²², además de reiterar que el propósito del mismo es “... contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que ellos se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja y que la actividad administrativa que a través de los mismos busca la realización de los fines esenciales del Estado, facilite en lugar de entorpecer y obstaculizar las relaciones entre el ciudadano y la administración ...”, se agregó que es preciso “...continuar con el esfuerzo modernizador de la administración

²¹ El suscrito magistrado ponente, en salvamento de voto a la Sentencia C-832 de 2006 introdujo algunos matices en relación con lo expresado por la Corporación sobre el alcance del principio de unidad aplicado a la Ley 962 de 2005, que lo llevaron a apartarse de la decisión entonces adoptada, por considerar que la regulación, en la ley antitrámites, de un asunto sustantivo no vinculado directamente a ningún procedimiento que debiera adelantarse en la Administración Pública, violaba el principio de unidad de materia. En esta sentencia se sigue la línea que sobre el particular se ha fijado en la jurisprudencia, que para el caso objeto de examen no es incompatible con el voto particular al que se ha hecho referencia.

²² El Proyecto de Ley 014 de 2003 – Cámara, “por la cual se dictan disposiciones sobre Racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, fue radicado el 20 de julio de 2003 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos. A su vez, el proyecto de Ley 037 de 2003, con idéntico título, fue radicado el 24 de julio de 2003 por el Senador Germán Vargas Lleras.

pública ...” y que “... además de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento ...”.

Cabe observar que desde el proyecto inicial se previó para la ley una estructura que contaba con 18 capítulos en los cuales se incluían regulaciones relativas a disposiciones comunes a toda la administración pública; racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares; regulaciones, trámites y procedimientos de la entidades territoriales, de los sectores del Interior y de Justicia, de relaciones exteriores, de hacienda y crédito público, de la Protección Social, de comercio, industria y turismo, de educación, de transporte, de minas y energía; trámites y procedimientos relacionados con el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; regulaciones, procedimientos y trámites del sector cultura, del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE; trámites y procedimientos relacionados con el Derecho de Autor; trámites y procedimientos relacionados con la Registraduría Nacional del Estado Civil y un capítulo destinado a disposiciones finales, y que en ese proyecto inicial, en el acápite relativo al sector de educación, se incluyó la disposición que ahora se demanda.

De conformidad con las anteriores consideraciones puede concluirse que la materia propia de la Ley 962 de 2005 es la simplificación de trámites y procedimientos en la Administración Pública, y, en ese contexto, una racionalización de la función pública y una mayor coordinación interinstitucional, y que desde el proyecto inicial se incluyó la norma por virtud de la cual se dispuso la supresión de la participación del Ministerio de Educación en lo distintos Consejos Profesionales que se relacionan en el artículo 64 de la ley.

Establecida así la materia propia de la Ley 962 de 2005 es preciso determinar ahora si, conforme a los criterios que rigen el principio de unidad de materia, cabía la inclusión en ella de la disposición por medio de la cual se decidió suprimir la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunos consejos y juntas profesionales.

6. El contenido de la disposición acusada y su relación con la materia propia de la ley 962 de 2005

Ni en la exposición de motivos del proyecto de ley, ni en las diferentes ponencias presentadas a los largo de los debates en el Congreso de la República hay una manifestación expresa en relación con las razones para la supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos Profesionales y otros entes de creación legal.

Sin embargo, como quiera que, en función del principio de unidad de materia, en sede de control de constitucionalidad se trata de establecer una relación objetiva de conexidad entre la disposición acusada y el cuerpo legal en el que se encuentra integrada, basta con que dicha relación exista, sin que sea necesario que la misma

se haya manifestado de manera explícita durante el trámite del correspondiente proyecto de ley.

En consonancia con los cargos de la demanda, pueden diferenciarse en este caso dos aproximaciones distintas a la censura por violación del principio de unidad de materia. Conforme a la primera, dicho principio resultaría vulnerado por la ausencia de relación de conexidad entre la materia propia de la ley -esto es, en concepto de la actora, la supresión o simplificación de trámites- y el contenido propio de la disposición acusada, que, en criterio de la demandante, contiene una modificación de la estructura del Estado, no la supresión de un trámite o la agilización de un procedimiento. La segunda aproximación pone de presente que, por virtud de la disposición acusada se modifica la estructura de los consejos profesionales, lo cual afecta la naturaleza de las funciones que les corresponden, aspecto que tiene entidad propia, distinta de la mera racionalización de trámites y procedimientos, y que debía, por consiguiente, ser regulado en una ley separada.

6.1. En relación con la primera aproximación ya se ha señalado cómo la materia propia de la ley comprendía, tanto la simplificación de trámites y procedimientos que las personas tienen que realizar ante las entidades públicas, como la racionalización de la función pública en si misma considerada. Así delimitado el universo temático de la ley, pueden señalarse a continuación algunas de las razones que distintos intervinientes han presentado para sustentar la existencia de una clara relación de conexidad entre la disposición acusada y el núcleo temático de la ley:

En primer lugar se ha señalado que, para el momento de expedición de la ley, existía un sinnúmero de consejos y juntas que exigían la presencia del Ministro de Educación o la de un delegado suyo, en cuyo caso la delegación sólo podía recaer en funcionarios de alto nivel, según lo previsto en el artículo 9° de la Ley 489 de 1998²³, lo cual incidía en la eficiencia tanto del ministerio, que debía desplazar a sus funcionarios para atender las reuniones de tales consejos y juntas, como en la de los propios consejos y juntas, cuya convocatoria quedaba supeditada a la agenda del ministro o a la de sus delegados. De este modo y si, como se pone de presente más adelante, la presencia del Ministerio no es indispensable en esos consejos, la decisión de suprimir su participación en los mismos tendría un claro efecto de racionalización administrativa.

Se ha señalado también que, en materia de profesiones y oficios, el ámbito competencial de Ministerio de Educación se desenvuelve en la etapa formativa,

²³ Ley 489 de 1998, ARTICULO 9o. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. // Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

que hace referencia a los aspectos que, en el marco fijado por la ley, tienen que ver con la estructuración, oferta y desarrollo de los programas académicos, estándares de calidad, hasta el otorgamiento del título por las instituciones legalmente habilitadas para ello. En ese contexto, el Ministerio de Educación, en desarrollo de lo previsto en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución Política, ejerce el control y la vigilancia orientados a velar por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Por otra parte, las responsabilidades del Estado en relación con el ejercicio de las profesiones, se desarrollan en un ámbito misional distinto del que es propio del Ministerio de Educación y corresponde a la ley definir la manera con habrán de llevarse a cabo.

De este modo, como se afirma en la intervención del Ministerio de Educación, una es la responsabilidad del Estado hasta la expedición del título académico y otra la orientada, por un lado, a establecer si, además de ese título, el interesado acredita los requisitos que se hayan establecido para el ejercicio profesional, y, por otro, a cumplir con la inspección y vigilancia que quepa adelantar sobre dicho ejercicio.

Esta distinción es importante, porque implica que, en consonancia con el propósito de racionalización que anima a la ley, de conformidad con la disposición demandada, el Ministerio de Educación se especializa en el ámbito funcional que le es propio, al paso que se retira de otros escenarios en los cuales su participación no es, ni necesaria, ni conducente y en los cuales deben desplegar su actividad otros entes públicos. Independientemente del juicio de valor que quepa hacer sobre la anterior apreciación, lo cierto es que ella permite establecer, desde la perspectiva del principio de unidad de materia, una relación objetiva de conexidad entre la disposición acusada y el objeto propio de la ley.

Sobre el particular, el Ministerio de Educación Nacional en su intervención señaló que la norma acusada guarda armonía con el objeto propio de la ley al suprimir la participación del Ministerio en organismos o asociaciones que cumplen una misión importante, pero dedicada al campo de desempeño ocupacional o profesional, cuyos fines y propósitos son diferentes a los que tienen que ver con el Ministerio. Esa disposición de la ley antitrámites permitiría así que el ministerio se concentre en el cumplimiento de sus fines esenciales, sin que para ello pueda afirmarse que habría sido necesario expedir una ley para cada uno de los consejos que están regulados en normas legales diferentes.

6.2. La segunda aproximación que en la presente oportunidad se ha planteado en relación con el principio de unidad de materia, tiene que ver, como se ha dicho, con el hecho de que, el objeto propio de la disposición acusada, en cuanto afecta la estructura del Estado e incide en las funciones de los Consejos Profesionales, al margen de la tangencial relación de conexidad que fuese posible establecer con la materia propia de la ley de la que hace parte, debía haber sido objeto de una ley separada, en la que de manera específica se hubiesen abordado esas materias.

Sobre ese particular se ha expresado un conjunto de consideraciones que se sintetizan a continuación:

La modificación en la composición de los Consejos Profesionales, al suprimir la participación en ellos del Ministerio de Educación, no comporta propiamente una afectación de la estructura del Estado, porque los consejos siguen funcionando y cumpliendo con las responsabilidades que les atribuye la ley.

Por otra parte, aún si una alteración en la composición de un órgano del Estado pudiese tenerse como una modificación en su estructura, ese sólo hecho no implica una afectación del principio de unidad de materia, porque la opción legislativa podría haber sido la de hacer esa modificación estructural precisamente por las consideraciones de eficiencia y racionalización administrativa que constituyen el objeto de la ley.

Si bien es cierto que los consejos profesionales cumplen funciones públicas de policía administrativa, con responsabilidades de control y vigilancia de las diferentes profesiones, no lo es menos, que la supresión de la participación del Ministerio de Educación en ellos no impide que desarrollen su gestión sin ese acompañamiento, ni se convierte en obstáculo para que las políticas públicas que, en el ámbito de su competencia fije el ministerio, guíen la acción de dichos consejos.

Los consejos, en general, están conformados por entidades de carácter público y privado y los fines que le son propios no exigen la presencia ineludible del Ministerio de Educación.

La función de inspección y vigilancia sobre las profesiones no se agota en los Consejos Profesionales y bien sea en el seno de éstos, o en otros escenarios, en desarrollo de sus propias competencias, las entidades públicas competentes deben llevarla a cabo.

De este modo se tiene que, por un lado, la supresión de la participación del Ministerio en los Consejos no afecta *per se* ni su naturaleza jurídica, ni las funciones que deben cumplir, y que, por otro, las responsabilidades funcionales del Ministerio en relación con la inspección y vigilancia de las profesiones no se agotaban en el ámbito de los consejos, y que al margen de su participación en éstos debe seguir cumpliendo con todas aquellas que le correspondan de acuerdo con la ley.

Sobre este particular observa la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen

funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha precisado que organismos como los llamados Consejos o Comités Profesionales²⁴ tienen carácter estatal y por tanto no pueden confundirse con los Colegios Profesionales que autorice la propia ley, ni con las asociaciones profesionales²⁵. No le corresponde a la Corte en este proceso abordar el análisis de la estructura y las funciones de los distintos consejos profesionales, ni el de la naturaleza de la participación pública y privada que les es característica, aspecto este último que fue objeto de especial consideración en la Sentencia C-482 de 2002, sino que, para la valoración del cargo sobre violación del principio de unidad de materia, debe determinarse si el hecho de que la supresión de la participación del Ministro de Educación en los Consejos Profesionales relacionados en la disposición demandada comporta una modificación en la composición de un órgano que hace parte de la Administración Pública, hacía imperativo que dicha decisión se adoptase en una ley separada, sin que pueda tenerse como comprendida dentro del ámbito material de la Ley 962 de 2005.

Para la Corte es claro que las decisiones que adopte el legislador en un determinado ámbito pueden tener repercusiones importantes en esferas que no fueron objeto de expresa consideración legislativa. Pero para que de esa circunstancia se derivase un desconocimiento del principio de unidad de materia, sería preciso mostrar que frente a una relación de conexidad entre la disposición acusada y la materia propia de la ley que es muy tenue, o tangencial, o apenas eventual, existe en la norma acusada un efecto de mucho mayor significación en una esfera distinta, que habría hecho ineludible su tratamiento separado. No basta, entonces, con mostrar que una determinada regulación produce efectos importantes en ámbitos que exceden la dimensión material de la ley en la que se encuentra incorporada, para que pueda predicarse la violación del principio de unidad de materia, sino que es preciso establecer que no existe una razonable relación de conexidad, que se califica de esa manera para permitir una ponderación entre el criterio de conexidad que se le atribuye al legislador y la entidad de los efectos que se producen en un ámbito distinto al propio de la ley correspondiente.

En este caso se tiene que, para racionalizar, tanto la función que debe cumplir el Ministerio de Educación, que en cuanto hace a las profesiones y oficios se quiere circunscribir al aspecto formativo, como la operación de los consejos profesionales -cuya actividad no se quiere dejar supeditada a la presencia de un ente que les es funcionalmente ajeno, -criterio de conexidad- se decide suprimir la participación del Ministerio en esos consejos, lo cual afecta la composición de los mismos – efecto que excede el ámbito propio de la ley-.

²⁴ Sentencia C- 964 de 1999.

²⁵ Sentencias C-606 de 1992, C-266 de 1994, C- 492 de 1996.

Por un lado, para la Corte es claro que la decisión legislativa que se cuestiona en esta oportunidad tiene una relación de conexidad con la ley de la que hace parte que, como se ha puesto de presente en el acápite precedente de esta providencia, no es meramente tangencial, marginal o accidental y que se soporta en dos consideraciones principales: la especialización funcional del Ministerio y la consideración de que su presencia en los consejos profesionales no es indispensable para que los mismos puedan seguir adelantando sus funciones, razones por las cuales la disposición acusada tiene un evidente sentido de racionalización administrativa y funcional.

Por otro lado, no advierte la Corporación que la decisión legislativa que se cuestiona produzca un efecto en un ámbito ajeno a la materia de la ley que tenga tal relevancia como para dejar sin piso el criterio de conexidad que se ha señalado. Ciertamente la decisión del legislador modifica la composición de unos consejos profesionales, pero comoquiera que en todos ellos, las respectivas leyes de creación contemplaban, además de la participación del Ministro de Educación o de su delegado, la de otros funcionarios públicos o la de representantes de entidades públicas, los mencionados consejos pueden seguir operando, sin que se aprecie que su funciones se vean afectadas por la ausencia del Ministro de Educación.

En esta dimensión funcional observa la Corte que las competencias que la ley atribuye a los consejos relacionados en la disposición demandada pueden agruparse en tres conjuntos principales: (1) Las funciones relacionadas con la expedición de la matrícula y la tarjeta profesional, el registro profesional, las licencias temporales para el ejercicio de la profesión y la calificación de actividades afines; (2) Las funciones relacionadas con el código ético o disciplinario y la inspección y vigilancia sobre el ejercicio de la profesión y (3) las funciones de asesoría en distintos ámbitos de la actividad profesional.²⁶

Es claro que las funciones de mera asesoría no hacían indispensable la presencia del Ministro de Educación, aún en aquellos eventos en los que dicho ministerio sea el destinatario de la misma. Es posible interpretar, por otra parte que las funciones relacionadas con la matrícula, el registro, la tarjeta profesional, las licencias temporales, la asimilación de actividades afines y el control disciplinario, efectivamente se centran en la etapa del ejercicio profesional y desbordan el ámbito puramente formativo en el que se concentra la actividad del Ministerio de Educación, caso en el cual es válido considerar que su presencia en tales consejos no sea necesaria, ni conducente para que las referidas funciones puedan cumplirse a cabalidad. Se trata, en todo caso, de valoraciones que

²⁶ De acuerdo con una tabulación de las funciones que las respectivas leyes de creación atribuyen a los consejos y juntas profesionales relacionados en el artículo 64 de la Ley 962 de 2005, puede apreciarse que no en todos los casos se atribuyen funciones en los tres ámbitos señalados. Así, por ejemplo, al Consejo Técnico de la Contaduría Pública, Ley 43 de 1990, o al Consejo Técnico Nacional de Enfermería, Ley 266 de 1996, no se les asignan funciones, relacionadas con matrícula, tarjeta y registro profesionales, ni con inspección y vigilancia del ejercicio de la profesión. Por otro lado, en algunos consejos pueden encontrarse funciones que no encuadran exactamente en ninguno de los conjuntos generales mencionados, como la que en la Ley 33 de 1989 se atribuye al Consejo Profesional de Ingeniería de Transporte y Vías de Colombia para la expedición de "... normas de control científicas , en los campos de Ingeniería en Transportes y Vías."

corresponde hacer al legislador y que en este caso la Corte sólo aborda desde la perspectiva de la unidad de materia, en orden a establecer si el contenido normativo acusado, en virtud de esas consideraciones teleológicas, tiene una relación de conexidad con el núcleo temático de la ley de la que hace parte.

De este modo, para la Corte, no resulta contrario al principio de unidad de materia que, pese a que la decisión de suprimir la participación del Ministro de Educación en los consejos y juntas profesionales relacionados en la norma acusada comporte una modificación en la composición de tales entes, la misma se hubiese adoptado en la Ley 962 de 2005, porque existe una clara justificación desde la perspectiva de la racionalización funcional, sin que las eventuales dificultades que cierta imprevisión legislativa pueda originar en la operación de esos consejos, como aquellas a cuya solución se atendió con la expedición del Decreto 2588 de 2006, para atender el problema que se suscitó en aquellos consejos en los cuales la presidencia y la representación legal estaban atribuidas al Ministro de Educación, tengan la entidad como para dejar sin piso el criterio de conexidad que la Corte ha encontrado presente.

En este contexto, estima la Corte que, aunque en los antecedentes legislativos de la Ley 962 de 2005 no existe una justificación expresa de la supresión de la participación del Ministerio de Educación Nacional en los Consejos Profesionales enunciados en su artículo 64, las explicaciones dadas por las entidades gubernamentales intervinientes en este proceso y la consideración general en torno a la estructura y las funciones de los Consejos Profesionales, permiten concluir que el propósito buscado por el legislador al suprimir esa participación fue el de desvincular al Ministerio de Educación de unos entes cuyas funciones no encuadran de manera clara en los cometidos propios del Ministerio, relacionados de manera específica con la etapa formativa de las distintas profesiones para cuyo ejercicio se requiera un título de idoneidad y no con la fase del ejercicio profesional, cuya vigilancia y control constituye el objeto principal de la función pública que se ha confiado a los Consejos Profesionales.

Para la Corte es claro que, así presentado el asunto, la disposición acusada tiene una clara relación de conexidad temática y teleológica con la materia sobre la cual versa la Ley 962 de 2005, puesto que, tal como se ha señalado, la llamada ley “Antitrámites” no se dirige exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, como se asume por la demandante, sino que, tal como se ha reiterado por esta Corporación, un examen más detenido de tal ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo, sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada.

De este modo, no obstante que puede existir disparidad de criterios en torno al planteamiento conforme al cual, en relación con la inspección y vigilancia que le corresponde ejercer al Estado sobre el ejercicio de las profesiones (C.P. art. 26), el papel del Ministerio de Educación Nacional se circunscribe a la etapa formativa, que culmina con la expedición del respectivo título profesional por la

institución de educación habilitada para ello, concluye la Corte que esa es una valoración que entra en el ámbito de la libertad de configuración del legislador, el cual podía, en consecuencia, dentro de una ley que tiene entre sus objetivos el de racionalizar la actividad administrativa y permitir una mayor coordinación interinstitucional, suprimir la participación del Ministro de Educación o sus delegado en unos Consejos cuyas funciones, en criterio del legislador, no encuadran en el cometido propio del Ministerio.

Desde esta perspectiva, observa la Corte que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, podía incluir dentro de la Ley 962 de 2005 las disposiciones por virtud de las cuales se suprime la participación del Ministro de Educación en un conjunto de juntas y consejos profesionales y, que además, el contenido como tal de la decisión legislativa se desenvuelve en ese mismo escenario, puesto que no hay disposición constitucional que a haga imperativa la presencia del Ministerio de Educación en tales juntas y consejos, y la decisión en uno o en otro sentido es, en consecuencia, un asunto de pura valoración política, librado al ámbito de configuración del legislador.

7. Observa finalmente la Corte que la alusión que la demandante hace a algunas inconsistencias presentes en la disposición demandada no se plantea como un nuevo cargo de inconstitucionalidad, sino como argumento orientado a mostrar que el contenido propio de la disposición demandada no fue objeto de debate en el seno del Congreso, lo cual demostraría, a su vez, que se incorporó en una ley que era ajena a ese contenido específico, sin que por consiguiente se hubiesen tenido en cuenta las consecuencias que podía generar en esos ámbitos distintos al de la ley en la que fue incorporada.

Sobre el particular cabe señalar que los errores de técnica legislativa no conducen *per se* a la inconstitucionalidad de una norma, y que, en muchos casos conducen únicamente a su ineficacia, al paso que, por otra parte su presencia en una ley determinada no permite presumir, necesariamente, una ausencia de debate o de conocimiento, puesto que pueden provenir de errores de transcripción o de inadvertencia en asuntos que se debaten en una dimensión general pero que luego deben especificarse en sus manifestaciones concretas.

Así, en este caso es claro que al Congreso se le planteó desde el principio la propuesta de suprimir la participación del Ministerio de Educación Nacional en una serie de Consejos Profesionales y otros entes públicos. Tal como se ha señalado, aunque no hay constancia expresa de ello, es posible establecer que dicha supresión tenía un propósito que es congruente con el objetivo de la ley y que tal circunstancia fue conocida por el Congreso cuando le dio su aprobación, sin que quepa que la Corte se pronuncie sobre la suficiencia del debate legislativo, el grado de información que tuvieron los congresistas o la circunstancia de si previeron o no todas las posibles implicaciones de las disposiciones adoptadas.

En el caso concreto de la alusión en la norma demandada al “Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social” parece evidente que se está ante un mero error de transcripción, si se tiene en cuenta que desde el proyecto inicial presentado la consideración del Congreso se contempló, de manera separada y consecutiva, la supresión de la participación del Ministerio de Educación Nacional en el “Consejo Nacional de Trabajo Social” y en el “Consejo Profesional de Administración de Empresas.” Ese error da lugar a un problema de interpretación de la ley pero de allí no se deriva la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

En cuanto hace a la inclusión del Consejo Nacional de Técnicos Electricistas²⁷, del cual, de acuerdo con la ley de su creación, no hace parte el Ministro de Educación, se trata de un problema de técnica legislativa, que haría ineficaz la disposición, pero en el cual no encuentra la Corte razones que conduzcan a su inexecuibilidad.

8. Por último, puntualiza la Corte que en este caso profiere un fallo de exequibilidad en relación con los cargos analizados y que no se pronuncia sobre los efectos que la supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos Profesionales relacionados en el artículo demandado pueda tener sobre su naturaleza jurídica o la de sus competencias funcionales, asunto que sería, por consiguiente, susceptible de análisis de separado, sobre la base de un problema de constitucionalidad que sobre esa materia se plantee a la Corte por cualquier ciudadano.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los apartes acusados del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

27 En efecto, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 19 de 1990, el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas estará integrado por un representante del Ministerio de Minas y Energía; un representante de las escuelas o institutos técnicos de electricidad; dos técnicos electricistas, profesionales y matriculados, nombrados por la Federación Nacional de Técnicos Electricistas y Afines de Colombia, Fenaltec; un ingeniero electricista titulado y matriculado designado por la Asociación Colombiana de Ingenieros Electricistas.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado
AUSENTE CON PERMISO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 37

Sentencia C-133/12

CAMBIO DE DESTINACION DE UNA PARTE DEL INCREMENTO DEL IVA AL SERVICIO DE LA TELEFONIA MOVIL CELULAR-Vulnera el principio de unidad de materia, en la medida que no está destinado a financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud

ADOPCION DE MEDIDAS DIRIGIDAS A LA CONSECUION DE NUEVAS FUENTES DE RECURSOS PARA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Norma acusada no guarda relación de conexidad con el tema de la ley a la que pertenece

La Ley 1393 de 2010, se expidió por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos, y a la potenciación y optimización de los ya existentes. Dentro de ese objetivo, y de acuerdo con su epígrafe, las medidas adoptas en la ley se circunscriben a: (i) definir rentas de destinación específica para la salud; (ii) adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud; (iii) evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud; (iv) redireccionar recursos al interior del sistema de salud, y, en su defecto, a (v) adoptar medidas que resulten a fines con tales materias. En el caso de las normas acusadas, las materias en ellas desarrolladas no están relacionadas con la destinación específica de recursos para la salud; no se dirigen a evitar la evasión y la elusión de los aportes; no redireccionan recursos al interior del sistema de salud; y tampoco constituyen asuntos afines a tales propósitos. Según fue mencionado, mientras la Ley 1393 de 2010 tiene por objeto la generación y optimización de recursos para contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, en su orden, se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura, aspectos éstos que resultan totalmente ajenos al fin perseguido por la citada ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Configuración constitucional/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Reglas aplicables

El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento

Superior, al prescribir éste que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Elemento de análisis para determinar las relaciones de conexidad entre las disposiciones de una ley

A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”. Ha dejado en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el “resultado de un sano debate democrático en el

que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”. Su observancia contribuye, entonces, “a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”. Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de transparencia en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, “se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate”. Así, por ejemplo, puede ocurrir que a un proyecto ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, “defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia”. De igual manera, en punto al objetivo de contribuir a la coherencia del debate, este Tribunal ha señalado que la unidad de materia propende porque la “tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad”. Esta última situación irregular tendría lugar, precisamente, en los casos en que, aun cuando ciertos contenidos temáticos haya sido introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumpla con el debate en algunas de las instancias legislativas, tales contenidos no se relacionan con una materia común, ni resultan afines -directa e indirectamente- con el tema general del proyecto. En tales eventos, el debate no sería coherente por razón de la incongruencia interna surgida entre las propias medidas cuestionadas y el texto general de la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República

El principio de unidad de materia actúa, entonces, como un límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, en cuanto le impone al debate legislativo una medida de orden, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes, en el entendido que una vez surtido el proceso legislativo, las mismas pueden ser sometidas al

juicio de inconstitucionalidad con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional. Ahora bien, sin desconocer el importante papel que está llamado a cumplir el principio de unidad de materia en el desarrollo de la función legislativa, esta Corporación viene afirmado que, para efectos de darle estricta aplicación al referido principio, es necesario ponderar, por una parte, el alcance constitucional a él reconocido y, por la otra, el amplio margen de configuración política que, en virtud del principio democrático y la cláusula general de competencia, también la propia Carta le otorga al Congreso para regular las distintas materias de ley. En ese contexto, lo ha manifestado la Corte, el principio de unidad de materia “no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No significa simplicidad temática

La jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia “no significa simplicidad temática”, de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión “materia”, a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que “permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para “determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de conexidad

La hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica. Recientemente, en la Sentencia C-400 de 2010, la Corte hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la (i) conexidad temática, explicó que la misma puede definirse “como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”. Como ya se

mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, “no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”. En cuanto a la (ii) Conexidad causal, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Por su parte, frente a la (iii) conexidad teleológica, dijo igualmente que ella también tiene que ver con “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”. Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, “la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Finalmente, respecto de la (iv) Conexidad sistemática, la misma fue entendida “como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Para su cumplimiento debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional

De este modo, para efectos de establecer el cumplimiento del principio de unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, que permita verificar si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica. Con base en tal lectura, la propia jurisprudencia constitucional ha venido considerando que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Su violación constituye un vicio de carácter material y no formal

Violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Ha dejado en claro la Corte que, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio, el

juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que, como se ha explicado, debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Metodología

Este Tribunal ha definido la metodología a seguir en el examen de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia, destacando que, inicialmente, (i) le corresponde al juez constitucional entrar a determinar el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada, para, posteriormente, (ii) proceder a verificar si la norma que ha sido cuestionada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, que justifique su incorporación al texto de la ley objeto de revisión. De igual manera, a efectos de precisar los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia ha estimado que resulta útil acudir: (i) a los antecedentes legislativos, entendiendo por tal la exposición de motivos del proyecto, las diferentes ponencias, los debates en comisiones y plenarias y los textos originales y definitivos; (ii) al propio título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define la temática a tratar; e igualmente, (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina. Para la Corte, la evaluación y valoración de tales elementos, ya sea de forma conjunta o independiente, según lo determinen las circunstancias particulares, “es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos que se deben cumplir cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 2° y 3° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha señalado que, para efectos de que la Corte pueda adelantar el control constitucional sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia, se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga procesal mínima, cual es la de: (i) señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar las disposiciones que según su criterio no guardan relación con el tema general de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no son afines a la materia de la ley.

Referencia:

Expedientes D-8486

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, *“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante:

Gonzalo Castellanos Valenzuela

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Gonzalo Castellanos Valenzuela demandó la inconstitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 *“por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”*; disposiciones que, a su vez, modificaron los artículos 41 de la Ley 1379 de 2010 y 470 del Estatuto Tributario, respectivamente.

Contra los referidos artículos, el actor formuló dos tipos de cargos: (i) unos dirigidos a cuestionar concretamente su contenido sustancial, y otros (ii) en los que se muestran irregularidades relacionadas con su trámite de aprobación en el Congreso de la República y con la presunta violación del principio de unidad de materia.

Por Auto del veintinueve (29) de abril de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda en cuanto a las acusaciones dirigidas a cuestionar la norma del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, toda vez que el demandante no configuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, específico, claro, suficiente y pertinente, que permitiera establecer la existencia de una oposición objetiva entre el contenido de la norma acusada y la Constitución Política. Entre tanto, en el mismo auto, el Magistrado Ponente admitió la demanda en lo relacionado con la presunta violación del principio de unidad de materia y algunos otros vicios de procedimiento que se le imputan a los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, tras considerar que, por ese aspecto, la demanda se ajusta plenamente a los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

El seis (6) de mayo de 2011, dentro del término previsto para la corrección de la demanda, el actor radicó en la Secretaría General de esta Corporación el correspondiente escrito de subsanación. Sin embargo, tras encontrar que no se aportaron nuevos argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de la norma del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, por Auto del veintitrés (23) de mayo de dos mil once (2011), el Magistrado Ponente decidió rechazar la demanda por ese aspecto, y dispuso continuar el trámite en relación con los demás cargos propuestos.

En la misma providencia, el Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de la referencia. Así mismo, ordenó comunicar la demanda al Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, del Atlántico, del Norte y Externado de Colombia, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de norma acusada.

Contra el Auto del veintitrés (23) de mayo de dos mil once (2011) el actor no presentó recurso de Súplica, razón por la cual se procedió a su cumplimiento.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.768, de 12 de julio de 2010.

“LEY 1393 DE 2010

(Julio 12)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 10. *Modificase el artículo 41 de la Ley 1379 del 15 de enero de 2010, el artículo quedará así:*

“Artículo 41. Fuentes de financiación. En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, se aplicará un porcentaje de no menos del 10% en donde exista, la estampilla Procultura. En todo caso, en los distritos en los que existan fuentes de recursos diferentes a la estampilla Procultura, no inferiores al mínimo establecido en este inciso, estos podrán destinarse sin que sea necesario aplicar el porcentaje ya señalado en dicha estampilla.

En ningún caso los recursos a que se refiere este parágrafo podrán financiar la nómina ni el presupuesto de funcionamiento de la respectiva biblioteca”.

ARTÍCULO 11. *Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:*

“Artículo 470. Servicio gravado con la tarifa del veinte por ciento (20%). A partir del 1o de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

El incremento del 4% a que se refiere este artículo será destinado a inversión social y se distribuirá así:

– Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

- El 25% restante será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de distribución de estos recursos los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y el otro 50% para deporte. Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación de los mismos”.

(...)”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que las disposiciones objeto de censura constitucional contenidas en la Ley 1393 de 2010 “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover

actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”, contravienen lo dispuesto en los artículos 151, 154, 158, 161 y 169 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. De acuerdo con las decisiones adoptadas por el despacho del Magistrado Sustanciador en el trámite de admisión de la demanda, los cargos de que conocerá la Corte en la presente causa, serán los relacionados con la violación del principio de unidad de materia, y aquellos dirigidos a demostrar la existencia de otros vicios en el proceso de formación de la ley. Hecha tal aclaración, la acusación formulada contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, se puede resumir de la siguiente manera:

2.2. Según el demandante, los artículos 10 y 11 de la citada Ley 1393 de 2010, a través de los cuales se regula y modifica la fuente de financiación de recursos de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, en la que participan los distritos y municipios, vulneran el principio constitucional de unidad de materia.

En su criterio, la violación del *principio de unidad de materia* se deriva del hecho de que, del núcleo temático de la ley, definido en su propio título, no es posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con el contenido de las normas acusadas.

Sostiene al respecto que los artículos demandados, por lo demás adicionados al proyecto inicial durante su trámite en el Senado de la República, en nada se relacionan con la búsqueda de recursos para el Sistema de Seguridad Social en Salud, que es la finalidad específica que se persigue con la Ley 1393 de 2010, pues lo que en ellos se regula básicamente, es la fuente de financiación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas públicas y la fijación de una renta nacional con destinación específica al fortalecimiento de la cultura y el deporte, respectivamente, aspectos ajenos al espíritu de la ley.

Refiriéndose concretamente al artículo 11 de la ley demandada, el actor aduce que la violación del principio de unidad de materia puede conllevar también el desconocimiento del principio de identidad relativa, toda vez que en el trámite de conciliación, la referida norma se identificó como una *“adición”* al Estatuto Tributario, a pesar de que en los debates ordinarios aprobados en Senado y Cámara se trató como una *“modificación”* a dicho estatuto.

2.3. A su turno, considera que los artículos 10 y 11 de la Ley 1392 de 2010 desconocen, además, la iniciativa privativa del Gobierno, toda vez que al tratar una materia relacionada con la participación de los municipios en una renta nacional, no debió haber tenido origen en el Congreso de la República, tal y como lo prevén los artículos 151 y 154 de la Constitución Política, en

consonancia con lo dispuesto en el artículo 142, numeral 12, de la Ley 5 de 1992 (Ley Orgánica del Congreso).

2.2.3. Como consecuencia de lo anterior, aduce el actor que, por tratarse de una ley de iniciativa gubernamental, como quiera que, en su entender, plantea una reducción de ingresos (10% del total del incremento de IVA a la telefonía móvil celular), debió contener la correspondiente fuente sustitutiva, una vez analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, dado que no se cumplió con dicho presupuesto, el artículo 10 demandado también quebranta el estatuto superior, en tanto que desconoce abiertamente el imperativo cumplimiento de las normas orgánicas del presupuesto.

IV. INTERVENCIÓN

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 7 de septiembre de 2011, la apoderada judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el trámite de la presente acción, con el fin de solicitarle a la Corte que declare exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010.

Con respecto a la violación del principio de unidad de materia, sostuvo la interviniente que los preceptos normativos acusados no desconocen tal principio, toda vez que, a través de las medidas que en ellos se adoptan, se logra, en realidad, el acceso y goce efectivo del derecho fundamental a la salud, desde la óptica del deporte y la cultura como herramienta necesaria para el desarrollo integral de cada individuo.

Sostiene al respecto que, en cuanto la Ley 1393 *“tiene por objeto contribuir a generar recursos adicionales para la salud”*, existe entre ésta y los artículos acusados una relación de conexidad temática, pues, como se mencionó, en dichos artículos se adoptan medidas en favor de la cultura y el deporte, aspectos que coadyuvan a lograr el acceso y goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

También pone de presente la interviniente, que las normas demandadas, al modificar la participación de los municipios en una renta nacional, en ningún momento desconocieron la iniciativa privativa del Gobierno en estos asuntos, pues la propuesta fue radicada por el Gobierno, a través de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, tal y como consta en la Gaceta del Congreso número 128 del 20 de abril de 2010.

Adicionalmente, señala que la obligación de proveer una fuente sustitutiva de recursos cuando se ordena una reducción de ingresos, no se predica respecto de cualquier iniciativa tendiente a redireccional recursos o a modificar destinaciones específicas, sino en aquellos eventos en que mediante un

beneficio tributario se elimina un ingreso, pues de lo contrario se desconocería la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República.

Para concluir, sostiene que las comisiones accidentales de conciliación están plenamente habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos respecto de determinado proyecto, siempre que surjan discrepancias en las cámaras, de manera que el cambio introducido en el artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, en modo alguno transgrede el artículo 161 de la Carta Política.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

- En el término de fijación en lista, los ciudadanos **Yulainny Zayhonara Morales, Jackeline Guzmán Buitrago, Nelfy Astrid Barreto Lozada, Ebert Andrés Sánchez Ramírez, Marcela Suárez Torres, Cristian Orlando Díaz Ibarra, Luis Alejandro Carreño, Jorge Hernández Correa, Jhon Alexander Zabala, Lorena Flórez Suárez, Elkin Jovanny Bergaño Forero, Héctor Julio Guarnizo Quintana, Leidy Viviana Téllez Páez, Juan Pablo Morantes Acuña, Johana Patricia Lozada, Yaircinio Barón, Claudia Yaqueline Cárdenas Niño, Ramón Bustamante Clavijo, William Alexander Rivera, Luis Alejandro Camacho, Deisy Jiménez Saldaña, Edwin Díaz Páez, Milena Paola Estupiñán Suárez, Carlos Mauricio Trigos, Carlos Alberto Peláez, Yeison Mauricio Cruz, Sonia Leonor Bustos, Gerardo Carvajal Liévano, Rocío Mateus Cadena, Héctor Claudio González, Ingrid Johanna Talero Sánchez, Irma Cristina Tibaduiza Gonzáles y Darhuid Jonathan Camacho** se hicieron partícipes de la causa suscitada a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 y, en consecuencia, solicitaron a esta Corporación que declarara la inexecutable de las referidas normas.

Además de expresar su adhesión a los cargos de fondo propuestos por el demandante, en términos generales, señalan los coadyuvantes que las normas demandadas vulneran la Constitución Política, por cuanto el legislador desconoció la iniciativa privativa del gobierno para expedir o modificar normas sobre participaciones de los distritos y municipios en las rentas nacionales.

Así mismo, manifiestan que dichas disposiciones quebrantan el principio constitucional de unidad de materia, dado que el legislador rebasó su competencia, al entrar a regular temas relacionados con la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el deporte y la cultura, en una ley que tiene por objeto fortalecer económicamente el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, algunos de los ciudadanos intervinientes se muestran en desacuerdo con el texto conciliado del artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, toda vez que consideran que la comisión accidental respectiva se extralimitó

en el ejercicio de sus competencias al modificar aspectos sustanciales del proyecto de ley debatido y aprobado en Senado y Cámara.

-A su turno, los ciudadanos **Sandra Piedad Botero Bohórquez, Lina María Rodríguez, Camilo Andrés Tovar Perilla, Johan Hernán Lugo Barbosa, Ivone Paola Rodríguez, Diana Carolina Porras Rodríguez, Martha Cecilia Recaman Jaramillo, Natalia Escobar Portela, Linda Magaly Castro Millán, Alejandro López Torres, Ruth Feliciano Garzón y Erwing Rodrigo Moreno** se pronunciaron sobre la demanda de la referencia con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas objeto de reproche.

A juicio de los intervinientes, si bien es cierto que el artículo 142 de la ley 5 de 1992, consagra que solo por iniciativa del gobierno el legislador puede dictar o reformar leyes relacionadas con la participación de los municipios en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, no lo es menos que el artículo 150 de la Constitución Política le otorga facultad al Congreso de la Republica para expedir leyes, y a través de ellas, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, lo cual significa que está haciendo pleno uso de las competencias expresamente atribuidas por la norma superior.

En cuanto hace al cargo por violación del principio de unidad de materia, disienten de la postura del demandante, al señalar que las disposiciones objeto de censura se adhieren plenamente al contenido de la Ley 1393 de 2010, puesto que regulan materias afines a la salud, a través del deporte y la cultura, de manera que el legislador no realizó un cambio abrupto del núcleo temático de la ley, pues ha de entenderse que una disposición normativa puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando exista relación objetiva y razonable entre los mismos.

Respecto de los demás cargos de inconstitucionalidad que se alegan en la presente causa, estiman los intervinientes que se trata de simples interpretaciones subjetivas que carecen de todo fundamento jurídico para generar un verdadero debate o escenario de confrontación constitucional.

- Entre tanto, los ciudadanos **Martha Isabel Jiménez Millán y Hernando Quintero Ramírez**, intervinieron en el presente asunto, a fin de solicitarle a esta Corporación que se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda propuesta, debido a ineptitud sustancial de la misma.

En criterio de los intervinientes, la demanda formulada por el actor no cumple con los presupuestos mínimos previstos en el numeral 3° del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para su admisión. Puntualmente, manifiestan que no se advierten razones claras, suficientes y pertinentes que permitan sustentar la inconstitucionalidad de las normas acusadas, pues solo se limita a exponer una serie de argumentos confusos que no facilitan la identificación de una verdadera oposición a la Constitución Política.

No obstante lo anterior, de manera subsidiaria, le proponen a la Corte que declare exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, en la medida de que no existió vulneración del principio constitucional de unidad de materia, toda vez que a través de dichas normas se pretende obtener recursos para el deporte y así contribuir a la salud de los ciudadanos.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5220, del cuatro (04) de octubre de dos mil once (2011), se pronunció sobre la constitucionalidad de la ley parcialmente acusada, solicitándole a la Corte declarar inexequibles los artículos 10 y 11 de la misma, con base en las siguientes consideraciones:

Partiendo de un análisis del proceso de formación de la Ley 1393 de 2010, iniciando con la exposición de motivos, la Vista Fiscal advierte que los artículos 10 y 11 objeto censura constitucional, vulneran el principio constitucional de unidad de materia, toda vez que su contenido no se relaciona con ninguno de los propósitos perseguidos por la ley y consignados expresamente en su título, pues no hace referencia alguna a temas puntuales respecto del Sistema de Seguridad Social en Salud, sino que, por el contrario, *“se ocupa del destino y del manejo de los recursos correspondientes a las bibliotecas públicas”*.

A su turno, aduce que el artículo 11 demandado, además de vulnerar el anterior principio constitucional, desconoce también la iniciativa privativa del Gobierno en la expedición de normas relacionadas con la participación de los municipios en las rentas nacionales, pues al regular una materia de ese alcance, no debió haber tenido origen en la célula legislativa.

Bajo el anterior contexto, el Ministerio Público considera que no es necesario referirse a los demás cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante, pues con lo expuesto en precedencia es suficiente para deprecar la inexequibilidad de los preceptos normativos acusados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010.

2. Alcance de la demanda y problema jurídico

2.1. Como ya ha sido mencionado, en el asunto bajo examen el actor le solicita a la Corte que declare inexecutable los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, por considerar que, a través de dichas normas, el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia, consagrado expresamente en los artículos 158 y 169 de la Carta, e igualmente, la iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno para promover leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales, mandato contenido en el artículo 154 del mismo ordenamiento Superior.

2.2. De acuerdo con el planteamiento de la demanda, la violación del principio de unidad de materia se produjo como consecuencia de que los artículos acusados regulan asuntos que no guardan ninguna relación de conexidad con la materia de la ley. Así, mientras la Ley 1393 de 2010, tiene por objeto la búsqueda y generación de recursos para contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, en su orden, se ocupan del destino y manejo de recursos correspondientes a las bibliotecas públicas (art. 10°) y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura (art. 11), aspectos totalmente ajenos al fin perseguido por el ordenamiento al que pertenecen.

2.3. En cuanto hace al desconocimiento de la iniciativa legislativa privativa del Gobierno, se afirma en la demanda que la misma tuvo lugar, dado que las normas acusadas tratan una materia relacionada con la participación de los municipios en una renta nacional, asunto que no debió tener origen en el Congreso de la República, como en efecto ocurrió, sino en el ejecutivo, tal y como lo prevé el artículo 154 de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 142, numeral 12, de la Ley 5 de 1992.

2.4. Un grupo importante de intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, se manifestó de acuerdo con el planteamiento de la demanda. En términos concretos, coinciden con el actor en sostener que los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 violan el principio de unidad de materia, toda vez que regulan temas relacionados con la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas, el deporte y la cultura, en una ley que tiene por objeto fortalecer financieramente el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Consideran, además, que el artículo 11 acusado también desconoce la iniciativa legislativa privativa del Gobierno, ya que regula la participación específica en una renta nacional, medida que se adoptó sin el correspondiente respaldo del Gobierno.

2.5. Por su parte, un segundo grupo de intervinientes se expresó en contra de las acusaciones, por considerar que las disposiciones impugnadas se ajustan a la Constitución Política. En punto a la presunta violación del principio de unidad de materia, afirman que aquellas se adhieren plenamente al contenido de la Ley 1393 de 2010, en cuanto regulan materias afines a la salud, como lo son el deporte y la cultura. Sostienen igualmente que, en cuanto al desconocimiento de la iniciativa legislativa privativa del Gobierno para

impulsar leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales, el actor incurre en abiertas contradicciones, pues, aun cuando en algunos apartes de la demanda sostiene que las normas acusadas no fueron tramitadas a iniciativa del Gobierno, en otros reconoce que fueron los ministros quienes radicaron el proyecto de ley incluyendo los contenidos cuestionados.

2.6. De acuerdo con los planteamientos de la demanda y lo expresado en las distintas intervenciones, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer, inicialmente, lo siguiente:

- Si el legislador desconoce el principio de unidad de materia, por el hecho de incluir en una ley cuyo objeto es contribuir a generar recursos adicionales para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, medidas relacionadas con la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas, el deporte y la cultura.

De concluirse que las normas demandadas no violan el principio de unidad de materia, le corresponderá a la Corte definir:

- Si a través de tales normas el legislador desconoce la iniciativa privativa del Gobierno para promover leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales.

3. El principio de unidad de materia. Configuración constitucional y reglas aplicables

3.1. Según quedó explicado, se le atribuye a las normas acusadas la presunta violación del principio de unidad de materia, sobre la base de considerar el actor, que en ellas se regulan asuntos que no guardan ninguna relación con el tema de la ley a la que pertenecen. Al respecto, habrá de recordarse inicialmente que el mencionado principio ha sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, quien, a través de distintos pronunciamientos, ha reconocido el importante papel que éste cumple en el proceso de racionalización y tecnificación del trámite legislativo, ocupándose también de definir los presupuestos básicos que determinan su ámbito de aplicación.

3.2. Como es sabido, el principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

3.3. A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así

como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad¹. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.²

3.4. Ha dejando en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio *transparente* y *coherente* de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”³. Su observancia contribuye, entonces, “a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”⁴.

Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de *transparencia* en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, “se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate”⁵. Así, por ejemplo, puede ocurrir que a un proyecto ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, “defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los

¹ Sentencia C-390 de 1996.

² *Ibíd.*

³ Sentencia C-501 de 2001.

⁴ Sentencia C-714 de 2008.

⁵ Sentencia C-230 de 2008.

ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia”⁶.

De igual manera, en punto al objetivo de contribuir a la *coherencia* del debate, este Tribunal ha señalado que la unidad de materia propende porque la “tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad”⁷. Esta última situación irregular tendría lugar, precisamente, en los casos en que, aun cuando ciertos contenidos temáticos haya sido introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumpla con el debate en algunas de las instancias legislativas, tales contenidos no se relacionan con una materia común, ni resultan afines -directa e indirectamente- con el tema general del proyecto. En tales eventos, el debate no sería coherente por razón de la incongruencia interna surgida entre las propias medidas cuestionadas y el texto general de la ley⁸.

3.5. Conforme con lo dicho, el principio de unidad de materia actúa, entonces, como un límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, en cuanto le impone al debate legislativo una medida de orden, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes, en el entendido que una vez surtido el proceso legislativo, las mismas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.

3.6. Ahora bien, sin desconocer el importante papel que está llamado a cumplir el principio de unidad de materia en el desarrollo de la función legislativa, esta Corporación viene afirmado que, para efectos de darle estricta aplicación al referido principio, es necesario ponderar, por una parte, el alcance constitucional a él reconocido y, por la otra, el amplio margen de configuración política que, en virtud del principio democrático y la cláusula general de competencia, también la propia Carta le otorga al Congreso para regular las distintas materias de ley. En ese contexto, lo ha manifestado la Corte, el principio de unidad de materia “no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio”⁹.

3.7. Acorde con tal criterio, la jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia “no significa simplicidad temática”¹⁰, de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión

⁶ Sentencia Ibídem.

⁷ Sentencia Ibídem.

⁸ Sobre el tema se pueden confrontar, entre otras, las Sentencias C-886 de 2002 y C-230 de 2008.

⁹ Sentencia C-796 de 2004. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-188 de 2006, C-832 de 2006, C-400 de 2010 y C-277 de 2011.

¹⁰ Cfr., entre otras, las Sentencia C-523 de 1995, C-992 de 2001, C-188 de 2006 y C-400 de 2010.

“*materia*”, a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que “permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”¹¹. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para “determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían”.

3.8. Así, dentro del propósito de respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes, esta Corporación ha precisado que resulta constitucionalmente admisible, desde el punto de vista del principio de unidad de materia, que un proyecto de ley pueda tener diversos contenidos temáticos, “siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley”¹².

3.9. En punto a este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica¹³.

Recientemente, en la Sentencia C-400 de 2010, la Corte hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la (i) **conexidad temática**, explicó que la misma puede definirse “como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”. Como ya se mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, “no significa *simplicidad temática*, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable¹⁴”. En cuanto a la (ii) **Conexidad causal**, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Por su parte, frente a la (iii) **conexidad teleológica**, dijo igualmente que ella también tiene que ver con “la

¹¹ Sentencia C-523 de 1995.

¹² Sentencia C-188 de 2006.

¹³ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000, C-714 de 2001, C-104 de 2004, C-188 de 2006, C-230 de 2008, C-486 de 2009, y C-400 de 2010.

¹⁴ *Cfr.* Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”. Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, “la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Finalmente, respecto de la (iv) **Conexidad sistemática**, la misma fue entendida “como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.

3.10. De este modo, para efectos de establecer el cumplimiento del principio de unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, que permita verificar si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica. Con base en tal lectura, la propia jurisprudencia constitucional ha venido considerando que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”¹⁵.

3.11. Respecto a las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control de constitucionalidad, a la luz de las reglas de interpretación por ella fijadas, la Corporación ha precisado que el citado control debe ser *flexible*, de tal manera que, como se ha explicado, se respete el amplio margen de configuración reconocido al Congreso para hacer las leyes, impidiendo a su vez, que una interpretación demasiado rígida o restrictiva, termine por hacer inoperante la labor legislativa.

Sin embargo, como ya lo ha hecho en anteriores pronunciamientos, la Corte ha dejado claro que el hecho de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea *flexible*, “tampoco puede implicar que [éste] quede desprovisto de contenido”¹⁶, pues ello llevaría a desconocer el mandato constitucional que lo consagra y que expresamente le impone al Congreso su estricta observancia. Por eso, si bien el legislador, dentro de su amplio margen de configuración política, se encuentra habilitado para incluir en una misma ley diversos temas, la posibilidad de que dicha habilitación se entienda legítimamente ejercida, según ha quedado dicho, depende de que los temas en ella incluidos guarden una relación de conexidad interna, pudiendo ser ésta causal, temática, sistemática o teleológica, pues solo de esta manera se atiende al propósito perseguido con el principio de unidad de materia, cual es el de evitar las incongruencias normativas en las leyes¹⁷.

¹⁵ Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ Sentencia C-486 de 2009.

¹⁷ Cfr., entre otras, las Sentencias C-501 de 2001, C-460 de 2004 y C-486 de 2009.

3.12. Sobre la base de los criterios expuestos, este Tribunal ha definido la metodología a seguir en el examen de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia, destacando que, inicialmente, *(i)* le corresponde al juez constitucional entrar a determinar el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada, para, posteriormente, *(ii)* proceder a verificar si la norma que ha sido cuestionada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, que justifique su incorporación al texto de la ley objeto de revisión.

3.13. De igual manera, a efectos de precisar los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia ha estimado que resulta útil acudir: *(i)* a los antecedentes legislativos, entendiendo por tal la exposición de motivos del proyecto, las diferentes ponencias, los debates en comisiones y plenarias y los textos originales y definitivos; *(ii)* al propio título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define la temática a tratar; e igualmente, *(iii)* al contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina. Para la Corte, la evaluación y valoración de tales elementos, ya sea de forma conjunta o independiente, según lo determinen las circunstancias particulares, “es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política”¹⁸.

3.14. No sobra reiterar, siguiendo el precedente constitucional, que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Ha dejado en claro la Corte que, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio, el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que, como se ha explicado, debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada¹⁹.

4. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

4.1.v De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 2° y 3° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha señalado que, para efectos de que la Corte pueda adelantar el control constitucional sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia, se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga

¹⁸ C-188 de 2006.

¹⁹ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-531 de 1995, C-211 de 2007, C-214 de 2007, C-230 de 2008, C-486 de 2009 y C-277 de 2011.

procesal mínima²⁰, cual es la de: (i) señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar las disposiciones que según su criterio no guardan relación con el tema general de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no son afines a la materia de la ley.

En el asunto bajo examen, la Corte considera que el actor cumplió con los mencionados requisitos de procedibilidad, toda vez que, en el respectivo escrito de acusación, se refiere al contenido temático de la ley acusada, indica cuales son las normas incompatibles con dicho contenido temático, e igualmente, incluye los motivos por los cuales se presenta la incongruencia normativa alegada. En efecto, conforme quedó ya anotado, el actor estructura el cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia, sosteniendo que, mientras Ley 1393 de 2010 tiene por objeto fortalecer financieramente el Sistema General de Seguridad Social en Salud, los artículos acusados, 10 y 11 del mismo ordenamiento, se ocupan de regular temas totalmente ajenos a dicho fin, cual es la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas, el deporte y la cultura, incongruencia que desconoce el mandato previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

De esa forma, los elementos contenidos en la demanda satisfacen la carga de procedibilidad impuesta, siendo éstos suficientes para que la Corte active su competencia y emita un pronunciamiento de fondo con respecto a la violación del principio de unidad de materia.

5. El núcleo temático de la Ley 1393 de 2010

5.1. La Ley 1393 de 2010, *"Por la cual se definen rentas específicas para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recurso para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones"*, fue expedida por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos, y a la potenciación y optimización de los ya existentes. Tal objetivo se infiere, sin discusión alguna, tanto del título de la ley, como de los antecedentes que hacen parte de la historia legislativa.

5.2. En efecto, de acuerdo con lo expresado por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 1393 de 2010, a través del mismo, se pretendía *"adoptar medidas que permitan generar nuevos recursos al sistema para superar el deterioro financiero del mismo, así como para asegurar el avance en materia de cobertura universal y unificación de planes de beneficios. De esta manera, se*

²⁰ Sobre el tema, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-188 de 2006, C-432 de 2010 y C-277 de 2011.

*requiere la consecución de nuevas fuentes de recursos, y la potenciación y optimización de los recursos existentes, especialmente a través de medidas integrales que permitan ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema*²¹. (Negrillas fuera de texto).

5.3. En la referida exposición de motivos, destacó el Gobierno la grave situación financiera que, para finales del año 2009, venía enfrentando el Sistema de Seguridad Social en Salud, especialmente frente a la prestación del servicio a los sectores de población más vulnerables, lo que, a su juicio, se derivaba, particularmente, de un aumento en la demanda por servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, y de la necesidad de avanzar en materia de cobertura universal y unificación de los planes de beneficios.

5.4. La grave crisis financiera del sistema de salud, se pretendió enfrentar, inicialmente, mediante la declaratoria del Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, lo que ocurrió con la expedición del Decreto Legislativo 4975 del 23 de diciembre de 2009, y los posteriores decretos de desarrollo. No obstante, ante la circunstancia de que dicho Estado de Emergencia fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-252 de 2010, quedando sin efecto las medidas adoptadas a su amparo, se hacía entonces necesaria la expedición de una ley que permitiera conjurar las causas de la crisis financiera del sistema de salud, orientada así, *“a la obtención de recursos con destino a la universalización en el aseguramiento, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, y a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública*”²².

5.5. Como se mencionó, a juicio del Gobierno, la citada ley debía estar dirigida, entonces, tanto a la búsqueda de nuevas fuentes de recursos para la salud, como al buen uso y optimización de los recursos que ya hacían parte del sistema, especialmente, *“a través de medidas integrales que permitieran ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema*”. En ese contexto, el objetivo de tramitar una ley de salvamento financiero para la salud, pasaba por la idea de incluir en ella algunas de las medidas económicas que se adoptaron durante la vigencia del Estado de Emergencia Social, y que la propia Corte, reconociendo la gravedad de la situación, les reconoció un efecto diferido con el propósito de permitirle al Gobierno y al Congreso sacar

²¹ Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro de Hacienda y Crédito Público, y Diego Palacio Betancourt, Ministro de la Protección Social. Exposición de motivos al Proyecto de Ley 280-2010 Cámara, Publicada en la Gaceta del Congreso N° 128 del 20 de abril de 2010, pág 9.

²² ²² Exposición de motivos al Proyecto de Ley 280-2010 Cámara, Publicada en la Gaceta del Congreso N° 128 del 20 de abril de 2010, pág. 9.

adelante la aludida iniciativa legislativa sin crear mayores traumatismos. Así, se pretendía incluir en la ley las medidas contenidas en los Decretos Legislativos 127, 129 y 132 de 2010, que establecían: (i) el primero, modificaciones al IVA sobre la cerveza y los juegos de suerte y azar, a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, licores, vinos aperitivos y similares, con los que se obtendrían recursos destinados a financiar prestaciones en salud y la unificación de los planes de beneficios; (ii) el segundo, medidas en materia de control a la evasión y elusión de cotizaciones y aportes al sistema de salud; y (iii) el tercero, mecanismos para administrar y optimizar el flujo de recursos que financian el Régimen Subsidiado de Salud.

Sobre el punto se dijo en la referida exposición de motivos:

“Como es de público conocimiento, existen hechos realmente graves que afectan la seguridad social en salud y los derechos de acceso a la salud, especialmente de los sectores de población más vulnerables, en la medida en que estos sucesos han deteriorado las condiciones financieras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En efecto, la demanda por servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, los cuales no estaban previstos en el esquema fijado por la Ley 100 de 1993, se ha venido generalizando recientemente. Este hecho pone en riesgo el equilibrio financiero del Sistema, puesto que el aumento acelerado de esta demanda compromete los recursos del aseguramiento en salud, y por esta vía amenaza la viabilidad del Sistema, pone en riesgo la continuidad en la prestación del servicio público de salud y el goce efectivo del derecho a la salud y a la vida de la población. Por ejemplo, en el Régimen Contributivo, los recursos que se orientan a la prestación de servicios No POS superan ya el 20% de la totalidad de los ingresos de la Cuenta de compensación del Fosyga. En las entidades territoriales, para finales de 2009, el déficit financiero en la prestación de servicios se incrementó de manera sustancial, alcanzando cerca de 1 billón de pesos.

El mencionado aumento en los gastos del Sistema ha hecho que los ingresos del mismo sean insuficientes para la atención de la demanda de servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud, pues los recursos son apenas suficientes para sostener la financiación del sistema de aseguramiento de ambos regímenes. Por otra parte, la Sentencia T-760 de 2008 de la honorable Corte Constitucional estableció la necesidad de ir avanzando para lograr, no solamente la cobertura universal, lo más pronto posible, sino también instó al Gobierno a plantear una transición para ir logrando la unificación de los planes de beneficios.

Esta situación plantea por tanto la necesidad de adoptar medidas que permitan generar nuevos recursos al sistema para superar el deterioro financiero del mismo, así como para asegurar el avance en materia de cobertura universal y unificación de planes de beneficios. De esta manera, se requiere la consecución de nuevas fuentes de recursos, y la potenciación y optimización de los recursos existentes, especialmente a través de medidas integrales que permitan ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema”²³.

5.6. El objetivo aducido por el Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1393 de 2010, fue mantenido y respaldado por el Congreso de la República en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. Así, en la ponencia para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, luego de hacer un recuento de las circunstancias que motivaron la iniciativa legislativa, los ponentes coincidieron con el Gobierno en señalar que la finalidad del proyecto era el de adoptar medidas dirigidas a *“la consecución de nuevos recursos con destino a la salud, así como a la optimización de los existentes”*²⁴, para lo cual era conveniente incluir, con carácter definitivo, las medidas contenidas en los decretos legislativos declarados inexecutable por la Corte y que tuvieran por objeto el citado propósito económico. Sobre este particular, se explicó en la ponencia lo siguiente:

“ Mediante Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009, el Gobierno Nacional decretó el Estado de Emergencia Social con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994, ante la grave situación que enfrentaba la prestación del servicio de salud en todo el territorio Nacional, entre otras, dada la insuficiencia de recursos en el sistema General de Seguridad Social en Salud para asumir los crecientes gastos por concepto de servicios y medicamentos no incluidos en los Planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, así como los imperativos de universalización y unificación de los planes de beneficios²⁵[1][1].

Con el fin de conjurar dicha causa de la crisis que da lugar a la declaratoria de emergencia social, el Decreto 4975 planteó la necesidad de generar nuevos recursos originados en la explotación de los

²³ Exposición de motivos al Proyecto de Ley 280-2010 Cámara, Publicada en la Gaceta del Congreso N° 128 del 20 de abril de 2010, pág. 9.

²⁴ Ponencia para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, publicada en las Gacetas del Congreso 220 del 18 de mayo de 2010, Senado, págs..1 y 2, y, 221 del 18 de mayo de 2010, Cámara, págs. 1.

monopolios de juegos de suerte y azar y licores, vinos y aperitivos, así como los provenientes de los cigarrillos y tabaco elaborado, las cervezas, sifones y refajos, entre otros. Asimismo, estableció la necesidad de optimizar el flujo de recursos que financian el sistema de seguridad social en salud, así como fortalecer los mecanismos antievasión y antielusión de las rentas que financian el sector.

Dichas determinaciones se materializaron finalmente, en primer lugar, con la expedición del Decreto 127 de 2010, el cual establecía modificaciones al IVA sobre la cerveza y los juegos de suerte y azar, así como a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, licores, vinos aperitivos y similares, con base en las cuales se obtendrían recursos destinados a financiar prestaciones excepcionales en salud y la unificación de los planes de beneficios.

En segundo lugar, mediante la expedición del Decreto 129 de 2010, *‘por medio del cual se adoptan medidas en materia de control a la evasión y elusión de cotizaciones y aportes al sistema de la protección social, y se dictan otras disposiciones’* y en tercer lugar a través de la expedición del Decreto 132 de 2010, *‘por el cual se establecen mecanismos para administrar y optimizar el flujo de recursos que financian el Régimen Subsidiado de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones’*.

Como es de amplio conocimiento, la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-252 de 2010 declaró la inexecutable del Decreto 4975 de 2009, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, por considerar que la crisis invocada como causante de la misma no se originaba en hechos sobrevinientes ni inminentes, tal y como lo exige la Constitución Política para el efecto.

Como consecuencia de dicha declaratoria de inexecutable se deriva también la inexecutable de las medidas adoptadas mediante decreto legislativo en el marco de la emergencia, la cual ha venido siendo objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en cada caso concreto.

Sin embargo, en tanto que el Alto Tribunal reconoce la excepcional gravedad de la situación financiera del sistema de seguridad social en salud, la cual pone en serio e inminente riesgo el efectivo disfrute del derecho a la salud de los colombianos, reconoce un efecto diferido respecto de las normas contenidas en decretos legislativos que establezcan fuentes tributarias de financiación orientadas exclusivamente al goce efectivo del derecho a la salud. Por tal razón, en Sentencia C-253 de 2010, la Corte estableció que la declaratoria de

inexequibilidad del Decreto 127 de 2010, únicamente se haría efectiva a partir del 16 de diciembre de 2010.

En este orden de ideas, como consecuencia de la decisión adoptada por la honorable Corte Constitucional, se requiere el trabajo coordinado, armónico y urgente del Congreso de la República y el Gobierno Nacional con el fin de adoptar mediante ley de la República y con carácter definitivo, las medidas contenidas en los decretos legislativos que tenían por objeto la consecución de nuevos recursos con destino a la salud, así como la optimización de los existentes. Para tal efecto, el Gobierno Nacional sometió a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa legislativa, en la cual se propone incluir como legislación ordinaria y permanente las medidas que desarrollen el objeto antes descrito que hubieren estado incorporadas en los decretos legislativos objeto de la declaratoria de inexequibilidad antes referida.

La explicación detallada del contenido de cada una de las disposiciones propuestas ha sido ampliamente desarrollada en la exposición de motivos del proyecto de ley radicado de manera conjunta por los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, y de la Protección Social, y no se considera necesario hacer referencia nuevamente a las mismas.

Dentro del término que los ponentes hemos tenido para el estudio del presente proyecto de ley, se han adelantado análisis y reuniones de concertación con el Gobierno Nacional y con representantes de las Entidades Territoriales, procurando que las disposiciones contenidas en el presente no sólo garanticen recursos para la atención en salud de los colombianos, sino que le permitan también a aquellas no perder recursos que comprometan el ejercicio de sus competencias.”²⁶

5.7. Por su parte, en las respectivas ponencias presentadas ante la Plenaria del Senado de la República y la Cámara de Representantes, se reiteró el propósito de circunscribir el objetivo del proyecto que se convirtió en la Ley 1393 de 2010, a la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos para el Sistema de Seguridad Social en Salud, y a la optimización de los recursos que hacían parte del sistema. Para tales efectos, las ponencias se limitaron a reproducir las explicaciones contenidas en la ponencia presentada para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, destacando que: *“como consecuencia de la decisión adoptada por la honorable Corte Constitucional, se requiere el trabajo coordinado, armónico y urgente del Congreso de la República y el Gobierno Nacional con el fin de*

²⁶. Ponencia para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, publicada en las Gacetas del Congreso 220 del 18 de mayo de 2010, Senado, págs..1 y 2, y, 221 del 18 de mayo de 2010, Cámara, págs.. 1 y 2.

*adoptar mediante ley de la República y con carácter definitivo, las medidas contenidas en los decretos legislativos que tenían por objeto la consecución de nuevos recursos con destino a la salud, así como la optimización de los existentes*²⁷.

5.8. Dentro del objetivo perseguido por la Ley 1393 de 2010, de fortalecer financieramente el Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la obtención de nuevos recursos y la optimización de los ya existentes, en el propio título o epígrafe de la ley se describen los aspectos concretos materia de regulación. Ellos son: (i) definir rentas de destinación específica para la salud; (ii) adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud; (iii) evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud; y (iv) redireccionar recursos al interior del sistema de salud.

5.9. Atendiendo pues a su finalidad integral, la Ley 1393 de 2010 se organiza a través de 40 artículos distribuidos en Cinco Capítulos. (i) Del Primer Capítulo hacen parte aquellas medidas dirigidas a la obtención de recursos tributarios para el Sistema de Seguridad Social en Salud; a su vez, (ii) al Segundo Capítulo se integran los recursos para el aludido sistema, provenientes de los juegos de suerte y azar; por su parte, (iii) en el Capítulo Tercero se incluyen las medidas en materia de control a la evasión y elusión de cotizaciones y aportes; de igual manera, (iv) el Capítulo Cuarto trata de la transformación de recursos para la unificación de los planes obligatorios de salud, y, finalmente, en (v) el Capítulo Quinto se encuentran las medidas económicas adoptadas en el campo financiero en beneficio del servicio de salud.

5.10. En cuanto a las medidas previstas en los Capítulos Primero y Segundo de la Ley 1393, dirigidas a obtener recursos tributarios para mejorar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, se advierte que las mismas se concretan: (i) en modificaciones al IVA sobre la cerveza y sifones (arts. 1°, 2° y 4°) y sobre los juegos de suerte y azar (arts. 3°, 4°, 12 a 25), y, también, (ii) en modificaciones a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (arts. 5°, 6° y 7°), y licores, vinos, aperitivos y similares (arts. 8° y 9°).

5.11. En ese esquema, se pone en evidencia que el núcleo temático de la Ley 1393 de 2010 se encuentra circunscrito al fortalecimiento financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, razón por la cual, puede sostenerse que resulta relacionada con la materia de la ley, toda norma que persiga dicho fin, dentro del contexto de definir rentas de destinación específica para la salud, promover actividades generadoras de recursos para dicho servicio, evitar la evasión y la elusión de aportes, redireccionar recursos al interior del sistema de salud, o, en suma, adoptar medidas que resulten a fines con tales asuntos.

²⁷ Ponencias para Segundo debate en plenarias de Senado y Cámara, publicadas en las Gacetas del Congreso 317 del 9 de junio de 2010, Senado, y 318 del 9 de junio de 2010 Cámara.

6. Las normas acusadas violan el principio de unidad de materia por cuanto regulan aspectos que no guardan ninguna relación de conexidad con el financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud

6.1. En la presente causa, las normas acusadas de violar el principio de unidad de materia son los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, los cuales hacen parte del Capítulo Primero de la citada ley, que se ocupa de regular el tema referente a los recursos tributarios que se incorporan al Sistema de Seguridad Social en Salud. El primero de tales artículos prevé:

“ARTÍCULO 10. Modifícase el artículo 41 de la Ley 1379 del 15 de enero de 2010, el artículo quedará así:

Artículo 41. Fuentes de financiación. En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, se aplicará un porcentaje de no menos del 10% en donde exista, la estampilla Procultura. En todo caso, en los distritos en los que existan fuentes de recursos diferentes a la estampilla Procultura, no inferiores al mínimo establecido en este inciso, estos podrán destinarse sin que sea necesario aplicar el porcentaje ya señalado en dicha estampilla.

En ningún caso los recursos a que se refiere este párrafo podrán financiar la nómina ni el presupuesto de funcionamiento de la respectiva biblioteca”.

6.2. Tal y como se desprende de su texto, a través del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, se modifica el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, *“Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones”*. El mencionado artículo 41 de la Ley 1379²⁸, regula a su vez lo referente a las fuentes de financiación de la red Nacional de Bibliotecas Públicas, disponiendo -de manera general- que, *“[e]n desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, no menos del 10% del total del incremento de IVA a que se refiere el artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 1111 de 2006, se destinarán a los efectos previstos en dicho artículo”*, esto es, a *“promover la creación, el fomento y el*

²⁸ Ley 1393 de 2010, *“ARTÍCULO 41. En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, no menos del 10% del total del incremento de IVA a que se refiere el artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 1111 de 2006, se destinarán a los efectos previstos en dicho artículo.*

Igual proporción se aplicará, en donde exista, respecto de la estampilla Procultura. En todo caso, en los distritos en los que existan fuentes de recursos diferentes a la estampilla Procultura, no inferiores al mínimo establecido en este inciso, estos podrán destinarse sin que sea necesario aplicar el porcentaje ya señalado de dicha estampilla.

En ningún caso los recursos a que se refiere este párrafo podrán financiar la nómina ni el presupuesto de funcionamiento de la respectiva biblioteca”.

fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan”²⁹.

6.3. La modificación introducida al artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, por parte del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, consiste en suprimir la destinación de no menos del 10% del total del incremento del 4% del IVA impuesto al servicio de telefonía celular, para financiar bibliotecas públicas. Tal supresión conlleva, a su vez, un nuevo destino de los recursos de no menos del 10% del incremento del IVA, contrario al inicialmente previsto por los artículos 24 de la Ley 397 de 1997 y 41 de la Ley 1379 de 2010 -la financiación de bibliotecas públicas-, cual es el de su reinversión en el deporte y la cultura, conforme lo prevé el artículo 11 de la precitada Ley 1393 de 2010, también demandado en esta causa.

6.4. El artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, dispone:

ARTÍCULO 11. Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 470. Servicio gravado con la tarifa del veinte por ciento (20%). A partir del 1o de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

El incremento del 4% a que se refiere este artículo será destinado a inversión social y se distribuirá así:

– Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

- El 25% restante será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados,

²⁹ Artículo 24 de la Ley 397 de 1997, cuyo tenor es el siguiente: *“ARTICULO 24. BIBLIOTECAS. Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal consolidarán y desarrollarán la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, coordinada por el Ministerio de Cultura, a través de la Biblioteca Nacional, con el fin de promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan. Para ello, incluirán todos los años en su presupuesto las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas en sus respectivas jurisdicciones.*

El Ministerio de Cultura, a través de la Biblioteca Nacional, es el organismo encargado de planear y formular la política de las bibliotecas públicas y la lectura a nivel nacional y de dirigir la Red Nacional de Bibliotecas Públicas”.

se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de distribución de estos recursos los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y el otro 50% para deporte. Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación de los mismos”.

6.5. En efecto, mediante el artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, se adiciona el Estatuto Tributario, con un artículo 470³⁰, a través del cual se dispone la distribución de los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA al servicio de telefonía móvil celular. Dicho precepto, tras recordar que a partir del primero de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con una tarifa del 20% del IVA -y ya no del 16%- , dispone expresamente que el incremento del 4% se destinará a inversión social, distribuyéndose de la siguiente manera: (i) el 75% de tal porcentaje se destinará al fomento, promoción y desarrollo del deporte y la recreación, a escenarios deportivos y atención de juegos deportivos, y a preparar el ciclo olímpico; mientras que (ii) el restante 25% se destinará al Distrito Capital y a los Departamentos, para que por medio de convenios con los municipios o distritos, se destine al fomento y desarrollo deportivo y de infraestructura y, también, para fomentar, promover y desarrollar la cultura y la actividad artística colombiana.

6.6. Con el fin de tener una mayor comprensión sobre el contenido y alcance de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, objeto de análisis en esta causa, resulta relevante el siguiente recuento normativo sobre la destinación

³⁰ Aun cuando el artículo 11 de la Ley 1393 de 2010 dice adicionar el Estatuto Tributario con un artículo 470, técnicamente se trata de una modificación, toda vez que el artículo 470 de dicho estatuto fue adicionado por el artículo 37 de la ley 1111 de 2006.

dada por la ley a los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA al servicio de telefonía móvil.

- Hasta el año 2002, el servicio de telefonía móvil estuvo gravado con un impuesto al Valor Agregado – IVA del 16%. Para ese año, el artículo 35 de la Ley 788 de 2002 (que adicionó el E.T. con el artículo 468-3), estableció en su parágrafo 2º, que, a partir del 1º de enero de 2003, el servicio de telefonía móvil estaría gravado con una tarifa del 20%. Asimismo, dispuso que el 4% adicional a la tarifa que hasta entonces estuvo en el 16%, se destinaría a inversión social, distribuyendo “Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación...”, y el 25% restante, debería ser “girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación establecido en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana”.
- Posteriormente, se expidió la Ley 1111 de 2006, la cual, en su artículo 37, mantuvo vigente, tanto la tarifa del 20% del IVA para el servicio de telefonía móvil (manifestando que tendría aplicación a partir del año 2007), como la distribución del incremento del 4% previsto en el artículo 35 de la Ley 788 de 2002. No obstante, la Ley 1111, a través del artículo citado, incluyó una modificación al parágrafo 2º del artículo 35 de la Ley 788 de 2002, en el sentido de disponer que, para llevar a cabo la ejecución de los recursos del incremento del IVA, correspondientes al 25% girado al Distrito Capital y a los Departamentos, éstos debían suscribir convenios con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados (dicha ley fue reglamentada por el Decreto 4934 de 2009).
- Tiempo después, se expidió la Ley 1379 del 15 del enero de 2010, por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas. Esta ley, en su artículo 41, ordenó una nueva distribución de parte de los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, en el sentido de señalar que no menos del 10% de tales recursos debían destinarse a la promoción, creación, fomento y fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas, y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan.
- Sin embargo, luego de transcurridos seis meses, la Ley 1393 del 12 de julio de 2010, a través de los artículos 10 y 11, decidió modificar el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, en el sentido de

suprimir los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, que se habían destinado a financiar bibliotecas públicas, disponiendo devolver tales recursos nuevamente al deporte y a la cultura conforme lo habían previsto las Leyes 788 de 2002 (art. 35) y 1111 de 2006 (art. 37).

6.7. Pues bien, examinado el contenido de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, encuentra la Corte que en éstos se regulan temas relacionados con el destino y manejo de los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, correspondientes a las bibliotecas públicas (art. 10), y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura (art. 11). Concretamente, a través de las citadas disposiciones, el Legislador modificó el destino de no menos del 10% de los mencionados recursos, pasándolos de contribuir a la financiación de las bibliotecas públicas, decisión que había adoptado recientemente el propio legislador a través del artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, a financiar actividades relacionadas con el deporte y la cultura, conforme lo habían dispuesto las leyes 788 de 2002 y 1111 de 2006.

6.8. Conforme con ello, comparte la Corte la posición de la demanda y del Ministerio Público, en el sentido de considerar que las normas acusadas violan el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 161 de la Carta, pues no se evidencia que los temas en ellos tratados guarden con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica.

6.9. Como ya se mencionó, la Ley 1393 de 2010, se expidió por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos, y a la potenciación y optimización de los ya existentes. Dentro de ese objetivo, y de acuerdo con su epígrafe, las medidas adoptadas en la ley se circunscriben a: (i) definir rentas de destinación específica para la salud; (ii) adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud; (iii) evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud; (iv) redireccionar recursos al interior del sistema de salud, y, en su defecto, a (v) adoptar medidas que resulten a fines con tales materias.

6.10. En el caso de las normas acusadas, las materias en ellas desarrolladas no están relacionada con la destinación específica de recursos para la salud; no se dirigen a evitar la evasión y la elusión de los aportes; no redireccionan recursos al interior del sistema de salud; y tampoco constituyen asuntos afines a tales propósitos.

6.11. Según fue mencionado, mientras la Ley 1393 de 2010 tiene por objeto la generación y optimización de recursos para contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, en su orden, se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y

al fomento y desarrollo del deporte y la cultura, aspectos éstos que resultan totalmente ajenos al fin perseguido por la citada ley.

6.12. Desde ese punto de vista, entre los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 y la materia de la mencionada ley, (i) no existe ningún tipo de **conexidad temática**, pues no se aprecia una vinculación objetiva y razonable entre la materia sobre la que versa la ley -la consecución y optimización de recursos para la salud- y el asunto tratado en las normas acusadas -manejo de recursos de las bibliotecas públicas, el deporte y la cultura-. Tampoco existe **Conexidad causal**, pues las razones que dieron lugar a la expedición de la ley -la crisis financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud- no coinciden con aquellas que surgen de los artículos acusados -distribución de los recursos provenientes del incremento del IVA, destinados a la financiación de bibliotecas públicas, el deporte y la cultura-. En consonancia con ello, no se presenta el fenómeno de la **conexidad teleológica**, pues no es posible establecer una identidad de objetivos entre la materia de la ley y las materias de que tratan las normas impugnadas, ni puede afirmarse que unas y otras persiguen un mismo designio. Así, mientras la Ley 1393 de 2010 busca mejorar la situación financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, a pesar de hacer parte de dicho ordenamiento, persiguen una finalidad distinta a ella, cual es la de distribuir recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, en sectores sociales distintos a la salud, como las bibliotecas públicas, el deporte y la cultura. Finalmente, tampoco surge **Conexidad sistemática**, en cuanto que no se aprecia una racionalidad u orden normativo interno entre la materia de la ley y el contenido de las normas acusadas. En punto a este último aspecto, debe destacar la Corte que los temas tratados en las normas acusadas, resultan, en realidad, totalmente ajenos y extraños a los que constituyen el eje temático de la Ley 1393 de 2010.

6.13. La ausencia total de conexidad material entre las normas acusadas y la Ley 1393 de 2010, sea ésta temática, causal, teleológica y sistemática, se refuerza también por la circunstancia comprobada de que ninguna de las medidas adoptadas para fortalecer financieramente el Sistema de Seguridad Social en Salud, involucró o se dirigió a afectar recursos provenientes del IVA al servicio de telefonía móvil celular, ni de su incremento del 4%. En efecto, revisado el contenido de la Ley 1393 de 2010, advierte la Corte que, en el ámbito de los recursos tributarios que la misma ley dispuso afectar para mejorar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, éstos se concretaron, única y exclusivamente, en modificaciones al IVA sobre la cerveza y sifones (arts. 1º, 2º y 4º) y sobre los juegos de suerte y azar (arts. 3º, 4º, 12 a 25), así como también, en modificaciones a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (arts. 5º, 6º y 7º), y licores, vinos, aperitivos y similares (arts. 8º y 9º). En ese sentido, la Ley 1393 de 2010, mantuvo vigente la idea expresada durante su trámite de aprobación, por el Gobierno en la exposición de motivos, y por el propio órgano legislativo en las distintas ponencias presentadas, de obtener recursos destinados a financiar el servicio de salud de las fuentes correspondientes a “*modificaciones al IVA sobre la*

*cerveza y los juegos de suerte y azar, así como a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, licores, vinos aperitivos y similares, con base en las cuales se obtendrían recursos destinados a financiar prestaciones excepcionales en salud y la unificación de los planes de beneficios*³¹.

6.14. Algunos intervinientes aducen que las normas acusadas no violan el principio de unidad de materia, en la medida en que si bien aquellas regulan asuntos relacionados con el deporte y la cultura, tales aspectos guardan, en todo caso, relación con la salud, desde el punto de vista de lo que puede ser una política de prevención. La Corte no comparte el referido criterio, pues el objetivo de la Ley 1393 de 2010 estaba dirigido, específicamente, a fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, razón por la cual, no le resultaba posible al legislador incluir materias que, si bien remotamente podían tener algún grado de vinculación con el tema general de la salud, ni directa ni indirectamente contribuían a la finalidad prevista en la ley.

6.15. Aun cuando la Corte ha sostenido que la interpretación del principio de unidad de materia debe ser *flexible*, también ha dejado en claro que, para efectos de no anular el contenido del citado principio, es necesario que las materias de una ley se relacionen internamente -desde una perspectiva estrictamente sustancial- y apunten a un mismo fin, circunstancia que no tiene lugar en el presente caso, pues, como se ha dicho, en una ley dirigida fortalecer la situación financiera del Sistema General de Salud, se incluyeron medidas que se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura. Tales medidas, aun cuando pueden perseguir un fin loable, no responden por sí mismas a un criterio mínimo de conexidad material con respecto a los fines perseguidos por la ley a la que se integran, lo cual, a su vez, no contribuye al objetivo constitucional de propiciar un ejercicio *transparente* y *coherente* de la función legislativa.

6.16. En este caso, es claro que la coherencia que debe primar en el ejercicio de la función legislativa se ve afectada, por el hecho de que, en el contexto de una ley destinada a fortalecer financieramente el sistema de salud, el Congreso decidió introducir modificaciones a otra ley que organiza las bibliotecas públicas. La falta de conexidad entre una y otra, sin duda, no garantiza que el cambio introducido por las normas acusadas, de modificar el destino de ciertos recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, pasándolos de financiar las bibliotecas públicas a financiar actividades deportivas y de cultura, haya sido producto de un juicioso y ponderado debate democrático, ni tampoco que los congresistas hubiesen tenido verdadera conciencia sobre el alcance y proyección de la aludida medida modificatoria.

³¹ Ponencia para Primer Debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, Gaceta del Congreso 221 del 18 de mayo de 2010. Ponencia para Segundo Debate Senado, Gaceta del Congreso 317 del 9 de junio de 2010. Ponencia para Segundo Debate Cámara, Gaceta del Congreso 318 del 9 de junio de 2010. La misma relación aparece en la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno, Gaceta del Congreso 128 del 20 de abril 2010.

6.17. Así, medidas relacionadas con las fuentes de financiación de las bibliotecas públicas, que en su momento concentraron toda la atención del Congreso, por haber sido adoptadas dentro del marco de un proceso legislativo especial, dedicado exclusivamente al tema de las bibliotecas, fueron materia de modificación posterior, esta vez, en el escenario de un proceso legislativo distinto, concentrado exclusivamente en la adopción de medidas dirigidas a apropiar nuevos recursos para la salud y racionalizar el uso de los existentes, lo cual es muestra de una evidente falta de coherencia legislativa. Esto último, teniendo en cuenta, además, que la decisión legislativa de financiar las bibliotecas públicas con recursos provenientes del incremento del IVA a la telefonía móvil, fue adoptada por el Congreso de la República, tan solo seis meses antes a la expedición de la ley sobre financiamiento de la salud, pues mientras la primera -la Ley 1379-, se expidió el 15 de enero de 2010, la segunda -la Ley 1393- lo fue el 12 de julio del mismo año.

6.18. De acuerdo con lo expuesto, la Corte procederá a declarar la inexecutable de los artículos 10 y 11 de la ley 1393 de 2010, por encontrar que los mismos violan el principio de unidad de materia, previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

6.19. En la medida en que el cargo contra las normas acusadas por violación del principio de unidad de materia se encuentra probado, no hay lugar a analizar los cargos restantes, pues se presenta el fenómeno de la sustracción de materia.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, “*por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-133/12**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Naturaleza del vicio (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Trasgresión no constituye un vicio material sino formal (Salvamento de voto)

VICIOS DE FORMA-Clasificación (Salvamento de voto)

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Operancia por vicios de forma (Salvamento de voto)

UNIDAD DE MATERIA COMO VICIO DE FORMA-Argumentos (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Vicios objeto de control (Salvamento de voto)

UNIDAD DE MATERIA COMO VICIO DE FORMA NO SUSCEPTIBLE DE SANEAMIENTO (Salvamento de voto)

UNIDAD DE MATERIA EN LEY QUE DEFINE RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA PARA LA SALUD-Trasgresión no constituye un vicio de competencia y no puede asimilarse a un juicio material (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-8486

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Salvo mi voto frente a la sentencia de constitucionalidad C- 133 de 2012, aprobada por la Sala Plena en sesión del veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), por las razones que a continuación expongo:

La posición que defiendo acerca de la naturaleza del vicio por desconocimiento de la unidad de materia implica un cambio en la naturaleza que se le ha venido asignando por la jurisprudencia. Es así como, hasta ahora, esta Corporación ha estimado que la violación al principio de unidad de materia no implica la ocurrencia de un vicio de forma, sino que se considera un vicio material³², o un vicio de competencia³³. La razón fundamental de adscribirle naturaleza material o competencial al desconocimiento de la regla de unidad de materia radica, para el primero de los casos, en la naturaleza del juicio que realiza la Corte Constitucional para determinar el incumplimiento de este requisito, sosteniendo que es necesario analizar el contenido material de la norma demandada para determinar si corresponde con el tema general de la ley donde se inserta. Frente al tema de competencia, surgido de un desarrollo del argumento anterior, sostienen que el Congreso de la República sólo estaría facultado para legislar sobre el tema general de la ley tramitada, y que hacerlo por fuera del mismo implica la trasgresión de los límites de su competencia.

Estos argumentos, sin embargo, corresponden en realidad a una situación que ha sido declarada por la propia Corte Constitucional en su jurisprudencia, y es que la Corte, al adscribirle esas naturalezas, lo que buscó fue determinar si la limitación para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad impuesta por el artículo 242 de la Carta para los vicios de forma, se debía extender a las situaciones del desconocimiento del principio de unidad de materia. Es así, como en la sentencia C-551 de 2003 se dijo:

“La doctrina del carácter material, y no formal, de la violación de la regla de unidad de materia fue desarrollada exclusivamente para determinar si ese vicio estaba o no cubierto por la regla de caducidad de la acción prevista por el artículo 242 superior”³⁴.

Como consecuencia de la naturaleza adjudicada por la Corte al desconocimiento del principio de unidad de materia, se derivan dos consecuencias importantes, la primera prevista desde el momento en que se plantea la discusión sobre la naturaleza del vicio, que es hacer inaplicable la caducidad de la acción contemplada en el artículo 242 de la Carta, y el segundo, convertir en insubsanable el vicio por desconocimiento del principio analizado.

³² Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-070 de 1994, C-531 de 1995, C-1161 de 2000, C-551 de 2003, C-120 de 2006, C-506 de 2006, C-211 de 2007, C-214 de 2007.

³³ Cfr. Sentencias C-546 de 1993, C-1161 de 2000, C-551 de 2003, C-539 de 2008, C-859 de 2008.

³⁴ Sentencia C-551 de 2003.

Desafortunadamente, los argumentos que la Corte ha utilizado para basar su decisión han estado más enfocados a evitar el tema de la caducidad que a dilucidar la realidad de dónde encuadra mejor el desconocimiento de un elemento que decididamente está inscrito en el aspecto procedimental y no en lo material. Mi argumentación parte, al igual que la utilizada por la posición mayoritaria, en lo que tiene que hacer el juez para determinar la ocurrencia del desconocimiento de la unidad de materia.

El proceso judicial constitucional principia preguntándose cuándo ocurre una vulneración constitucional de carácter material. La respuesta a este cuestionamiento sólo puede encontrarse cuando se demuestre la incompatibilidad del contenido normativo analizado con la materialidad de la Constitución Política. Si esto es cierto, la contrastación que se haga del contenido normativo con una norma de inferior jerarquía al de la Constitución, como por ejemplo con una ley, implica que no se está analizando si ocurre o no una incompatibilidad de la norma con la materialidad de la Constitución, sino otra cosa distinta. El hecho de que se analice el contenido de la norma legal para verificar el cumplimiento de un requisito, no implica automáticamente que se esté verificado si hay o no una incompatibilidad de dicha norma con la Constitución. Es así como en el caso del requisito de unidad de materia lo que se hace es verificar la compatibilidad de la norma con el cuerpo legal que la contiene, pero bajo ninguna consideración se le está contrastando con la Constitución. Así, no puede decirse que el vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia sea de naturaleza material, porque tal aserción sólo puede hacerse cuando un contenido de rango legal sea contrastado con el contenido material de la Constitución Política.

Es cierto que la exigencia de cumplimiento de la unidad de materia proviene de la Constitución, pero ello no implica que el contenido material de la norma analizada esté en contra del ámbito material de la Constitución, pues ello nunca se analiza cuando se verifica si lo demandado concuerda con el tema general de la ley que lo contiene. Así, el control constitucional material sólo existe como tal, en cuanto el parámetro de cotejo de la norma legal acusada sea un contenido constitucional. Así, el vicio por falta de unidad de materia, al no emanar de un juicio material -de la norma legal contra un contenido sustancial de la Constitución- no es un vicio de tal naturaleza.

Por otro lado, y frente a la supuesta naturaleza de la omisión del principio de unidad de materia como vicio de competencia, cabe anotar que la Corte Constitucional ha reconocido que la competencia es el "*presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma*"³⁵, aunque ha caído en el error de identificarlo con un vicio de carácter material, a pesar de que como se dijo antes, se refiere al puro procedimiento. Al respecto debe decirse que la falta de competencia de un órgano para

³⁵ Sentencia C-1161 de 2000.

proferir un acto no puede entenderse como un asunto de fondo, material o sustancial. El poder jurídico para expedir una norma a través de un trámite legislativo es un presupuesto de la formación de las leyes, no un aspecto del contenido normativo de éstas. En tal sentido, el juicio de competencia, esto es, de la existencia de capacidad jurídica para tramitar y dictar una disposición legal, no puede asimilarse a un juicio material.

Como consecuencia de lo anterior, pueden formularse las siguientes conclusiones³⁶:

(i) Los vicios de forma pueden ser: vicios de competencia o vicios de procedimiento. Tanto la ausencia de competencia como la irregularidad en el trámite entraña un vicio formal. Siendo la competencia un supuesto para iniciar un proceso de expedición de una ley, el juicio de competencia precede a los demás y antecede al juicio sobre el procedimiento. En otras palabras, el examen formal de la titularidad de la potestad legislativa que se ejerce es previo al examen de la observancia de las formas que se despliegan. Y por supuesto, anterior al juicio de contenido material de las disposiciones decretadas.

(ii) El defecto de unidad de materia se configura como un vicio de competencia, esto es un vicio de forma, bajo el entendido jurisprudencialmente reiterado del límite a la potestad legislativa para expedir una disposición sustancialmente divergente de la ley que la incorpora. En modo alguno se puede considerar como un vicio material, ya que en el examen de unidad de materia el contenido sustancial de la Constitución está ausente de confrontación alguna con la norma legal acusada.

(iii) Como vicio de forma, el defecto por unidad de materia solo puede ser alegado en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en el término de un año -caducidad-. Y al no ser un vicio formal de los referidos en el párrafo del artículo 241 de la Constitución -vicios de procedimiento-, no es susceptible de saneamiento.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

³⁶ Estas conclusiones han sido adaptadas de las ya sugeridas por mí en la aclaración de voto que formulé frente a la sentencia C-812 de 2009.

Anexo 38

Sentencia C-839/03**PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Definición**

La jurisprudencia constitucional define el principio de identidad como la condición según la cual “para que un proyecto se convierta en ley de la república, es necesario que sea aprobado en cada uno de los debates (en nuestra Constitución son cuatro para el caso de las leyes), pero manteniendo siempre el mismo texto en el proyecto.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Flexibilización/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Posibilidad de que cada Cámara en segundo debate pueda introducir modificaciones

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Comparación

PLENARIA DE LA CAMARA Y DEL SENADO-Supremacía de lo decidido encuentra límites en el principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Vulneración cuando texto propuesto en las Comisiones constitucionales no es sujeto al trámite correspondiente

COMISIONES CONSTITUCIONALES-Imposibilidad de delegar su competencia a las plenarios so pena de afectar principio de consecutividad

PLENARIA DE LA CAMARA Y DEL SENADO-Facultad de reformar texto debatido por las comisiones constitucionales

COMISIONES CONSTITUCIONALES-Posibilidad de asumir estudio de textos propuestos no discutidos y aprobados en primer debate

TRAMITE LEGISLATIVO-Norma acusada fue propuesta mas no debatida ni aprobada por las comisiones conjuntas

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Vulneración

TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración por cuanto norma acusada no cumplió debate reglamentario

Referencia: expediente D-4466

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003

Actor: Juan Diego Buitrago Galindo

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil dos (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

LEY 797
(9/01/2003)

por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 22. A partir de la vigencia de la presente ley quien devengue una mesada pensional de hasta 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes solo pagarán (sic) el 50% de las cuotas moderadoras y los copagos a que están obligados.

II. LA DEMANDA

El actor solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 22 de la Ley 797 de 2003 por vulneración de los artículos 13, 48, 95, 154, 157, 158 y 169 de la Carta. Los fundamentos de la demanda son los siguientes:

1. La norma demandada vulnera el artículo 13 porque privilegia a los pensionados que reciben hasta 3 salarios mínimos legales mensuales como mesada pensional y da un tratamiento discriminatorio injustificado a los demás afiliados al régimen contributivo, a los afiliados al régimen subsidiado y a los vinculados al sistema de seguridad social en salud, quienes no tienen derecho a descuentos en el pago de cuotas moderadoras y copagos.
2. La norma demandada vulnera el artículo 48 pues desconoce que los recursos generados por las cuotas moderadoras y los copagos coadyuvan a la financiación de la prestación del servicio de salud dentro del mismo régimen contributivo y el descuento reconocido resulta contrario al principio de solidaridad.
3. La norma demandada vulnera el artículo 95.9 porque desconoce el deber que tienen todos los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad y priva de importantes recursos económicos al sistema de seguridad social en salud.
4. La norma demandada vulnera el artículo 154 porque de acuerdo con éste las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional. No obstante, la disposición acusada, pese a establecer una exención sobre recursos que tienen un indiscutible carácter de contribución parafiscal, no se dictó por iniciativa del Gobierno. Además, esa norma superior dispone que los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y la disposición acusada, a pesar de regular aspectos relativos al pago de contribuciones parafiscales, inició su trámite en el Senado de la República.
5. La norma demandada vulnera los artículos 157 y 160, que consagran el principio de consecutividad en la formación de las leyes, de acuerdo con el cual los proyectos deben ser publicados oficialmente por el Congreso antes de darles curso en la comisión respectiva, aprobados en primer debate en la correspondiente comisión permanente, aprobados en cada cámara en segundo debate y sancionados en el Gobierno. De acuerdo con tales disposiciones, el artículo acusado, al no guardar ninguna relación de conexidad con lo aprobado en primer debate, debió ser considerado por las comisiones constitucionales pero no se cumplió con tal requisito.

6. La norma demandada vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 pues no guarda conexidad temática, ni teleológica, ni sistemática con la materia regulada por la Ley 797 de 2003.

III. INTERVENCIONES

A. Del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia conceptúa que la norma demandada debe ser declarada inexecutable por las siguientes razones:

1. Es una disposición que desequilibra la participación de la comunidad en la financiación del sistema de seguridad social en salud pues éste es un deber del que son titulares todos los habitantes y en especial aquellos que pertenecen a los sectores sociales de menores recursos. Además, vulnera el principio de solidaridad y contribuye a disminuir la cobertura del sistema.
2. Genera un tratamiento discriminatorio pues consagra un descuento en el pago de cuotas moderadoras y copagos del que están excluidas personas que reciben tres salarios mínimos legales mensuales o menos pero no como mesada pensional sino como salario.

B. De la ciudadana Helena Duarte

La ciudadana Helena Duarte coadyuva la declaratoria de inexecutable de la disposición acusada. Lo hace con base en los siguientes razonamientos:

1. El Congreso no podía decretar una exención parcial en el pago de contribuciones parafiscales propias del sistema general de seguridad social en salud durante el trámite de una ley que versa sobre el sistema general de pensiones y la adopción de medidas sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales, pues, no obstante que éste último proyecto haya sido presentado por el Gobierno Nacional, la iniciativa de una exención como aquella ha sido reservada por la Constitución al Gobierno Nacional.
2. El artículo 22 de la Ley 797 de 2003 fue incluido como una proposición de artículo nuevo para segundo debate, pero no fue ni discutido ni aprobado en primer debate. Además, no guarda conexidad alguna con lo discutido en primer debate pues mientras éste se ocupó del sistema de seguridad social en pensiones, la norma demandada versa sobre el sistema de seguridad social en salud.
3. Pueden conciliarse textos que no fueron aprobados por las comisiones permanentes pero siempre que se respete la esencia del proyecto, es decir, siempre que no se haya cambiado su finalidad ni alterado sustancialmente su contenido, requisito que no se cumplió en el caso de la norma demandada.

4. La norma resulta contraria al principio de solidaridad y genera una exención que privilegia a sus destinatarios y discrimina sin justificación alguna a los afiliados o vinculados al sistema general de seguridad social en salud que perciben menores ingresos que aquellos.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma jurídica demandada. Su concepto se apoya en los siguientes criterios:

1. La disposición acusada no vulnera el principio de igualdad porque se trata de supuestos fácticos diferentes pues no es posible ubicar dentro de un mismo nivel a los pensionados y a los trabajadores activos que se encuentran afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Los primeros cumplieron ya su obligación de cotizar en los términos de la ley para tener derecho a una pensión, los segundos todavía están activos y tienen capacidad de producción. Además, la norma no favorece a los pensionados que devenguen una gran suma de dinero sino a los pensionados que menos recursos reciben y de esta manera se garantiza su acceso al sistema de seguridad social, entendido como un todo, a través del principio de solidaridad.

2. La norma le da plena aplicación al principio de solidaridad pues éste también implica que las personas de menores recursos, que en el grupo de pensionados son los que obtienen una inferior mesada pensional, tengan mayores posibilidades de acceso al servicio público esencial de seguridad social a través de las facilidades que les otorgue la ley. Se trata de un evento en el que los menos favorecidos son objeto de especial protección por el Estado.

3. El artículo demandado no vulnera el artículo 154 superior pues cuando éste dice que los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes, tales proyectos han de referirse a los elementos del tributo. En el presente caso, el objetivo de la norma fue facilitar el acceso de los pensionados que perciben una mesada menor a tres salarios mínimos legales mensuales a los servicios de salud como servicio público esencial, razón por la cual no requería haberse iniciado en la Cámara de Representantes. Tampoco se requería iniciativa del Gobierno Nacional porque la norma no consagra una exención tributaria sino una tarifa diferencial aplicable a una contribución parafiscal.

4. La disposición no vulnera el principio de consecutividad en la formación de las leyes pues si bien fue introducida en plenaria y no en las comisiones, guarda estrecha relación con la materia que se venía discutiendo en éstas,

como era la equidad, la solidaridad y la sostenibilidad del sistema general de seguridad social en pensiones, el cual no puede mirarse de forma aislada al de salud pues la seguridad social constituye un todo integral que actúa conjuntamente. Además, se trata de un artículo que fue conciliado para solucionar las divergencias presentadas en relación con los textos aprobados.

5. La norma acusada no vulnera el principio de unidad de materia porque si el tema central de la Ley 797 es la equidad, solidaridad y sostenibilidad del sistema general de pensiones, esa norma adopta una medida que influye directamente en beneficio de los pensionados que devengan una mesada pensional de hasta tres salarios mínimos legales mensuales vigentes pues con el descuento consagrado se logra mayor rendimiento de los recursos pensionales y más facilidad en el acceso a los servicios de salud. Además, la seguridad social es un todo que debe ser analizado en forma integral y conjunta pues no es posible desligar el derecho a la seguridad social a tal punto que no se pueda relacionar para nada los aspectos relativos a salud y a pensiones. Se entiende, entonces, que la norma demandada logra un beneficio para los pensionados en aras a fortalecer la solidaridad del sistema y a conseguir la equidad en relación con los recursos pensionales que se tienen.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad del artículo demandado, según lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con lo consagrado en el Decreto Ley 2067 de 1991.

B. Problema jurídico

A juicio del demandante, la norma acusada adolece de vicios tanto de forma como de fondo. Los primeros, relacionados con la violación de los principios de consecutividad del trámite legislativo y de reserva de iniciativa gubernamental para el caso de leyes que versen sobre exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales. Los segundos, se fundan en considerar que la norma que otorga un descuento del 50% en el pago de cuotas moderadoras y copagos del sistema general de seguridad social en salud a favor de los pensionados que devenguen hasta tres salarios mínimos mensuales vigentes, desborda el núcleo temático de la Ley 797 de 2003; vulnera el derecho a la igualdad por discriminar a los trabajadores con el mismo ingreso y contraría el principio de solidaridad inherente al derecho a la seguridad social y al deber constitucional a cargo de los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

La Corte asumirá, en primera instancia, el análisis de los cargos fundados en la presunta existencia de vicios en el trámite que concluyó en la promulgación del artículo demandado, y, de encontrarlos infundados, realizará el estudio de fondo, comparando el texto acusado con los artículos de la Carta Política que el actor considera vulnerados.

C. Solución al problema jurídico planteado

Estudio de los vicios de forma

La relación entre los principios de identidad y de consecutividad en la formación de la leyes. Violación del principio de consecutividad derivado de la renuncia de competencias por parte de las comisiones constitucionales

1. La jurisprudencia constitucional define el principio de identidad como la condición según la cual *“para que un proyecto se convierta en ley de la república, es necesario que sea aprobado en cada uno de los debates (en nuestra Constitución son cuatro para el caso de las leyes), pero manteniendo siempre el mismo texto en el proyecto”*¹. Por lo tanto, debe conservarse la coherencia interna del contenido del proyecto durante el transcurso del debate parlamentario, según las etapas contempladas en el artículo 157 C.P.

2. Con todo, esta Corporación ha admitido que el principio de identidad, en contraposición a lo que sucedía en el régimen constitucional anterior², debe entenderse de manera flexible con el objeto de preservar el principio democrático inescindible a la actividad legislativa, pues esta fue la intención del Constituyente al consagrar, en el inciso segundo del artículo 160 Superior, la posibilidad de que cada cámara, en segundo debate, pudiera introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Esta facultad, empero, no debe entenderse como la negación del principio de consecutividad (Art. 157 C.P.), que obliga a que todo proyecto, para convertirse en ley, deba ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en segundo por la plenaria tanto del Senado como de la Cámara de Representantes. (Regla de los cuatro debates)

3. Al comparar los principios en comento, podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política – el principio de identidad relativa y de consecutividad – generaría, *prima facie*, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-198/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

² *Cfr.* Artículo 81 de la Constitución de 1886.

y legitimidad democrática que adquieren las plenarios respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes.³

4. La supremacía de lo decidido en el pleno de cada cámara, empero, encuentra límites en el principio de unidad de materia, puesto que no sería admisible que la plenaria incluyera temas nuevos que carecieran de conexidad alguna con lo debatido y aprobado en comisiones, so pena de restar racionalidad al trámite legislativo y hacer nugatorio el deber de publicidad que lo gobierna. Bajo el amparo de estos supuestos, la jurisprudencia de la Corte estima que para configurar un cargo de constitucionalidad por la violación de los principios de identidad y consecutividad *“no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido”*⁴.

En conclusión, el límite que tienen las plenarios de cada corporación legislativa para el ejercicio de la facultad de introducción de texto nuevos con relación a lo discutido y aprobado en comisiones, es la conservación de la unidad de materia. Así, el cargo de constitucionalidad por violación de los artículos 157 y 160 C.P. prosperará en la medida en que se acredite el desconocimiento de dicha limitación.

5. Es claro, entonces, que el artículo 160 de la Carta Política permite a las plenarios de cada corporación legislativa efectuar las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias al proyecto de ley correspondiente, a condición que tales reformas tengan unidad de materia con el tema del mismo. Con todo, las facultades que se adscriben a las plenarios con base en su mayor ascendencia democrática dentro de la estructura del Congreso, no tienen un alcance tal que releven a las comisiones constitucionales del estudio y aprobación o negación de las propuestas que antes ellas se presenten.

³ Esta relación de jerarquía entre comisiones y plenaria es, además, la que sustenta lo regulado en el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, cuando estima que las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas durante el debate en plenaria puedan resolverse sin que el proyecto deba regresar a las respectiva comisión permanente.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por lo tanto, resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.

En la Sentencia C-801/03, la Corte se pronunció sobre la imposibilidad que tienen las comisiones de delegar su competencia a las plenarias, so pena de afectar el principio de consecutividad. La razón de esta decisión está concentrada en las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio en comento, a saber:

- (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.
- (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto.
- (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.

Lo anterior, por supuesto, no desconoce el contenido del inciso segundo del artículo 160 C.P., habida cuenta que el presupuesto fáctico del que parte esta norma constitucional es distinto. Como se anotó en apartado anterior, esta disposición permite a las plenarias reformar el texto debatido por las comisiones constitucionales, esto es, que los miembros del pleno de cada cámara legislativa están en la posibilidad de modificar, adicionar o suprimir el texto del proyecto aprobado en primer debate. Estas nuevas modificaciones son presentadas durante el segundo debate y, como es obvio, no son conocidas por las comisiones, quienes no tienen oportunidad alguna de estudiarlas. Cosa distinta es que la proposición haya sido, se insiste, presentada ante la comisión constitucional respectiva, caso en el cual es esta instancia la que debe tramitarla, ello debido a que la facultad otorgada a las plenarias por el artículo 160 C.P., no contrae, en lo absoluto, la posibilidad

que éstas asuman, en forma supletoria, el estudio de los textos propuestos mas no discutidos y aprobados durante el primer debate del proyecto de ley.

6. Con base en lo expuesto, la Corte asumirá el estudio del cargo que sobre este particular expone el actor. Para el ciudadano Buitrago Galindo, el artículo 22 de la Ley 797 de 2003 viola el principio de consecutividad al constituirse en un tema nuevo, incluido en la plenaria de Senado, que no guarda ninguna relación con el núcleo temático discutido en comisiones conjuntas⁵.

Sobre el punto, la Sala Plena observa que el texto demandado fue incluido en la ponencia para segundo debate, elaborada por las comisiones séptimas de Senado y Cámara de Representantes, consignándose como uno de los “artículos nuevos que fueron dejados como constancia en la secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general”, texto que a su vez está contenido en las “Modificaciones al título y al articulado aprobado en las sesiones conjuntas de las comisiones séptimas constitucionales de Senado y Cámara”⁶.

De ello se infiere que la norma demandada fue propuesta, más no debatida ni aprobada, en el seno de las comisiones conjuntas, las que delegaron esa labor a las plenarios de ambas cámaras legislativas, razón por la cual incluyeron el texto demandado en la ponencia destinada a segundo debate. Aunque, de conformidad con lo consignado el acta de la plenaria del 20 de febrero de 2002⁷, el pleno de la Cámara de Representantes no discutió la norma acusada, ello sí sucedió en la plenaria del Senado de la República, según consta en el acta de la misma fecha.⁸ Esta circunstancia se estimó dentro del trámite legislativo como una discrepancia susceptible de ser dilucidada a través de comisión accidental de conciliación⁹ en los términos del artículo 161 Superior¹⁰, lo que efectivamente se llevó a cabo¹¹, aprobándose el texto

⁵ El Proyecto de Ley 056/02 Senado, 055/02 Cámara, que concluyó en la Ley 793 de 2003, siguiendo el procedimiento consagrado en el artículo 163 C.P., con base en el mensaje de urgencia del 15 de noviembre de 2002, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud. La sesión conjunta de las comisiones séptimas constitucionales de ambas cámaras fue autorizada a través de la Resolución No. MD-2101 del 26 de noviembre de 2002, emitida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes. (Cfr. Folios 42 a 44 del expediente).

⁶ Gaceta del Congreso No. 617 del 18 de diciembre de 2002 (Folios 198 a 209 del expediente).

⁷ Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003 (Folios 226 a 313 del expediente).

⁸ Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, p. 54 (Folio 406 del cuaderno de pruebas).

⁹ La jurisprudencia constitucional, con base en el análisis del artículo 161 C.P. estima que cuando un texto normativo ha sido debatido en la plenaria de una corporación y no la otra, el mecanismo idóneo para resolver la discrepancia es la conciliación en la comisión accidental, a condición que el texto base de la controversia conserve unidad de materia con el tema debatido en cada corporación legislativa. Sobre este particular, pueden consultarse las Sentencias C-282/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1488/00 M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez y C-198/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ El artículo 161 de la Constitución Política fue reformado por el artículo 9 del Acto Legislativo No. 01 del 3 de julio de 2003.

¹¹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, p. 50 (Folio 275 del expediente), para el caso de la aprobación por la plenaria del Cámara de Representantes y Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, p. 61 (Folio 413 del cuaderno de pruebas) respecto a la aprobación por la Plenaria del Senado de la República.

unificado por cada una de las cámaras, articulado que incluyó la disposición atacada.

7. Del trámite legislativo descrito y de los fundamentos jurídicos anteriormente expuestos, la Sala Plena llega a las siguientes conclusiones:

- (i) El texto demandado fue propuesto, más no discutido y aprobado, por las comisiones séptimas de ambas cámaras, motivo por el que fue incluido como constancia en el texto de la ponencia para segundo debate.
- (ii) Dicho texto recibió debate y aprobación en la plenaria del Senado de la República, sin que tuviera igual tratamiento en la Cámara de Representantes.
- (iii) La discrepancia entre las plenarios de cada cámara fue sometida a comisión accidental de conciliación, cuyo texto único, continente de la norma acusada, fue aprobado por ambas corporaciones.

8. Para la Corte, las circunstancias en que se aprobó el texto demandado violan el principio de consecutividad¹², puesto que resulta evidente que las

¹² Los presupuestos de hecho que fundan la inconstitucionalidad de la norma acusada son muy similares a los que estudió la Corte en la Sentencia C-801/03 respecto al trámite de aprobación de los artículos 47y 48 de la Ley 789 de 2002, que también fueron declarados inexecutable por esta Corporación con base en idénticos motivos a los expuestos en el presente fallo. En la citada Sentencia la Sala Plena señaló:

“De acuerdo con lo expuesto, se tiene que a pesar de que esa regulación fue propuesta como nueva en las comisiones séptimas constitucionales permanentes, la misma no fue aprobada ni improbada durante el primer debate conjunto, toda vez que fue dejada para ser presentada en las plenarios.

“Sólo fue debatida y aprobada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pues en la Plenaria del Senado de la República fue retirada para que fuera tema de la comisión de conciliación.

Se tiene entonces, en primer lugar, que el artículo del que se trata no fue objeto de primer debate por parte de las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara, y, en segundo lugar, la Plenaria del Senado de la República optó por retirarla y trasladar la competencia a la comisión de conciliación.

Así las cosas, encuentra la Corte que en el trámite del artículo 47 se violó el principio de consecutividad, en tanto no se cumplió con el requisito constitucional de los cuatro debates reglamentarios, conforme a lo dispuesto por los artículos 157 de la Carta Política y 147 de la Ley 5ª de 1992.

Las comisiones constitucionales permanentes eludieron el tema de las cesantías del sector público y renunciaron a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate a los proyectos de ley, cuando defirieron esa competencia a las plenarios. En ese orden de ideas, el primer debate que, por mandato constitucional, deben tener los proyectos de ley, quedó inconcluso, lo que desconoce el principio de consecutividad.

También se advierte que la Plenaria del Senado eludió el debate del tema cuando retiró el artículo y optó por dejar la decisión a la comisión de conciliación. Estas irregularidades propician un vacío en el trámite legislativo que desconoce el artículo 157 de la Constitución. Las comisiones y las plenarios no pueden renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior por razones de apremio o complejidad.

Podría argumentarse que si las plenarios de una y otra cámara están facultadas por la Constitución para introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley, el artículo es constitucional, toda vez que ante la discrepancia presentada, es decir, la aprobación del artículo por la plenaria de una cámara y no así

comisiones séptimas constitucionales conjuntas renunciaron a su competencia de aprobar, negar o rechazar el artículo nuevo propuesto dentro del primer debate y optaron por delegar su discusión a las plenarias de cada cámara. Esta situación, según el precedente jurisprudencial expuesto, es suficiente para que la Corte estime fundado el cargo de inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley 797 de 2003, por violación del artículo 157 de la Constitución Política.

En efecto, como antes se indicó, el texto de la norma acusada fue propuesto durante la discusión en primer debate del proyecto de ley, por lo que era deber de las comisiones séptimas conjuntas decidir sobre su aprobación o negación, de forma tal que apareciera nítidamente como parte del articulado de la ponencia para segundo debate, en el primer caso, o, simplemente, se desechara su inclusión en el texto puesto a consideración de las plenarias, en el segundo.

Ninguna de estas alternativas, respetuosas del principio de consecutividad, fueron utilizadas por los miembros de las comisiones séptimas conjuntas, quienes, en cambio, delegaron el debate y la aprobación del texto demandado en las plenarias de Senado y Cámara, con lo cual renunciaron a sus competencias de origen constitucional (Art. 157-2 C.P.) e impidieron que respecto a la norma acusada fueran surtidos los cuatro debates reglamentarios, actuación que, en últimas, vició el trámite legislativo en lo que corresponde al artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

por la otra, la comisión de conciliación zanjó esas diferencias y adoptó un texto único que fue puesto a consideración después de las plenarias. No obstante, tal argumento no es aceptable en cuanto que, como ya lo ha sostenido la Corte, las comisiones de conciliación o mediación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las cámaras, ni de éstas mismas y que *toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las comisiones y por las plenarias de cada cámara*¹².

Por lo anterior, el artículo será declarado inexecutable.

5.2. El artículo 48 relativo a unidad de empresa

Del expediente legislativo se desprende que el mismo no hizo parte de la ponencia presentada para primer debate y tampoco fue aprobado en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras. No obstante, sí se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes como artículo nuevo con la precisión de que el mismo fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general. Y allí fue aprobado.

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue incluido como artículo nuevo con la misma salvedad antes descrita, es decir, que fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general, y fue aprobado por la Plenaria.

Considera la Corte que por iguales razones a las consignadas frente al artículo 47 de la Ley 789 de 2002, aquí se violó el principio de consecutividad, toda vez que en su trámite estuvo ajeno el primer debate conjunto. No se cumplió con el mandato constitucional del artículo 157 C.P. El debate parlamentario no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta.

Igualmente, las comisiones de conciliación no pueden abrogarse la competencia de las comisiones constitucionales permanentes ni sustituirlas dentro del trámite parlamentario. Por esas razones el artículo 48 será igualmente declarado inexecutable por vicios en su formación.”

Así, en mérito de lo anterior, la Corte Constitucional declarará la inexecutable de la norma acusada.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 22 de la Ley 797 de 2003 *“por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes especiales exceptuados y especiales”*.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E)

Aclaración de voto a la Sentencia C-839/03

DEBATE PARLAMENTARIO-Elusión (Aclaración de voto)

En este caso concreto se presentó un caso típico de elusión, pues los miembros del Congreso, que debían pronunciarse sobre el tema en uno o en otro sentido, esto es aprobando o negando, ni aprobaron ni negaron, que era lo único que no podían hacer, esto es no pronunciarse sobre el tema y eludirlo.

REF.: Expediente D-4466

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

Magistrado Ponente:
JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto sobre los siguientes temas:

Unidad de materia.

Lo primero que debemos precisar es que no se deben confundir los temas de la unidad de materia, tanto al inicio del proyecto como respecto de los temas que se pueden modificar o adicionar en el curso de los debates de las plenarias de las Cámaras y otro muy distinto es el tema de la Cámara de origen cuando se trata de tributos.

Si el proyecto inicial desde el comienzo toca el tema tributario debe tener origen en la Cámara de Representantes, cosa distinta es que no tenga al inicio materia tributaria y en las plenarias se vea la necesidad de introducir un tema tributario, que guarde íntima relación con los temas aprobados hasta ese momento.

En este caso concreto se presentó un caso típico de elusión, pues los miembros del Congreso, que debían pronunciarse sobre el tema en uno o en otro sentido, esto es aprobando o negando, ni aprobaron ni negaron, que era lo único que no podían hacer, esto es no pronunciarse sobre el tema y eludirlo.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

Anexo 39

Sentencia C-669/04**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Término de caducidad por vicios de forma**

En relación con el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones. En sentencia expresó que se “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”.

LEY-Tipos/LEY ORDINARIA Y LEY ESPECIAL-Distinción/LEY ESPECIAL-Distinciones de trámite para la aprobación de cada tipo/LEY ESPECIAL-Principios constitucionales del proceso legislativo general que la rigen

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes ordinarias o comunes y las leyes especiales. Las distinciones entre esas categorías se refieren a aspectos materiales y de procedimiento señalados en la Constitución Política. De una parte, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador. De otra parte, para la aprobación de las leyes especiales dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general o de aprobación de las leyes comunes u ordinarias. Pero, a pesar de las distinciones de trámite que la Constitución consagra para la aprobación de cada tipo de ley especial, no fija un trámite particular que de manera integral rija para la aprobación de alguna de tales leyes. Esta circunstancia conduce a que los asuntos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes especiales que no estén expresamente regulados en la Carta Política, se rijan por los principios constitucionales del proceso legislativo general.

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD, CONSECUTIVIDAD Y UNIDAD DE MATERIA EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Hacen parte de la regulación general ante ausencia de normas constitucionales expresas frente a leyes especiales/PRINCIPIOS EN EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Observancia

Los principios de identidad, de consecutividad y de unidad de materia, por ejemplo, hacen parte la regulación general, que, ante la ausencia de normas constitucionales expresas en estos asuntos frente a leyes especiales, son principios igualmente exigibles para éstas, con la misma intensidad y eficacia con la que operan frente a la legislación común u ordinaria. Así, pues, de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución Política, el Congreso de la República debe atender dichos principios en el proceso de formación de todo tipo de ley.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

En relación con el principio de consecutividad y con fundamento en el artículo 157 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional sostiene que para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en cuatro debates, a menos que se trate de aquellos eventos en que por disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso, el primer debate se surta de manera conjunta por las correspondientes comisiones constitucionales permanentes, en cuyo caso, el proyecto deberá superar su aprobación en tres debates. En ambas modalidades, para que el proyecto de ley se considere válidamente aprobado deben surtirse los debates en forma completa e integral por las comisiones y las plenarias de ambas Cámaras Legislativas. Para la Corte, “a través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Introducción de modificaciones o adiciones durante el segundo debate de cada cámara

El principio de identidad garantiza que los cambios introducidos por las plenarias en segundo debate guarden relación con los temas discutidos y aprobados en primer debate. Al respecto, esta Corporación ha expresado que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Ha resaltado igualmente que la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de

conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-
Requisitos para que introducción de artículos nuevos pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, “para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarias del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley”.

PROYECTO DE LEY-Aprobación en primer debate de texto diferente al sujeto a consideración y a aprobación en segundo debate sin que exista fundamentación para la modificación, adición o supresión

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Artículo introducido en la gaceta y llevado a segundo debate en las plenarias sin que corresponda al texto aprobado en primer debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Sustitución de un texto por otro en la publicación del aprobado en el primer debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aprobación por las plenarias de un artículo diferente al aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Importancia/**DEBATE PARLAMENTARIO-**Importancia

COMISION CONSTITUCIONAL PERMANENTE-Conformación y finalidad

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Discusión en segundo debate de lo aprobado en primer debate

PRINCIPIO DE IDENTIDAD LEGISLATIVA Y PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Distinción

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Violación por presentación como aprobado en primer debate un texto diferente al realmente aprobado por las comisiones/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**-Publicación de un texto no aprobado

A las plenarias se les presentó como aprobado en primer debate un texto completamente diferente al realmente aprobado por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara. En este caso se presentó un vicio que consistió en inducir en error a las plenarias, dado que se presentó como aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate, un texto que ciertamente no fue aprobado. El vicio de trámite es evidente en la medida en que no se podía publicar un texto no aprobado porque ello lleva al entendimiento de las plenarias de un acontecimiento que no tuvo ocurrencia. Por lo tanto, la Corte declarará la inexecutable del artículo demandado.

Referencia: expediente D-4928

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 87 de la Ley 812 de 2003

Actor: Andrés De Zubiría Samper

Magistrado Ponente
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés De Zubiría Samper demandó el artículo 87 de la Ley 812 de 2003, “*por la cual*

se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial 45.231 del 27 de junio de 2003.

LEY 812 de 2003 (junio 26)

por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006,
hacia un Estado comunitario

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

Artículo 87. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* El numeral 3 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, quedará así:

3. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

III. LA DEMANDA

El accionante solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable del artículo 87 de la Ley 812 de 2003, por considerar que viola los artículos 157 y 341 de la Constitución Política. Expone los siguientes argumentos para fundamentar su petición:

1. Al confrontar el texto del proyecto de ley 169 –Cámara- en la materia que aquí interesa, con el finalmente aprobado por el Congreso de la República y que constituye la Ley 812 de 2003, se observa que se trata de dos textos diferentes, puesto que en el proyecto de ley se planteó la modificación del

numeral cuarto del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 y en el texto finalmente aprobado se modifica el numeral tercero del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.

El texto inicial establecía: “Artículo 68. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así: El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, para apoyar los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación básica y media académica”. Se deduce del texto transcrito que la intención del Gobierno Nacional era modificar la destinación de una parte de los aportes nacionales y territoriales para el subsidio familiar en el sector de la educación pública, regulados previamente en el numeral cuarto del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.

2. El texto inicial del Plan Nacional de Desarrollo fue modificado pero sin contar con el aval del Gobierno Nacional y, por ende, se vulneró el trámite constitucional de los proyectos de ley en el Congreso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 157 y 341 de la Carta Constitucional de 1991, ya que se aprobaron artículos diferentes, como resulta de la confrontación de los dos textos.

3. Una vez el Gobierno Nacional presenta al Congreso el proyecto que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, éste último, si bien puede introducirle modificaciones al mismo, debe mantener el equilibrio financiero, dado que existen algunas limitaciones o prohibiciones al Legislativo, como claramente lo precisa el artículo 341 superior. Es decir que, según lo prescribe la Carta Política, al tramitarse el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, el órgano legislativo requiere del visto bueno o del aval del Ejecutivo Nacional, tanto en el aumento de las autorizaciones de endeudamiento como para la inclusión de nuevos proyectos de inversión.

Por ello, el artículo demandado es inconstitucional porque el Legislativo incluyó un proyecto de inversión no previsto en el texto original, sin existir el visto bueno o el aval del Gobierno Nacional.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderada judicial, interviene en el proceso para sustentar la constitucionalidad de la disposición acusada. Expone los siguientes argumentos:

Al comparar el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional con el texto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, se puede ver que las dos normas son muy similares. De hecho tratan del mismo tema –recursos para la educación-, hacen referencia a la modificación del mismo artículo de una ley relacionada con la educación. La conexidad temática e ideológica de los dos artículos es innegable.

El hecho de observar que los dos artículos no sean idénticos demuestra el interés que tuvieron los Congresistas en el tema, al que introdujeron las modificaciones que estimaron pertinentes, tal como quedó registrado en la ponencia para segundo debate. Además, la modificación de uno de los mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo es un asunto obvio dentro del debate de un proyecto de tal envergadura.

El texto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no trae ningún otro mecanismo de ejecución que se refiera a los recursos del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, de modo que no puede decirse que es un asunto totalmente nuevo. El artículo demandado corresponde al artículo 67 original, el cual había sido aprobado tal cual como fue presentado por las comisiones económicas conjuntas del Congreso de la República en el marco del primer debate, con las modificaciones introducidas en la ponencia para segundo debate por los ponentes.

La modificación introducida al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo en lo referente al artículo 87 demandado no necesitaba aval del Gobierno. Tal modificación no comporta un cambio esencial dentro de la estructura del Plan presentada por el Gobierno Nacional; cuando más, la modificación recompone la destinación de unas rentas, lo cual en ningún sentido modifica el equilibrio financiero del Plan, en los términos de la Ley Orgánica del Plan y de la Constitución Política. Por ello, el Congreso de la República estaba plenamente facultado por el artículo 22 de la Ley Orgánica de Planeación para modificar el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo en el punto relacionado con lo que resultaría siendo el artículo 87 de la Ley 812 de 2003, sin que para ello necesitara contar con el aval del Gobierno.

No obstante lo anterior, la modificación introducida en la ponencia para segundo debate relativa al artículo 87 de la ley sí obtuvo aval del Gobierno, tal como consta en la carta dirigida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a los presidentes de la Cámara y del Senado, el 29 de abril de 2003.

2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, representado por apoderado judicial, interviene en el proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada. Fundamenta su petición en los argumentos que a continuación se mencionan.

Al comparar el texto inicial del artículo demandado según lo señalado en el proyecto de ley, las modificaciones introducidas por los ponentes para primer debate y las modificaciones propuestas para segundo debate, se observa que los legisladores no introdujeron un artículo nuevo al proyecto gubernamental del plan, sino que se limitaron a discutir el propuesto por el Gobierno para mejorarlo y hacerle aclaraciones, que es lo que naturalmente ocurre a todo proyecto de ley como consecuencia del debate democrático.

El que la redacción de los textos de los proyectos de ley varíe como resultado de las discusiones y debates en las comisiones y en las plenarias, es de la esencia del carácter democrático y pluralista que debe tener la discusión y la votación de las iniciativas legislativas.

La norma en estudio se limita a arbitrar o definir recursos para la financiación de proyectos de inversión en el sector de la educación, motivo por el cual no es exacta la afirmación del actor según la cual el Legislativo incluyó un proyecto de inversión no contemplado en el plan de desarrollo sin el visto bueno o aval del Gobierno. Por lo tanto, no se incurre en vulneración del artículo 341 de la Constitución.

No obstante no requerirse, el Gobierno, con el objeto de buscar la mayor seguridad jurídica para la ley en ciernes, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y mediante oficio No. 00294 del 29 de abril de 2003, dio expresa aprobación al artículo 87 de la Ley del Plan, tal como fue adicionado y modificado en la ponencia para segundo debate al correspondiente proyecto de ley.

3. Intervención de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP

La Escuela Superior de Administración, por intermedio de su Asesora Jurídica, interviene, con carácter extemporáneo, para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad. Estima que el trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición del artículo 84 (sic) de la Ley 812 de 2003, no fue el ordenado en la Constitución, en el sentido de ser el Gobierno Nacional el otorgante del aval a la modificación introducida por los Congresistas durante el desarrollo legislativo dado al artículo acusado.

Afirma que la propuesta inicial del Gobierno fue reformar el numeral 4, pero esa iniciativa fue modificada por el Congreso, que reformó el numeral 3 sin que este cambio fuera avalado por el Gobierno, tal como lo exige el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, con base en las siguientes consideraciones, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 87 de la Ley 812 de 2003:

Las modificaciones efectuadas al artículo 68 del proyecto de ley armonizan en su totalidad con los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional en materia educativa, entre ellos, la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles.

El trámite previsto en el artículo 157 Superior no se vulnera porque el Congreso le efectúe modificaciones al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, pues esa disposición nada dice al respecto; el principio de unidad de materia tampoco resulta trasgredido ya que la modificación efectuada armoniza

con lo propuesto por el Gobierno Nacional en materia educativa y por ende con el contenido general del proyecto de ley; y la exigencia de que trata el último inciso del artículo 341 de la Carta Política rige cuando se incluyen proyectos de inversión no contemplados en el proyecto gubernamental, lo cual no ocurrió en este caso pues el proyecto de inversión en materia educativa es el mismo “ampliar la cobertura y la calidad de la educación”; lo que varía es el nivel en el que ésta operará, pero ello no implica que el proyecto de inversión sea distinto, como lo sostiene el demandante.

El propósito del Gobierno Nacional plasmado en la exposición de motivos, en materia educativa era ampliar la cobertura y calidad de la educación en todos sus niveles y la modificación que introdujo el Congreso fue en ese sentido.

Pretender que el Plan Nacional de Desarrollo sea aprobado por el Congreso sin modificación alguna es desconocer la función natural que constitucionalmente le compete a esa Corporación, que no es otra que tramitar y aprobar los proyectos de ley en un amplio debate político, en el cual las distintas corrientes políticas representadas en el Congreso expongan sus puntos de vista respecto a los proyectos que se están tramitando y hagan sus aportes para enriquecer dichos proyectos. Esta función no puede considerarse disminuida tratándose del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, por el hecho de que tiene origen gubernamental y en él se plasman las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental; por el contrario, precisamente por la trascendencia del contenido de dicha ley es que el proyecto debe ser ampliamente discutido y enriquecido en el seno del Congreso de la República.

Tal como se observa en el trámite legislativo de la norma acusada, la modificación que sufrió el artículo 68 del proyecto presentado por el Gobierno fue plenamente concertada con éste; por lo tanto no le asiste razón al actor cuando afirma que la precitada modificación se hizo sin la autorización o el aval del Gobierno, aval que como ya se precisó no era necesario, debido a que la modificación cuestionada no comportaba la inclusión de un proyecto de inversión no contemplado en el proyecto gubernamental.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de las leyes.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre el artículo 87 de la Ley 812 de 2003, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

2. El asunto sometido a estudio de constitucionalidad

El artículo 87 de la Ley 812 de 2003 es demandado por vulnerar los artículos 157 y 341 de la Constitución Política, debido a que el Congreso de la República introdujo modificaciones al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo sin que, para efectuar tales cambios, hubiera contado con la aprobación del Gobierno Nacional.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Procurador General de la Nación estiman que en el trámite legislativo no se vulneraron los referidos principios constitucionales dado que el artículo demandado no contiene una norma nueva; que para su modificación durante el trámite legislativo no se requería la aprobación del Gobierno y que, de todas formas, el Gobierno sí autorizó, de manera expresa y oportuna, los cambios introducidos por el Congreso a la norma impugnada.

Por su parte, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP coadyuva la demanda al deducir que el Gobierno Nacional no otorgó el correspondiente aval a las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo al artículo impugnado, siendo ésta una exigencia del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

En este escenario, corresponde a la Corte determinar la constitucionalidad de la disposición del Plan Nacional de Desarrollo que constituye el objeto de esta acción pública. En su análisis, la Sala verificará si el Congreso de la República incurrió en los vicios de trámite que expone el actor y, en caso afirmativo, si tales imperfecciones constituyen fundamento suficiente para declarar la inexecutable de la norma demandada.

3. Caducidad de la acción

Antes de avocar el análisis de los cargos formulados se requiere, dada la naturaleza de los reparos formulados por el actor, verificar que la demanda haya sido interpuesta dentro de la oportunidad que corresponde, puesto que, según lo dispone el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En relación con el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones. En la sentencia C-975 de 2002, por ejemplo, expresó que se “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”¹.

¹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En el asunto de la referencia, la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo impugnado fue presentada el 15 de octubre de 2003 y la Ley 812 de la cual hace parte fue publicada en el Diario Oficial 45.231 del 27 de junio de 2003, con lo cual se observa que la acción fue ejercida dentro del término señalado y que la Corte es competente para determinar si la disposición acusada está afectada por los vicios formales que le asigna el actor.

Con tal finalidad, en primer lugar, se aludirá al trámite legislativo dado al artículo acusado; luego se expondrán algunas consideraciones generales acerca de los límites y condiciones del proceso legislativo y, finalmente, se determinará la constitucionalidad de la norma demandada. La naturaleza de los cargos formulados no exige pronunciarse sobre el contenido material del artículo en referencia.

4. El trámite legislativo dado a la disposición impugnada

El 6 de febrero de 2003 el Gobierno Nacional, por intermedio de su Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó al Congreso de la República el proyecto de ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, hacia un Estado comunitario.

El proyecto de ley fue identificado con los números 169 de 2003 Cámara y 167 de 2003 Senado, y publicado en la Gaceta del Congreso 54 del 10 de febrero de 2003.

El artículo objeto de esta acción pública fue incorporado, en los siguientes términos, en el proyecto de ley de iniciativa gubernamental:

Artículo 68. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, para apoyar los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación básica y media académica.²

Los ponentes para primer debate sometieron a consideración de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado el siguiente texto de la norma acusada, en el cual se subrayan las modificaciones hechas por ellos:

Artículo 68. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

² Gaceta del Congreso 54 del 10 de febrero de 2003, pág. 19. El artículo 68 está incluido en el Capítulo IV Mecanismos para la Ejecución del Plan, Sección Siete: Sector de Educación Nacional.

El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar **parte de** los recursos a **los** que hace referencia el numeral 4 del artículo 111 (sic) de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y **mejoramiento de la** calidad de la educación básica y media académica, **sin detrimento de la educación técnica que será estimulada por el Estado.**³

Las modificaciones que se resaltan fueron sustentadas, de la siguiente manera, por los ponentes para primer debate: “*En el articulado de las secciones que integran el Capítulo IV y en el Capítulo V se incluyen las propuestas más puntuales, bien sea modificando o adicionando el proyecto original del Gobierno Nacional*”⁴. Esta es la única referencia sobre la norma en estudio que se incluye en el pliego de modificaciones al respectivo proyecto de ley.

Por su parte, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en la sesión conjunta de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara efectuada el 19 de marzo de 2003 avaló las modificaciones hechas por los ponentes al proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y se refirió específicamente a la aprobación de los ajustes que los Ponentes introdujeron al artículo 68 del proyecto. Estas fueron sus manifestaciones:

Al revisar el texto de la ponencia identificamos lo siguiente, esto lo encuentran en la cuarta hoja de la carta, los Ponentes incluyeron sesenta y un artículos nuevos, cuarenta y cuatro programas nuevos y cuarenta y dos modificaciones a los artículos presentados originalmente; el Gobierno Nacional revisó cada una de estas propuestas atendiendo los siguientes criterios: el Gobierno analizó el impacto fiscal o financiero, la coherencia con las políticas del gobierno, verificó que el alcance trascendiese lo puramente local y analizó la conformidad de las propuestas con la regulación constitucional orgánica.

Se encontró no obstante que la mayoría de las propuestas presentadas por los Ponentes tenían una de las siguientes características, el impacto fiscal o financiero adverso, identificamos algunas contradicciones con puntos básicos del programa gubernamental, encontramos también que había proyectos muy específicos de alcance local, el algunos casos normas con potencial de constitucionalidad o que vulneran la Ley Orgánica o que establecían cambios de entidades que hacen parte de la reestructuración del Estado.

De esta forma y en virtud de lo establecido en la Constitución Política y la Ley 152 del 94 y con base en la evaluación realizada por el Consejo de Ministros el pasado 17 de marzo del 2003, a nombre del Gobierno Nacional por medio del presente escrito y

³ Gaceta del Congreso 126 del 18 de marzo de 2003, pág. 31.

⁴ Gaceta del Congreso 126 del 18 de marzo de 2003, pág. 8.

por su digno conducto, le manifiesto al Congreso de la República que el Ministro de Hacienda aprueba los textos que fueron adicionados o modificados en la Ponencia para primer debate de la Ley 169/03 Cámara y 167/03 del Senado, solamente los siguientes:

...

Se aprueba el artículo 1º inciso 4º, el artículo 60 letra A (...) el artículo nuevo que aparece luego del artículo 51 y que en su título principal dice: “evaluación de las instituciones prestadoras del servicio público de Bienestar Familiar”; está en la página 8, el último párrafo. **El artículo 68, el texto que aparece en la hoja 9** y el artículo nuevo luego del 75 cuya letra se inicia: de conformidad con la Ley 708 de 2001 y donde se establece el término Gobierno Nacional en los siguientes tres meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Para resumir entonces, honorables Senadores y Representantes **como consecuencia de los argumentos presentados en la carta en referencia que les ha sido distribuida** y a todo lo anterior, se precisa que fuera de estos artículos específicos cualquier otra modificación, adición o supresión propuesta en la ponencia antes referida no cuenta con la aprobación del Ministro de Hacienda”⁵.
(subrayado fuera de texto)

La carta a que alude el Ministro en su alocución está radicada bajo el número 185 del 19 de marzo de 2003, con destino a los Presidentes de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara. En ella expresa lo siguiente:

El Gobierno Nacional ha revisado cuidadosamente la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley de la referencia, radicada el pasado lunes 17 de marzo de 2003. En representación del Gobierno, me permito expresar las siguientes consideraciones:

(...)

De esta forma, en virtud de lo establecido en la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, y con base en la evaluación realizada por el Consejo de Ministros el pasado 17 de marzo de 2003, a nombre del Gobierno Nacional, por medio del presente escrito, y por su digno conducto, manifiesto al Congreso de la República que:

El Ministro de Hacienda y Crédito Público aprueba los siguientes textos que fueron adicionados o modificados en la ponencia para primer debate al proyecto de ley 169/03 Cámara 167/03 Senado:

(...)

Artículo 68º que a la letra dice:

⁵ Gaceta del Congreso 520 del 6 de octubre de 2003, pág. 3.

- Destinación de los recursos a los que hace referencia el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así: El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar parte de los recursos a los que hace referencia el numeral 4 del artículo 111 (*sic*) de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sin detrimento de la educación técnica que será estimulada por el Estado.

(...)

Como consecuencia de lo anterior, se precisa que cualquier otra modificación, adición o supresión propuesta en la ponencia antes referida, no cuenta con tal aprobación.

En la sesión conjunta del 20 de marzo de 2003 las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara aprobaron en primer debate el proyecto de ley 169/03 Cámara 167/03 Senado⁶. En esa sesión se sometió a aprobación de las comisiones la siguiente Proposición: “*Apruébase el Plan Nacional de Desarrollo con las modificaciones contenidas en la ponencia, los acuerdos llegados con el gobierno en materia del articulado, los artículos nuevos radicados en las secretarías de las Comisiones y la matriz de distribución regional elaborada por Planeación Nacional*”.

La Proposición, excepto lo relacionado con “*la matriz de distribución regional elaborada por Planeación Nacional*” fue aprobada por las cuatro comisiones constitucionales permanentes⁷.

Significa lo anterior que el texto aprobado en primer debate fue el propuesto por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuyo contenido era éste:

Artículo 68. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar parte de los recursos a los que hace referencia el numeral 4 del artículo 111 (*sic*) de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sin detrimento de la educación técnica que será estimulada por el Estado.⁸

⁶ Constancia registrada en la Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003, pág. 34.

⁷ Ver Gaceta del Congreso 521 del 6 de octubre de 2003, pág. 16.

⁸ Gaceta del Congreso 126 del 18 de marzo de 2003, pág. 31.

No obstante lo anterior, el texto del artículo que aparece en la publicación oficial como aprobado en primer debate es diferente al que realmente se concertó con el Gobierno y se aprobó por las referidas comisiones conjuntas.

En efecto, en la Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003 se publicó el “*Texto del Proyecto de Ley número 169 de 2003 Cámara Aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes en sesión del día jueves 20 de marzo de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario*”. En esa ocasión se insertó como texto aprobado en primer debate el siguiente:

Artículo 116. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* El numeral 3 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, quedará así:

3. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.⁹

A pesar de la modificación del artículo impugnado, de manera no coherente con esa transformación, el Anexo al proyecto de ley aprobado en primer debate conservó la referencia anterior a la ampliación de la cobertura de la educación de los niveles de preescolar, básica y media. En lo referente al programa de ampliación de cobertura de la educación del Plan se señaló que los “*objetivos se lograrán mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios. (...) Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con estas acciones se busca la generación de 800.000 nuevos cupos*”¹⁰. (subrayado fuera de texto)

Esta referencia publicada en la misma Gaceta del Congreso en que se publicó el artículo demandado, coincide con la exposición de motivos del proyecto de ley de iniciativa gubernamental¹¹.

⁹ Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003, pág. 26.

¹⁰ Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003, pág. 77.

¹¹ En la exposición de motivos el Gobierno Nacional expresó sobre este asunto lo siguiente: “*La estrategia de la Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. La revolución educativa está compuesta por tres grandes programas:*

a. Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.

La política de ampliación de cobertura en preescolar, básica y media está dirigida a elevar la cobertura bruta de 82% a 92% a partir de la creación de 1,5 millones de cupos educativos. La ampliación de la cobertura dará especial atención a la población más vulnerable y buscará una mayor equidad en la prestación del servicio. Estos objetivos se lograrán mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios. El primero consiste en fortalecer el proceso de reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas con el propósito de lograr un mejor balance

El trámite legislativo se surtió, en las restantes fases, a partir de lo publicado en la Gaceta del Congreso del 14 de abril de 2003, publicación en que se incluye un texto diferente del artículo impugnado y sin que se hayan dado en el proceso discusión o debate alguno sobre las modificaciones, adiciones o supresiones al texto aprobado en primer debate. Así se observa al revisar la ponencia para segundo debate¹²; el texto aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes¹³ y del Senado de la República¹⁴, en la Comisión de Conciliación¹⁵ y en el texto definitivo de la Ley 812/03¹⁶.

Del recuento anterior, la Corte resalta lo siguiente: en primer debate las comisiones conjuntas de Senado y Cámara aprobaron un texto diferente del que luego fue publicado como texto aprobado en esa fase del proceso legislativo. Es decir, los ponentes, con la aprobación del Gobierno Nacional, sometieron a consideración de las comisiones constitucionales un artículo que tenía ciertos ajustes al texto inicialmente presentado por el Ejecutivo, el cual se refería a la modificación de la Ley 633 de 2000 y relacionado con el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21/82; las comisiones aprobaron el texto sometido a su consideración por los ponentes, pero en la Gaceta del Congreso se publicó, como aprobado, un texto diferente al realmente ratificado en primer debate.

Esta circunstancia impone a la Corte pronunciarse sobre el siguiente interrogante: ¿Vulnera el Congreso de la República los límites del proceso legislativo cuando aprueba en primer debate en comisiones conjuntas cierto texto normativo; luego publica en la Gaceta del Congreso como aprobado en primer debate un texto diferente y somete a consideración de las plenarias de ambas Cámaras el texto publicado en la Gaceta, es decir, uno que no fue aprobado en primer debate?

A fin de responder este cuestionamiento, se mencionarán en seguida algunos aspectos inherentes al trámite legislativo.

5. Límites del trámite legislativo

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes ordinarias o comunes y las leyes especiales.

y una mayor equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros y, por ende, una óptima utilización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos. Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con estas acciones se busca la generación de 800.000 nuevos cupos". Gaceta del Congreso 54 del 10 de febrero de 2003, pág. 63. (subrayado fuera de texto)

¹² Gacetas del Congreso 171 y 172 del 23 de abril de 2003, págs. 26.

¹³ Gaceta del Congreso 210 del 21 de mayo de 2003, pág. 28.

¹⁴ Gaceta del Congreso 269 del 11 de junio de 2003, pág. 27.

¹⁵ Gaceta del Congreso 298 del 18 de julio de 2003, pág. 48.

¹⁶ Diario Oficial 45.213 del 27 de junio de 2003, pág. 39.

Las distinciones entre esas categorías se refieren a aspectos materiales y de procedimiento señalados en la Constitución Política. De una parte, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador. De otra parte, para la aprobación de las leyes especiales dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general o de aprobación de las leyes comunes u ordinarias. En algunos casos, por ejemplo, limitó la iniciativa legislativa sólo a algunas de las autoridades contempladas en los artículos 154, 155 y 156 de la Carta; en otros, condicionó la aprobación de la ley por una mayoría diferente a la mayoría simple; también exigió para ciertos tipos de ley que fueran aprobados en una oportunidad inferior a las dos legislaturas fijadas para las leyes ordinarias; así mismo, estableció, en algunas ocasiones, un control previo de constitucionalidad y en otras optó por un control automático de constitucionalidad, siendo el principio general la acción pública de inconstitucionalidad.

Pero, a pesar de las distinciones de trámite que la Constitución consagra para la aprobación de cada tipo de ley especial, no fija un trámite particular que de manera integral rijan para la aprobación de alguna de tales leyes. Esta circunstancia conduce a que los asuntos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes especiales que no estén expresamente regulados en la Carta Política, se rijan por los principios constitucionales del proceso legislativo general. Así por ejemplo, para la aprobación de las leyes orgánicas la Constitución consagra tres elementos definitorios: *i)* establece una reserva de carácter material, en que se indican los asuntos que deberán ser regulados por este tipo de leyes; *ii)* les asigna la esencia de estatus especial, esto es, que a ellas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, y *iii)* les señala como requisito para su aprobación, el que lo sean por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Por ende, los demás aspectos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes orgánicas se regirán por las reglas del proceso legislativo general.

Los principios de identidad, de consecutividad y de unidad de materia, por ejemplo, hacen parte la regulación general, que, ante la ausencia de normas constitucionales expresas en estos asuntos frente a leyes especiales, son principios igualmente exigibles para éstas, con la misma intensidad y eficacia con la que operan frente a la legislación común u ordinaria. Así, pues, de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución Política, el Congreso de la República debe atender dichos principios en el proceso de formación de todo tipo de ley.

En relación con el principio de *consecutividad* y con fundamento en el artículo 157 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional sostiene que para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en cuatro debates, a menos que se trate de aquellos eventos en que por disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso, el primer debate se surta de manera conjunta por las correspondientes comisiones constitucionales permanentes, en cuyo

caso, el proyecto deberá superar su aprobación en tres debates¹⁷. En ambas modalidades, para que el proyecto de ley se considere válidamente aprobado deben surtirse los debates en forma completa e integral por las comisiones y las plenarios de ambas Cámaras Legislativas¹⁸.

Para la Corte, “a través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”¹⁹.

De otra parte, el principio de *identidad* garantiza que los cambios introducidos por las plenarios en segundo debate guarden relación con los temas discutidos y aprobados en primer debate.

Al respecto, esta Corporación²⁰ ha expresado que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias²¹, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación²².

Ha resaltado igualmente que la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo²³. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución²⁴.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁸ En aplicación del principio de consecutividad, “la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser [entonces] discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso, aplicándose la misma regla cuando se trata de proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas presentadas en el curso de los debates, ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación”. Corte Constitucional, sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-801/03. Sobre este mismo aspecto, en la sentencia C-222/97 la Corte había señalado que “tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio”. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-801/03.

²¹ Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

²² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702/99.

²³ Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702/99.

Así entonces, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarias del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley”²⁵.

Expuestas estas consideraciones generales, procede la Corte a determinar la constitucionalidad de la disposición impugnada.

6. Constitucionalidad del artículo 87 de la Ley 812 de 2003

El proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional proponía modificar el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, que señala la destinación de los recursos del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982. El texto original del numeral 4 en mención dispone que el 1% de los aportes de nóminas efectuados por los empleadores señalados en los artículos 7 y 8 de esa Ley se destinarán para las escuelas industriales e institutos técnicos de los órdenes nacional o territorial. Este texto fue subrogado, en los siguientes términos, por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000: “*El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos*”.

No obstante ser ése el asunto objeto de la modificación propuesta por el Gobierno y el acogido por los ponentes para primer debate y por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, fue sustituido por otro enunciado normativo al momento de ser publicado en la Gaceta del Congreso.

Debido a lo anterior, el artículo publicado como aprobado en primer debate ya no modificaba el numeral 4 del artículo 21 de 1982 sino el numeral 3 *ibídem* y ya no para apoyar proyectos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sino para la financiación de programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior. Es decir que, en primer debate se aprobó un texto diferente al sometido a consideración y aprobación en segundo debate, sin que exista la más mínima fundamentación que refleje la voluntad de las comisiones o de las plenarias de modificar, adicionar o suprimir ese texto normativo en particular.

Ello se comprueba al revisar los antecedentes del proceso legislativo. En las Gacetas del Congreso 515, 516, 517, 518, 519, 520 y 521 del 6 de octubre de

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-305/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2003 se publican las Actas Nos 01 del 18 de febrero, 02 del 19 de febrero, 03 del 20 de febrero, 04 del 25 de febrero, 05 del 11 de marzo, 06 del 19 de marzo y 07 del 20 de marzo de 2003, de las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, en las cuales se llevó a cabo la presentación del Proyecto de Ley número 169/03 Cámara por parte del Gobierno Nacional, se surtió el correspondiente estudio y debate por la Comisión Conjunta y se impartió la respectiva aprobación, sin que en ellas se registre iniciativa o aprobación de modificación alguna al artículo propuesto por los ponentes y aprobado por el Congreso en primer debate.

Se trata, entonces, de un artículo que fue introducido en la Gaceta del Congreso y luego llevado a segundo debate en las plenarias de Senado y Cámara, sin que correspondiera al texto normativo aprobado en primer debate. Esa publicación orientó la discusión a un campo diferente al querer del Gobierno y de los miembros de las comisiones conjuntas de asuntos económicos. Por lo tanto, la Corte considera que en el presente caso no se está ante un evento de modificación, adición o supresión de un artículo de un proyecto de ley sino ante textos diferentes, entre los cuales no existe relación de conexidad o de causalidad que los vincule dentro del trámite legislativo. Se trata de asuntos diferentes, no de modificaciones al texto anterior.

Sin lugar a dudas son dos textos distintos, no solamente desde su contenido material y objetivos que se persiguen, sino también de la ausencia de referente alguno que los articule. En el texto aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara se modifica la Ley 633 para disponer que ahora el Gobierno podrá destinar parte de los recursos a los que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, en vez de proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica.

Además, en el trámite legislativo se presentó la sustitución de un texto por otro en la publicación del proyecto de ley aprobado en primer debate, sin que el cambio correspondiera a la decisión de las comisiones ni de las plenarias de modificar, adicionar o suprimir el texto aprobado en primer debate. Por lo tanto, éste es un evento diferente al contemplado en el artículo 160 de la Carta Política.

Lo que se puso en conocimiento de las plenarias de ambas Cámaras, y que fue aprobado por éstas, fue un texto distinto al aprobado en primer debate, sin que se les advirtiera de tal circunstancia. En consecuencia, el trámite del artículo 68 del proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 presentado por iniciativa del Gobierno Nacional se detuvo en el primer debate y el contenido normativo del artículo 87, finalmente aprobado en la Ley 812/03, tan sólo inició su trámite en las plenarias de Senado y Cámara. Este tipo de impropiedades del proceso legislativo no compaginan con el principio democrático ni con los principios del proceso legislativo previstos en los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución.

Ahora bien, con esta determinación la Corte no está desconociendo la facultad constitucional que tiene el Congreso de la República para introducir a los proyectos de ley durante el segundo debate las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesario²⁶, sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente²⁷, es decir que no sea exigible constitucionalmente que el texto de los proyectos tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo el trámite en el Congreso.

Lo que sucede es que en el asunto particular sometido a examen de constitucionalidad se rompe todo vínculo entre el texto aprobado en primer debate y el aprobado en segundo debate, procedimiento que está por fuera del presupuesto constitucional según el cual las plenarias, durante el segundo debate, podrán introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesario, siempre que en ese trámite, como se deduce del artículo 160 Superior, se evidencie la voluntad o decisión de los legisladores de efectuar los ajustes al proyecto.

Esta apreciación coincide con lo admitido por esta Corporación en decisiones anteriores, tal como se observa en el siguiente aparte:

5.2.5. No obstante, también la jurisprudencia ha aclarado que la relativización del principio de identidad no puede entenderse en sentido absoluto o ilimitado hasta el punto que lo haga del todo nugatorio, ya que la posibilidad de introducir modificaciones y adiciones a los proyectos de ley sólo resulta constitucionalmente viable, cuando “el asunto o materia a que se refiere haya sido objeto de aprobación en primer debate”²⁸. En palabras de la Corte, “no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.”²⁹

Ciertamente, a un cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo³⁰. Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en

²⁶ Artículo 160, inciso segundo de la Constitución.

²⁷ Ver, artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

²⁸ Sentencia C-702 de 1999.

²⁹ Sentencia C-801 de 2003.

³⁰ Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

comisiones, lo ha manifestado la Corte, “implica darle preponderancia al principio de *consecutividad*, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución”.³¹

5.2.6. De acuerdo con lo expuesto, a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia³². (subrayado fuera de texto)

Como se ha indicado, en el asunto objeto de análisis no se está ante un caso de introducción de artículo nuevo por las plenarias de las Cámaras, como resultado de las modificaciones, adiciones y supresiones introducidas durante el segundo debate, sino ante la aprobación por las plenarias de Senado y Cámara de un artículo diferente a lo aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate.

Esta circunstancia evidencia la violación del principio democrático y de los preceptos superiores referentes a la actuación de las comisiones constitucionales permanentes. Para esta Corporación, “En un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República. La conformación de comisiones constitucionales permanentes para dar primer debate a los proyectos de ley, encuentra fundamento constitucional en los artículos 142 y 157 de la Carta Política. De modo que su finalidad no sólo es tecnificar y lograr una distribución racional del trabajo legislativo con el objeto de hacerlo más especializado, sino darle curso, en primer debate, a los proyectos de ley que han de tramitarse en el Congreso, de manera que se facilite la discusión, el estudio y se presenten los diversos puntos de vista existentes respecto de un mismo asunto. El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. *Es claro que, conforme a la Carta Política*³³, *si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras el proyecto no puede convertirse en ley de la República*”³⁴. (cursiva fuera de texto)

³¹ Sentencia Ibídem.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³³ Artículo 157.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-801/03.

Como se indica, no se está cuestionando la atribución de las plenarias para introducir en segundo debate modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley, sino la carga que impone el principio de identidad legislativa de discutir en segundo debate lo que ha sido objeto de aprobación en primer debate.

De otro lado, la carta u oficio a que se refieren en su intervención el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con base en la cual afirman que el Gobierno aprobó las modificaciones al artículo impugnado, corresponde a fases posteriores del proceso legislativo, pues ese documento es del 29 de abril de 2003³⁵ y, como se ha señalado, el proyecto fue aprobado en primer debate el 20 de marzo del mismo año. Esa carta, radicada bajo el número 00294, se refiere a la aprobación que el Gobierno Nacional impartió a los cambios incluidos en la ponencia para segundo debate y no se refiere a la ponencia para primer debate porque ella había sido radicada en el mes anterior al que se remitió dicho documento.

Finalmente, en relación con los fundamentos sobre la no vulneración del principio de unidad de materia y que fueron expuestos por el Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y el Procurador General para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, debe señalarse que si bien el proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo se acompañó con el anexo titulado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario*”, en el que se indicaron los mecanismos propuestos para lograr los objetivos de la política de ampliación de cobertura en preescolar, básica, media y superior, y que en efecto el artículo demandado se relaciona con ese propósito, de todas formas no son la finalidad de la disposición acusada ni la unidad de materia que guarda con el texto de la ley las que están siendo cuestionadas en este proceso. Lo que se discute no es la vulneración del principio de unidad de materia sino el de identidad, y éstos son dos principios diferentes, aunque relacionados, que ya han sido objeto de pronunciamiento jurisprudencial.

En la sentencia C-1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte señaló las distinciones entre estos principios:

5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en

³⁵ Folio 63 del cuaderno principal

procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.

En suma, a las plenarias se les presentó como aprobado en primer debate un texto completamente diferente al realmente aprobado por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara. En este caso se presentó un vicio que consistió en inducir en error a las plenarias, dado que se presentó como aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate, un texto que ciertamente no fue aprobado. El vicio de trámite es evidente en la medida en que no se podía publicar un texto no aprobado porque ello lleva al entendimiento de las plenarias de un acontecimiento que no tuvo ocurrencia. Por lo tanto, la Corte declarará la inexecutable del artículo demandado.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEQUÍVOCO el artículo 87 de la Ley 812 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (e)
Con aclaración parcial de voto

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)

Aclaración parcial de voto a la sentencia C-669/04

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Carácter rogado/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY**-Alcance de la competencia sobre vicios no alegados en la demanda (Aclaración parcial de voto)

La Corte debió precisar que a pesar del carácter rogado del control constitucional, puede haber circunstancias en las que la Corte adquiere competencia para estudiar vicios no alegados en la demanda pero inescindiblemente ligados con el análisis que se le impone en virtud de los aspectos señalados por el ciudadano en su libelo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Carácter rogado de los cargos (Aclaración parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Análisis de vicios no alegados en algunos casos (Aclaración parcial de voto)

La Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre un vicio de procedimiento en la formación de una ley si éste no ha sido alegado por el demandante. Con todo, en algunos casos, esta Corporación puede y debe adelantar el análisis de vicios no alegados si éstos guardan una estrecha relación con el yerro expuesto por el actor en su demanda. La explicación a tal situación radica en que muchas veces el estudio de un vicio de trámite en la formación de una ley requiere que la Corte analice algunas etapas y documentos del trámite legislativo de una manera exhaustiva. Este análisis es forzado por la argumentación del actor en su demanda, es decir, sin una argumentación que reúna los requisitos exigidos para este tipo de situaciones, la Corte no podría adelantar análisis alguno. En ese orden de ideas subsiste el concepto de un control rogado. Pero una vez la Corte se ha adentrado en el estudio de documentos y etapas específicos, es posible que descubra otros vicios en la formación de la ley, no alegados expresamente por el ciudadano en su libelo, pero cuya relación con el vicio alegado es de tal magnitud que la Corte no puede referirse a éste sin notar y estudiar aquél. Tal situación habilita la competencia de la Corte para pronunciarse sobre el vicio no alegado. Nótese que no se trata de un control oficioso. Por tanto, debe existir entre el vicio alegado y el constatado una relación estricta.

1.- Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a aclarar parcialmente el voto en la presente sentencia. En esta ocasión la mayoría consideró que el artículo 87 de la ley 812 de 2003 era inexecutable por cuanto a las plenarias se les presentó como aprobado en primer debate un

texto completamente diferente al realmente aprobado por las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara. En este caso se configuró un vicio que consistió en inducir en error a las Plenarias, dado que se presentó como aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate, un texto que ciertamente no fue aprobado. El vicio de trámite es evidente en la medida en que no se podía publicar un texto no aprobado porque ello lleva al entendimiento de la Plenaria de un acontecimiento que no tuvo ocurrencia.

2.- Aunque comparto la decisión de declarar inexecutable la norma acusada por los motivos aducidos en la providencia, considero que esta decisión debió incluir expresamente el tema del carácter rogado del control de constitucionalidad en las demandas ciudadanas por vicios de procedimiento en la formación de las leyes. A pesar de que no hubo un cambio jurisprudencial en el tema del control de vicios de trámite en la formación de las leyes, en mi opinión la Corte debió precisar que a pesar del carácter rogado del control constitucional, puede haber circunstancias en las que la Corte adquiere competencia para estudiar vicios no alegados en la demanda pero inescindiblemente ligados con el análisis que se le impone en virtud de los aspectos señalados por el ciudadano en su libelo.

3.- Estimo que era importante que la Corte se refiriera al punto a fin de hacer claridad sobre varios puntos. En primer lugar, para evitar posibles confusiones sobre el carácter –rogado y oficioso- de las demandas ciudadanas contra las leyes, por vicios de procedimiento en su formación. Era necesario que la Corte aclarara que el estudio de vicios no alegados –como ocurrió en el presente caso- no transforma el ámbito de su competencia, pues ésta se encuentra delimitada por la demanda. En segundo lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, ya que como la Corte no ejerce un control integral sino rogado, los ciudadanos deben tener claridad sobre ese aspecto, pues subsiste para ellos la carga de señalar con precisión el trámite impuesto por la Constitución para la norma que consideran violatoria de la Carta y además deberán señalar con precisión el texto que consideran viciado. A consecuencia de todo lo anterior una argumentación de la Corte dirigida en tal dirección permitiría hacer claridad para que los ciudadanos ejerzan su derecho político de la manera correcta y no extraigan conclusiones aisladas de casos como el presente, en el que fue declarada la inexecutable de una norma con base en un vicio no alegado por el actor, pero estrechamente relacionado con el expuesto por él en su demanda.

4.- Los argumentos que a mi juicio debieron integrar la motivación de la sentencia C-669 de 2004 no son distintos de los que ya ha mantenido la jurisprudencia de esta Corte. En la sentencia C-669 de 2002 esta Corporación recordó el carácter rogado de dichos cargos³⁶. En aquella oportunidad anotó que la guarda e integridad de la Constitución, debe ser ejercida por la Corte en los estrictos términos del artículo 241 de la Carta. Ésta distingue el control formal, dirigido a constatar el sometimiento del órgano legislativo a los trámites impuestos por el ordenamiento para exteriorizar su voluntad de manera ordenada y armónica, del control material instituido para preservar la

³⁶ En relación con el carácter rogado de los cargos por vicios de forma ver la Sentencia C-647/01. Sobre el carácter rogado del juicio de constitucionalidad ver igualmente la Sentencia C-012/00.

supremacía constitucional mediante la confrontación de contenidos, a fin de mantener en el ordenamiento sólo aquellos que la interpretan y aplican fielmente³⁷. Añadió la Corte la importancia del término de caducidad de un año establecido por la Constitución, pasado el cual, sin que se haya presentado demanda al respecto, los eventuales vicios de forma en que se hubiera incurrido por el Legislador se entienden subsanados³⁸. En aquella oportunidad, la Corte consideró que no tenía competencia para pronunciarse frente a un cargo no propuesto por la demandante en virtud del carácter rogado de este tipo de control.

5.- La argumentación precedente insiste en el carácter rogado de este tipo de control. La lectura del caso precitado y del caso examinado por la sentencia C-669 de 2004 podría llevar a pensar en un eventual cambio en el alcance de la competencia de la Corte. Así, en esta oportunidad este Tribunal no sólo estudió un vicio no alegado por el demandante, sino que ese análisis fue la base para declarar la inexecutable de la norma. Nótese, en efecto, que el cargo de la demanda era la falta de aval del gobierno sobre ciertas modificaciones introducidas al texto acusado en el trámite legislativo. Pero el vicio por el que se declaró la inexecutable del artículo 87 de la Ley 812 de 2003 es la falta de correspondencia entre el texto aprobado por las comisiones de cada cámara y el texto presentado a las Plenarios.

Al respecto estimo que no existe ningún cambio. En efecto, a pesar de que se trata de dos demandas por vicios de procedimiento en la formación de una ley, y de que en una de ellas la Corte se abstuvo de estudiar un vicio no alegado por el ciudadano en su demanda, mientras en la otra sí lo hizo, considero que ello se debe a un relevante aspecto que las diferencia. Tal distinción se explica en virtud de la estrecha relación entre el vicio alegado y el descubierto por la Corte, que a la vez le sirve de base para declarar la inexecutable de la norma bajo examen.

6.- Según lo expuesto anteriormente, la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre un vicio de procedimiento en la formación de una ley si éste no ha sido alegado por el demandante. Con todo, en algunos casos, esta Corporación puede y debe adelantar el análisis de vicios no alegados si éstos guardan una estrecha relación con el yerro expuesto por el actor en su demanda. La explicación a tal situación radica en que muchas veces el estudio de un vicio de trámite en la formación de una ley requiere que la Corte analice algunas etapas y documentos del trámite legislativo de una manera exhaustiva. Este análisis es forzado por la argumentación del actor en su demanda, es decir, sin una argumentación que reúna los requisitos exigidos para este tipo de situaciones, la Corte no podría adelantar análisis alguno. En ese orden de ideas subsiste el concepto de un control rogado. Pero una vez la Corte se ha adentrado en el estudio de documentos y etapas específicos, es posible que descubra otros vicios en la formación de la ley, no alegados expresamente por el ciudadano en su libelo, pero cuya relación con el vicio alegado es de tal magnitud que la Corte no puede referirse a éste sin notar y estudiar aquél. Tal situación habilita la

³⁷ Dentro de la diversa jurisprudencia de la Corte al respecto, la misma ha encontrado como vicios de forma de una ley, aquellos que se producen en virtud de su trámite (v.g. C-255/96) y como vicios de fondo, entre otros, los vicios de competencia (v.g. C-1161/00) y de unidad de materia (v.g. C-531/95).

³⁸ Sentencia C-586/01.

competencia de la Corte para pronunciarse sobre el vicio no alegado. Nótese que no se trata de un control oficioso ya que el estudio desplegado por la Corte en torno al vicio alegado por el demandante es el que la guía a encontrar el otro yerro no anotado. No es necesario hacer un mayor esfuerzo para saber que la única forma en que la Corte puede -en ejercicio del control rogado de los vicios de procedimiento en la formación de las leyes- encontrar un vicio no alegado es a través del estudio del vicio alegado. Esta formulación permite equilibrar de manera adecuada el carácter rogado del control constitucional por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, que también contempla el concepto de caducidad, con la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. No sería entonces lógico que si la Corte, al examinar la demanda, encuentra un vicio estrechamente vinculado con el alegado, no proceda a declararlo.

7.- Por tanto, debe existir entre el vicio alegado y el constatado una relación estricta. En efecto, si el demandante alega un vicio por falta de mayorías en la votación en una de las comisiones, mal podría la Corte referirse a un yerro en la sanción de la ley. De conformidad con lo anterior, es posible perfilar criterios para determinar si la Corte puede o no pronunciarse sobre un vicio no alegado por el demandante. Debe tratarse de un vicio que esté relacionado con el alegado. Además, debe ser un vicio susceptible de ser hallado por la Corte cuando ésta adelante el estudio del vicio anotado. Esto implica que derive del análisis de las etapas, trámites y documentos relacionados con el estudio del vicio que el demandante haya citado. Esta tesis es el resultado de una interpretación de las competencias de la Corte hecha a la luz de la Carta, pues ésta impone la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución sin eliminar la eficacia de la caducidad que ésta prevé en este tipo de casos y sin desconocer el carácter rogado del control de constitucionalidad por vicios de procedimiento en la formación de las leyes. Sólo así puede asegurarse el cumplimiento estricto de la Constitución que le impone a la Corte que circunscriba su competencia a los vicios de trámite en la formación de las leyes siempre y cuando éstos hayan sido alegados y sustentados debidamente por los ciudadanos sin incurrir en interpretaciones excesivas que desnaturalicen la idea del control de constitucionalidad y las competencias de la Corte.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (e)

**ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-669 DE 2004 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY DEL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance (Aclaración de voto)**

REF.: Expediente D-4928

Magistrado Ponente:
JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar el voto por las razones que explico a continuación:

La Ley del Plan no puede entrar a modificar toda la legislación. Esta norma resulta extraña a los programas concretos del Plan Nacional de Desarrollo.

Ante vicios como el presente la Corte debe ejercer un control integral, es decir, tanto de forma como de fondo.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

Anexo 40

Sentencia C-648/06**PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD RELATIVA-Relación**

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Obligación de las comisiones y plenarias de estudiar y debatir los temas puestos a su consideración

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración/**PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD**-No aplicación en delitos de especial gravedad

Considera la Corte que en el trámite del párrafo 3º del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal se respetaron los principios de identidad y de consecutividad. Si bien el texto específico de este párrafo fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria del Senado de la República, su contenido material –la prohibición de aplicar el principio de oportunidad respecto de ciertos delitos que se consideraron de especial gravedad- guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 324, que regula las hipótesis de aplicación del referido principio de oportunidad. En efecto, la conexidad directa que existe entre el párrafo acusado y el artículo al cual pertenece reside en la relación que existe entre el género y la especie. El artículo 324 regula el tema de las causales para la aplicación del principio de oportunidad. A su turno, el párrafo acusado establece un límite a dichas causales –formuladas en términos generales- mediante la exclusión de su aplicación a cierta categoría de delitos considerados de especial gravedad. Además, el punto de la articulación del principio de oportunidad con la competencia de la Corte Penal Internacional y con el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia penal fue objeto de debate a lo largo de todo el proceso de formación del articulado. Esto obedeció a la inquietud que despertaba en algunos parlamentarios el hecho de que el principio de oportunidad generara impunidad para delitos que revisten especial gravedad, mientras que para otros era precisamente este principio el que permitiría construir caso sólidos contra los autores de tales delitos, usualmente cometidos por poderosas organizaciones criminales.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Cargos que no reúnen condiciones mínimas

Referencia: expediente D-5958

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 324 y 362 (parciales) de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.

Actor: Darío Garzón Garzón

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Darío Garzón Garzón demandó los artículos 324 y 362 (parciales) de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.

Mediante Auto del siete (7) de septiembre de dos mil cinco (2005), la Corte admitió la demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben los artículos 324 y 362 demandados en el presente proceso, y se subrayan los apartes acusados:

LEY 906 DE 2004

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

Artículo 324. Causales. *El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:*

(...) Parágrafo 3º. En ningún caso el Fiscal podrá hacer uso del principio de oportunidad cuando se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, crímenes de lesa humanidad o genocidio de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Roma, y delitos de narcotráfico y terrorismo.

Artículo 362. Decisión sobre el orden de la presentación de la prueba. El juez decidirá el orden en que debe presentarse la prueba. En todo caso, la prueba de la Fiscalía tendrá lugar antes que la de la defensa, sin perjuicio de la presentación de las respectivas pruebas de refutación en cuyo caso serán primero las ofrecidas por la defensa y luego las de la Fiscalía”

III. LA DEMANDA

En relación con el artículo 324, parágrafo 3º, del Código de Procedimiento Penal, el demandante formula acusaciones por vicios de procedimiento en su formación y por vicios de fondo.

En cuanto a los vicios de procedimiento en su formación, considera que en el proceso de aprobación del parágrafo 3º referido se violaron los numerales 2 y 3 del artículo 157 Superior, por cuanto se desconocieron los principios de identidad y consecutividad:

“El parágrafo que se demanda no cumplió con esos dos mandatos constitucionales. Efectivamente si se hace un recuento histórico de lo que sucedió en el Congreso de la República, con el desarrollo legislativo del principio de oportunidad, nos encontramos con lo siguiente:

En la gaceta 339 de 23 de julio de 2003, aparece publicado el proyecto de ley, tal como lo presentó el señor Fiscal General de la Nación, y en sus artículos 348 a 351, se establecen los eventos en que procede la abstención, la suspensión, y la suspensión condicional.

En la gaceta 89 de 25 de marzo de 2004 salió publicado el texto aprobado en Comisión 1 de la Cámara, y en su artículo 349 se consagran las causales en donde procede aplicar el principio de oportunidad, sin que allí aparezca el parágrafo demandado.

En la gaceta 167 de 4 de mayo de 2004 está publicado el texto final como la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto, y en el artículo 349 se consagran las causales por las que procede aplicar el principio de oportunidad, pero tampoco allí aparece el parágrafo 3.

En la gaceta 248 de 4 de junio de 2004 se publica el texto del proyecto de Código, en la forma como la Comisión 1ª del Senado lo aprobó. El artículo 340 de ese texto describe las causales por las que procede el principio, pero tampoco allí aparece el párrafo.

Solamente hasta la gaceta 273 de 11 de junio de 2004, donde se publica el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República, cuando aparece, en el artículo 340, referido a las causales por las que procede la oportunidad, y en ese artículo aparece el párrafo 3 cuya inconstitucionalidad demando”.

De tal manera, considera el actor que la inclusión final del párrafo en mención viola los principios de identidad y consecutividad, por haber sido introducido como un tema nuevo en el cuarto debate.

En cuanto a las acusaciones por vicios de fondo, explica que “su contenido alteró sustancial y fundamentalmente el contenido del principio de oportunidad de tal forma, que por ejemplo una persona entregada en extradición, por la justicia colombiana, por un delito de narcotráfico, cometido tanto en nuestro país como en aquel que lo solicita en extradición, y que por esa razón es investigado en nuestro país, de acceder a la petición, no obstante se le debe seguir investigando y juzgando en nuestro país; cuando lo que se perseguía con el principio de oportunidad era que el fiscal, en un acto de discrecionalidad decidiera dejar de investigarlo, precisamente porque la justicia lo entregó en extradición y así descargar ese hecho de investigación y juicio de nuestro sistema”.

Por otra parte, afirma en relación con el referido párrafo 3º que *“no se compagina con la prohibición absoluta consagrada en el párrafo 3 de que no se aplique el principio de oportunidad para los delitos de competencia de la Corte Penal Internacional, cuando curiosamente del contenido del Estatuto de Roma, con el que se adopta el régimen de la Corte Penal Internacional, normatividad que ya fue aprobada y ratificada por Colombia, mediante la ley 742 de 2002, revisado por esa Corporación, allí se incluye la posibilidad de que se aplique el principio de oportunidad, tales como en los siguientes eventos: literal d artículo 17, literal c numeral 2 artículo 54, mientras que el legislador colombiano le cierra la misma posibilidad al Fiscal General de la Nación. Es decir como siempre queremos ser más papistas que el Papa”*.

En cuanto al aparte demandado del artículo 362, considera el actor que desconoce el artículo 250-4 de la Constitución, ya que *“es soberanía del Fiscal presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento. Y por lo mismo quienes determinan el orden de presentación de las evidencias son las propias partes, esto es el ente acusador y la defensa. // Permitir que el juez decida el orden de presentación de la prueba, o mejor de la evidencia, es darle posibilidad al juez para que direcciona la estrategia de las partes, y eso ni más ni menos es convertir al juez en parte”*.

Señala en este sentido que *“la esencia de la reforma constitucional consagrada en el artículo 03 de 19 de diciembre de 2002 ha sido, entre otras, conformar un proceso de partes, una que acusa y otra que se defiende, todo ello frente a un tercero imparcial, que sin haber tenido contacto alguno con la investigación que cada una de las partes ha realizado, y luego de haber estado presente en la audiencia de juicio público, oral, con inmediación, contradicción y concentración, decide lo que en justicia corresponda. // Si lo anterior es así, quienes determinan cuál es el orden de presentación de las evidencias, para que se conviertan en pruebas, deben ser quienes hasta ese momento las tienen, es decir las partes. Serán ellas con base a su conocimiento investigativo, quienes decidan soberanamente en qué orden producen el desfile de sus evidencias. Además porque de acuerdo con ese orden, como orientarán su alegación inicial (sic), y en fin como planean su estrategia de ataque o de defensa. // Pero si, como lo expresa el aparte demandado, es el juez quien decide el orden de presentación de la prueba, en primer lugar tendría que conocer el contenido de cada una de ellas, para darle un orden más o menos lógico a esa decisión, lo que no es posible jurídicamente, pues hasta la audiencia preparatoria comienza a tener acercamiento con los hechos, pero ni siquiera tácticamente por cuanto en el nuevo sistema el juez no investiga, no tiene contacto con la prueba sino hasta la audiencia pública oral”*.

Finalmente, afirma que *“por ejemplo en el caso de declarantes, serán las partes las que puedan determinar su orden, teniendo en cuenta su solidez, su credibilidad o fortaleza, pero otro podrá optar por presentarlos por temas o por orden cronológico. Si eso es así, será que el juez puede optar por un criterio para una parte y por otro criterio para la otra, o que debe ser igual criterio para ambas partes”* (sic).

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

En primer lugar, en relación con los cargos por vicios de procedimiento en la formación del parágrafo 3º del artículo 324, se efectúa un recuento de los distintos pasos seguidos en el proceso de aprobación de la referida norma, y se concluye: *“efectivamente, como lo manifiesta el actor, de la lectura del texto aprobado por la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como por la Comisión Primera del Senado, se concluye que el parágrafo acusado no fue aprobado en estas instancias. Solamente fue aprobado en la Plenaria del Senado de la República”*. Sin embargo, aclara

que *“una interpretación armónica de los artículos 158, 160 y 161 Superiores permite concluir que las plenarias pueden introducir modificaciones a lo aprobado en las Comisiones Permanentes, siempre y cuando se conserve la identidad del proyecto. // Por tanto, a la función legislativa de las Plenarias de las Cámaras le es inherente la atribución de modificar y aun suprimir, total o parcialmente, el texto inicialmente sometido a su consideración”*. Después de citar el contenido de los artículos 160, 154 y 161 de la Constitución, afirma que *“lo que llega al siguiente debate, y sobre lo cual deberá recaer la decisión que en él se adopte, es lo que se aprobó en las instancias anteriores. De allí resulta que los textos no aprobados en los primeros debates han quedado fuera del proyecto, a menos que se decida, con las mayorías correspondientes, incluirlos en el texto aprobado en la Plenaria en su segundo debate, en la Comisión Accidental acoger su texto en el Acta de Conciliación y ser aprobado en las Plenarias de Cámara y Senado surtiendo el trámite constitucional y legal requerido”*.

Luego de citar las sentencias C-807 de 2001 y C-333 de 1993, indica que *“adicionalmente, debido a las discrepancias existentes entre el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República y el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes se conformó una ‘Comisión Accidental de Mediación’. Informe que fue aprobado por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes”*. Posteriormente, citando la sentencia C-922 de 2000, explica: *“La Constitución establece que las comisiones y las plenarias de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de Ley, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligan a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, el cual posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias. Por esta razón no se requiere que los proyectos de ley tengan el mismo texto durante los cuatro debates, pues las comisiones y las plenarias pueden introducir cambios, y es a la comisión accidental a quien le corresponde armonizar las diferencias surgidas entre las cámaras”*.

Adicionalmente, en relación con el principio de consecutividad, afirma que en virtud de la Carta Política, *“las comisiones y las plenarias de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de Ley, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligan a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, el cual posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias. Por esta razón no se requiere que los proyectos de ley tengan el mismo texto durante los cuatro debates, como lo pretende el actor”*. Y en cuanto al principio de identidad flexible que opera en el orden constitucional colombiano, explica que éste *“implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el texto en sí mismo”*.

del artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse” –se cita a este respecto la sentencia C-940 de 2003-; luego, en relación con el respeto del principio de identidad por el parágrafo acusado, señala que “ninguna tacha merece la circunstancia de que en los primeros debates, hayan estudiado y aprobado la materia (principio de oportunidad) que contiene el parágrafo tercero acusado, sin que se adoptara un texto igual al que aprobó en su cuarto debate. La materia de que trata el artículo 324 que contiene el parágrafo acusado, como es la aplicación del principio de oportunidad, no tuvo durante el trámite del proyecto un texto uniforme o idéntico, sino que siempre hizo parte de las medidas propuestas para efectos de poder desarrollar en debida forma la iniciativa de reforma propuesta. En tal virtud, sin alterar la unidad de materia bien podía cada una de las Cámaras y sus respectivas Comisiones introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los textos puestos a su consideración. (...) En tal sentido, el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, se considera para los efectos de la materia como un todo, sin que cada uno de sus apartes adquiriera identidad propia; pues de lo contrario se desconocería la facultad que consagra la Carta Política a las Cámaras de introducir modificaciones, según lo establecido en el artículo 160 constitucional”.

En segundo lugar, en relación con los cargos de fondo formulados por el demandante, se explica que no es cierto que el principio de oportunidad se hubiese introducido al ordenamiento jurídico colombiano para efectos de descongestionar el sistema judicial en respuesta a un criterio eficientista, y que “en el caso que cita el demandante, es decir, para el delito de narcotráfico en el que se hubiese extraditado a otro país, no necesariamente se debe continuar el proceso, pues la Fiscalía goza de la facultad de suspender la investigación. // Esta facultad atribuida al ente investigador por el Legislador, de no aplicar el principio de oportunidad para delitos como el de narcotráfico, responde a la gravedad de este ilícito. (...) El Legislador previendo los peligros de una discrecionalidad mal encaminada, ha encontrado suficientemente fundamentada la necesidad de restringir al máximo los márgenes de discrecionalidad en los casos de criminalidad organizada, la que es más susceptible de encubrirse por razones de poder económico, de corrupción y de su poder de pernear las estructuras de la sociedad. // Cabe señalar que en los diferentes países en donde existe sistema acusatorio, y principio de oportunidad, de acuerdo a los bienes jurídicos que son con frecuencia más vulnerados o dignos de mayor protección, se opta por blindar la posibilidad de investigarlos y de esta manera protegerlos, para asegurar la sanción de estos ilícitos. (...) Junto con el delito de narcotráfico usualmente se presentan otras conductas como el lavado de activos, testaferrato, concierto para delinquir, frente a los cuales existe el deber de adelantar la acción penal, por lo que si bien es factible que se extradite a un ciudadano por el delito de narcotráfico, también debe asegurarse la investigación y sanción de todos los delitos que éste hubiese cometido en el territorio colombiano”.

Por otra parte, el cargo por desnaturalización del principio de oportunidad se caracteriza como uno de conveniencia y no de constitucionalidad, pero en cualquier cargo se afirma: “No hace inconstitucional el parágrafo tercero del artículo 324, el que el Legislador en desarrollo de la facultad legislativa que le es inherente amplíe o restrinja la aplicación de una figura procesal consagrada en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, consideramos que si bien mediante la Ley 742 de 2002, se incorporó al ordenamiento jurídico interno el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ello no significa que el Estado colombiano está supeditado a regular internamente el principio de oportunidad de la misma manera, menos aun, cuando lo que persigue es asegurar la impartición de justicia y la investigación de delitos de trascendencia internacional como lo son el narcotráfico y el terrorismo. // Una cosa es que el Estatuto de la Corte Penal Internacional se aplique en el ámbito de los delitos de su competencia y otra que el Estado Colombiano o los diversos Estados Parte, deban acoger internamente el mismo procedimiento penal o procedimiento de sanciones para perseguir los delitos que se cometieren en su territorio o que acojan disposiciones que le sean contrarias”.

Finalmente, en relación con las acusaciones formuladas contra el artículo 362 sobre desconocimiento del artículo 250-4 Superior, se afirma que no es cierto, como se expresa en la demanda, que para poder decidir el orden de las pruebas el juez primero habría de conocer el sentido de todas ellas, “en la medida en que no es cierto que para determinar el orden de las mismas, deban haberse practicado previamente las pruebas. // Pues una interpretación en contexto de este artículo, permite determinar lógicamente que los elementos probatorios y la evidencia ya ha sido enunciada y manifiesta por las partes, así lo dispone el artículo 356 numeral 2 (...). En este último aspecto, inclusive las partes ya se han puesto de acuerdo con la prueba que van a llevar a juicio. // El artículo 357 de la Ley 906 de 2004, por su parte, señala que ante el juez las partes solicitan las pruebas que requieran para sustentar su pretensión, entonces no es que el juez arbitrariamente toma partido por uno u otro bando, ni escoge caprichosamente y sin ningún criterio previo mínimo como van a desfilar las pruebas en el juicio sino que ha conocido la clase de pruebas que se espera hacer valer por las partes y es con base en ese conocimiento, que dispone su presentación. Incluso ordena las pruebas que se refieran a los hechos de la acusación, por eso no es cierto que no tenga idea acerca de las pruebas sino hasta el juicio. Al punto que, de acuerdo al artículo 358 ibídem, y en todo caso antes de la decisión sobre el orden de prueba, las partes pueden si así lo desean, exhibir los materiales probatorios y la evidencia física que pretenda llevar a juicio, de suerte que el juez no ignora absolutamente el contenido de las pruebas que se presentarán en el juicio. No sobra recordar que el juez es el supremo director del proceso, y sus decisiones están enmarcadas dentro de la más estricta legalidad, artículos 228 y 230 superiores”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4059, recibido en la Secretaría de la Corte el 27 de marzo de 2006, una vez aceptado por la Sala Plena el impedimento radicado por el Procurador General de la Nación, la Procuradora Delegada para Asuntos Constitucionales rindió concepto dentro del proceso de la referencia, solicitando que la Corte declare exequibles las disposiciones acusadas.

En relación con el cargo por violación de los requisitos formales para la aprobación del parágrafo 3° del artículo 324 de la ley demandada, luego de efectuar un recuento del trámite legislativo del mismo, afirma que éste no desconoció ni el artículo 157 Superior ni la Ley 5ª de 1992, puesto que *“fue incorporado en la plenaria del Senado de la República, en ejercicio de la potestad constitucional de introducir modificaciones y adiciones al proyecto de ley, en los términos del artículo 160 constitucional, cuyo único requisito para que se ajuste a los términos constitucionales, es que la adición guarde relación temática con el texto que ha sido objeto de discusión y que posteriormente sea sometido a la Comisión Accidental de Mediación para que en los términos del artículo 161 constitucional las plenarias de las Cámaras le den aprobación, evento en el cual se considera que el texto ha surtido los debates que exige el artículo 157 constitucional”*. Precisa su afirmación diciendo que *“carece de fundamento la acusación en contra del parágrafo acusado, dado que su introducción en el debate legislativo observó las reglas contenidas en los artículos 160 y 161 de la Constitución. En efecto, en segundo debate las Plenarias podrán introducir modificaciones que deben cumplir con el requisito de la unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, requisito éste que será estudiado en un acápite posterior. Así mismo, esa modificación fue sometida al procedimiento señalado en el artículo 161 Superior, conforme al cual, cuando surjan discrepancias entre los textos aprobados por las Cámaras, conformarán cada una de ellas comisiones accidentales encargadas conjuntamente de procurar la conciliación de los distintos textos del proyecto. El texto escogido por la Comisión Accidental conjunta se publicará por lo menos con un día de anticipación a la presentación ante las respectivas plenarias para su debate y aprobación. // En el caso examinado, se advierte que el 16 de junio se publicó el acta de conciliación de las comisiones, en donde aparece el texto de la norma demandada, y fue puesta a consideración de las plenarias el día siguiente para su aprobación, el que fue adoptado por las plenarias de ambas cámaras el 17 de junio de 2004”*.

A continuación, explica la Procuradora delegada que la incorporación del parágrafo 3° fue respetuosa de los principios de consecutividad e identidad, así como del principio de unidad de materia. En primer lugar, señala que *“desde el primer debate surtido en la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, las causales de aplicación del principio de oportunidad fueron objeto de análisis y sufrieron modificaciones, hasta el punto de condensar las distintas formas de aplicación de este principio en un único artículo del proyecto de ley 01/03 cámara. // En este orden, la definición del campo de aplicación del principio de oportunidad, los eventos en que procede*

y cuáles no, fueron examinados desde el inicio del trámite legislativo hasta el último debate, cuando las diferencias entre los textos aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes y el Senado de la República llevaron a conciliar el contenido final del artículo referido a las causales para aplicar el principio de oportunidad, acogiendo la incorporación del referido párrafo 3° tanto en la comisión de conciliación, como luego por las plenarios de ambas células legislativas. (...) tal asunto, se insiste, fue objeto de deliberación y estudio durante todo el proceso legislativo, y fue así como en la plenaria del Senado de la República se advirtió la necesidad de exceptuar otros casos de la aplicación del principio de oportunidad, con el fin de armonizarlo con los compromisos asumidos por el Estado Colombiano mediante tratados y convenios internacionales ratificados y adoptados por Colombia como el de la Corte Penal Internacional”.

Recuerda, por otra parte, que el principio de identidad ha adquirido un carácter relativo bajo la Constitución de 1991, *“pues ya no se exige que el proyecto de ley sea el mismo durante los cuatro debates reglamentarios, desde que se inicia el trámite legislativo hasta que termina, sino que entre los contenidos normativos propuestos y aprobados en los debates exista unidad de materia, de tal forma que si los textos son modificados o adicionados, conserven siempre la identidad en la materia a reglamentar por la citada disposición (sentencias C-282 de 1997, C-1108 de 2001 y C-198 de 2002, entre otras), materia que en este caso alude al campo de aplicación del principio de oportunidad, al cual está vinculado, naturalmente, la exclusión de eventos relacionados con narcotráfico y delitos de lesa humanidad, delitos estos a los que de una u otra forma se hizo alusión en los distintos debates, al referirse a la gravedad y afectación de los bienes jurídicos afectados y el interés de la sociedad en ellos. Por tanto, el que se hiciera precisión sobre a cuales delitos no era posible aplicar el principio de oportunidad en nada desconoce los requisitos del artículo 157 de la Constitución, como se afirma en la demanda”.*

En cuanto a las acusaciones presentadas contra el párrafo 3° del artículo 324 por vicios de fondo, considera la Procuradora Delegada que éstos no configuran un cargo de inconstitucionalidad. A pesar de lo anterior, afirma que *“es prudente hacer una breve reflexión sobre el particular”*, expresando que en virtud del artículo 250 Superior, el Legislador tiene *“la potestad de señalar los casos en los cuales es viable aplicar el principio de oportunidad y dentro de esa libertad de configuración, el Congreso de la República estableció la exclusión consagrada en el párrafo 3° (...). La improcedencia del principio de oportunidad cuando se investiguen conductas delictivas relacionadas con el tráfico de estupefacientes se aviene con distintas disposiciones de derecho internacional y compromisos adquiridos por el Estado Colombiano a través de tratados y convenios internacionales, en los cuales se ha señalado que los Estados se comprometen a investigar y sancionar con penas que resulten proporcionales a los autores de tales delitos”.* Luego señala que en la sentencia C-578 de 2002, al examinar el

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, al Corte Constitucional advirtió que es posible establecer, mediante leyes internas, figuras tales como la amnistía para efectos de consolidar la paz y la reconciliación, siempre y cuando se garanticen los derechos de las víctimas; y afirma que *“no puede deducirse del contenido de la mencionada ley, que el Estatuto de Roma impone al Estado Colombiano establecer la viabilidad en todos los eventos del principio de oportunidad, y tampoco podría hacerlo, por cuanto se trata de una figura que atiende a la necesidad de racionalizar la aplicación de la justicia sin desconocer los derechos fundamentales, máxime cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos y conductas graves en cuya persecución tienen particular interés los Estados”*.

En relación con las acusaciones presentadas contra el artículo 362 del Código de Procedimiento Penal, explica la Procuradora que “no expone el demandante las razones por las cuales el juez al fijar el orden en que se presentarán las pruebas, como director del juicio que es, se convierte automáticamente en parte, siendo tal aseveración carente de sentido y argumentación”. Y a continuación afirma que tampoco es cierto que en virtud de esta norma “el juez deba escuchar las pruebas para fijarles el orden de presentación, como se indica en la demanda. El artículo en comento, tan solo indica que el juez debe señalar en qué orden serán presentadas las pruebas en el juicio oral, función acorde con su carácter de director de la vista pública. No señala el precepto, ni de su contenido puede deducirse, que antes de hacerlo, deba escuchar los testimonios, como se afirma en la demanda, y en realidad no es preciso que lo haga para cumplir este deber, pues se trata de una forma de organizar el desarrollo de la audiencia pública de juzgamiento, el cual ciertamente debe variar en cada caso, dependiendo de las solicitudes probatorias de las partes, sin que pueda indicarse que ello incide en los resultados del proceso, como quiera que sea cual fuere el orden que señale el juez para las pruebas a presentar por cada parte, todas deberán ser conocidas y controvertidas en el juicio”. En general, considera que las afirmaciones del demandante constituyen “consideraciones subjetivas del actor”, y que no se desprenden del texto de la norma acusada, por lo cual el cargo es improcedente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Cargos por vicios de procedimiento en la formación del artículo 324, párrafo 3º, del Código de Procedimiento Penal

2.1. Problema jurídico a resolver.

De lo anterior se deduce que el problema jurídico a resolver es el siguiente: ¿se violó el principio de consecutividad (artículo 157 C.P.) por haber introducido en el cuarto debate un párrafo que prohíbe que el principio de oportunidad sea aplicado cuando se trate de hechos que puedan constituir violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, crímenes de lesa humanidad, genocidio, narcotráfico o terrorismo? Para resolver este problema, es pertinente efectuar una breve revisión del procedimiento de formación de esta norma en particular.

2.2. Proceso de formación de la norma bajo estudio.

2.2.1. El proyecto de ley del cual forma parte la norma acusada, No. 01 de 2004, fue radicado en la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2003 por el Fiscal General de la Nación. Se publicó en la Gaceta del Congreso 339 del 23 de julio de 2003. Los artículos 348, 349 y 352 del proyecto original consagraban las distintas causales de aplicación del principio de oportunidad, así:

“Artículo 348. Casos en que procede la abstención. La Fiscalía General de la Nación podrá abstenerse de ejercer la persecución penal:

A. Cuando se presenten las siguientes causales sustanciales:

1. Cuando la antijuridicidad material, en los delitos cuyo injusto sea susceptible de graduación, pierda entidad jurídica dadas las condiciones del titular del bien jurídicamente tutelado, muy a pesar de haberse descartado la insignificancia.

2. Cuando no sea posible reconocer la relevancia excusante de una causal de atipicidad por verificarse un exceso en su ejercicio, pero ante un juicio global de normalidad social de la situación, la misma no amerita una reacción penal.

3. Cuando la creencia de la atipicidad pueda explicarse de manera atendible como una apreciación del imputado en el sentido de haber descartado razonablemente la reacción penal de la comunidad.

4. Cuando los condicionamientos fácticos o síquicos de la conducta permitan considerar el exceso en la justificante como representativo de menor valor jurídico o social por explicarse el mismo en la culpa.

5. Cuando en atentado contra bienes jurídicos de la administración pública o recta impartición de justicia, la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativo y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche y la sanción disciplinarios.

6. Cuando la imputación subjetiva proceda por culpa y la imprudencia resulte insignificante, siempre y cuando no se trate de

profesiones, oficios o actividades que requieran especial cuidado y atención, y no causen daño social de mayor relevancia.

7. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea tan mínimo que haga de la sanción penal algo manifiestamente innecesario y sin utilidad social.

8. Cuando se presente un error no suficiente para excluir la responsabilidad penal en aquellos delitos cuyos tipos penales sean abiertos o en blanco y el juicio de reproche de culpabilidad tenga como soporte la conciencia actualizable de lo injusto, originada en una situación cuya probabilidad de repetirse resulte despreciable.

9. Cuando se afecten bienes colectivos y se presente una reparación integral, siempre y cuando resulte previsible que la situación que origina el delito no volverá a presentarse.

B. En los eventos procesales en los cuales:

1. El imputado colabore eficazmente para evitar que continúe el delito por el cual está siendo perseguido, o aporte información eficaz para desarticular la organización criminal que lo ha cometido y a la cual pertenece, o para evitar que esta organización cometa otros delitos, o sirva como testigo de cargo contra los demás intervinientes.

2. El imputado colabore eficazmente en el descubrimiento de otro delito de mayor entidad en el cual no intervino, así como de sus autores y partícipes, suministrando los medios cognoscitivos o de información, o sirviendo como testigo de cargo.

3. El imputado haya sufrido en el delito cometido por comportamiento culposo un daño físico o moral tan grave que haga desproporcionada o inhumana la aplicación de la sanción correspondiente.

4. La realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

5. El imputado haya sido entregado en extradición a un gobierno extranjero, a causa del mismo delito, en el cual se haya proferido sentencia condenatoria con efectos de cosa juzgada.

6. El imputado haya sido entregado en extradición a un gobierno extranjero por otro delito, y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia se muestre como de escasa significación frente a la sanción que esté cumpliendo en virtud de sentencia condenatoria proferida en el exterior.

Artículo 349. Casos en que procede la suspensión. La Fiscalía General de la Nación podrá suspender la persecución penal:

A. Cuando se presenten las siguientes causales sustanciales:

1. Cuando a pesar de ser ajeno a la figura delictiva el consentimiento, éste por razón del contexto social y las especiales relaciones entre acusado y víctima, pueda apreciarse como causa de la conducta punible.

2. Cuando el bien jurídico se encuentre en tal alto grado de deterioro respecto de su titular que, la genérica protección brindada por la ley, haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.

3. Cuando se trate de delito en cuya comisión hayan intervenido múltiples personas y su judicialización cause más daño que provecho al orden jurídico, a la administración de justicia y a las relaciones sociales involucradas en el conflicto, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

4. Cuando la persecución penal de un delito masa comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

B. En los eventos procesales en los cuales:

1. La persecución penal dificulte, obstaculice o impida al titular de la acción, orientar sus esfuerzos de investigación hacia hechos de mayor relevancia o trascendencia para el beneficio de la sociedad.

2. La pena que pudiere imponerse al imputado, en el evento de dictarse sentencia condenatoria, no excediere de dos (2) años de prisión, siempre y cuando reconozca su responsabilidad.

3. La sanción que se pueda imponer en caso de sentencia condenatoria se muestre como de escasa significación frente a la sanción que esté cumpliendo en virtud de sentencia que haya hecho tránsito a cosa juzgada.

Artículo 352. Casos en que procede la renuncia. Cuando el fiscal advierta, antes de la formulación de la imputación, la existencia de alguna causal de preclusión, podrá renunciar a la persecución penal mediante la aplicación de este principio”.

2.2.2. El texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2003, publicado en la Gaceta del Congreso No. 89 del 25 de marzo de 2004, fue el siguiente:

“Artículo 349. Ejercicio del principio de oportunidad. La Fiscalía General de la Nación podrá abstenerse de formalizar los cargos, presentar la acusación o continuar con la persecución penal antes del inicio del juicio oral, según el caso, cuando:

1. De conformidad con el artículo 251, numeral 3 de la Constitución Política, el Fiscal General de la Nación de la Nación, en el marco de la política criminal ya señalada, determine la ausencia de un interés en el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando el delito tenga una pena privativa de la libertad cuyo máximo no exceda de diez (10) años.

2. *Se trate de un delito castigado con pena privativa de la libertad mínima inferior a cuatro (4) años y decaiga el interés del Estado en la persecución, siempre y cuando se repare integralmente a las víctimas.*
3. *Se trate de un delito castigado con pena privativa de la libertad mínima inferior a dos (2) años y decaiga el interés del Estado en la persecución.*
4. *La sanción que se pueda imponer en el caso de sentencia condenatoria, no tuviera importancia notable al lado de la sanción impuesta con efectos de cosa juzgada contra el imputado a causa de otra conducta punible.*
5. *El indiciado fuera entregado en extradición, a causa de la misma conducta punible, a un gobierno extranjero.*
6. *El indiciado fuera entregado a la Corte Penal Internacional.*
7. *El indiciado fuera entregado en extradición, a causa de otra conducta punible, a un gobierno extranjero y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia carezca de importancia al lado de la sanción que le hubiera sido impuesta con efectos de cosa juzgada contra él en el extranjero.*
8. *El imputado o acusado colabore eficazmente para evitar que continúe el delito o se realicen otros, o aporte información esencial para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.*
9. *El imputado o acusado sirva como testigo principal de cargo contra los demás intervinientes y su declaración en la causa contra ellos se haga bajo inmunidad.*
10. *El imputado o acusado haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción punitiva.*
11. *En los casos en que se haya perfeccionado una conciliación preprocesal como desarrollo de la justicia restaurativa.*
12. *En los casos en que proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de éste se cumpla con las condiciones impuestas”.*

2.2.3. La Plenaria de la Cámara de Representantes, en sesión del 22 de junio de 2004, aprobó la siguiente versión del artículo en comento, publicada en la Gaceta del Congreso 167 del 4 de mayo de 2004:

“Artículo 349. Aplicación del principio de oportunidad. El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

1. *Cuando se trate de delito sancionado con pena privativa de la libertad que no exceda en su máximo de seis (6) años y se haya*

reparado integralmente a la víctima, de conocerse ésta, y además, pueda determinarse de manera objetiva la ausencia o decadencia del interés del Estado en el ejercicio de la correspondiente acción penal.

2. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de la misma conducta punible.

3. Cuando la persona fuere entregada a la Corte Penal Internacional a causa de la misma conducta punible. Tratándose de otra conducta sólo procede la suspensión o la interrupción de la persecución penal.

4. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia carezca de importancia al lado de la sanción que le hubiera sido impuesta con efectos de cosa juzgada contra él en el extranjero.

5. Cuando el imputado o acusado colabore eficazmente para evitar que continúe el delito o se realicen otros, o aporte información esencial para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

6. Cuando el imputado o acusado sirva como testigo principal de cargo contra los demás intervinientes, y su declaración en la causa contra ellos se haga bajo inmunidad total o parcial.

7. Cuando el imputado o acusado haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción punitiva.

8. Cuando se haya perfeccionado una conciliación preprocesal como desarrollo de la justicia restaurativa.

9. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.

10. Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

11. Cuando en atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o recta impartición de justicia, la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche y la sanción disciplinarios.

12. Cuando en delitos contra el patrimonio económico, el objeto material se encuentre en tan alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.

13. Cuando la imputación subjetiva sea culposa y los factores que la determina califiquen la conducta como de mermada significación jurídica y social.

14. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.

15. Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se de la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.

16. Cuando la persecución penal de un delito comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

17. Cuando la persecución penal del delito cometido por el imputado, como autor o partícipe, dificulte, obstaculice o impida al titular de la acción orientar sus esfuerzos de investigación hacia hechos delictivos de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad, cometidos por él mismo o por otras personas.

18. Cuando los condicionamientos fácticos o síquicos de la conducta permitan considerar el exceso en la justificante como representativo de menor valor jurídico o social por explicarse el mismo en la culpa.

Parágrafo. En los casos previstos en los numerales 18 y 19, no podrá aplicarse el principio de oportunidad a los jefes, organizadores o promotores, o a quienes hayan suministrado elementos para su realización”.

2.2.4. Posteriormente, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado aprobó el texto siguiente en sesión del 27 de mayo de 2004, publicado en la Gaceta del Congreso 248 del 4 de junio siguiente:

“Artículo 340. Causales. El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de delito sancionado con pena privativa de la libertad que no exceda en su máximo de seis (6) años y se haya reparado integralmente a la víctima, de conocerse esta, y además, pueda determinarse de manera objetiva la ausencia o decadencia del interés del Estado en el ejercicio de la correspondiente acción penal.

2. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de la misma conducta punible.

3. Cuando la persona fuere entregada a la Corte Penal Internacional a causa de otra conducta punible. Tratándose de otra conducta punible solo procede la suspensión o la interrupción de la persecución penal.

4. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia carezca de importancia al lado de la

sanción que le hubiera sido impuesta con efectos de cosa juzgada contra él en el extranjero.

5. Cuando el imputado colabore eficazmente para evitar que continúe el delito o se realicen otros, o aporte información esencial para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

6. Cuando el imputado sirva como testigo principal de cargo contra los demás intervinientes, y su declaración en la causa contra ellos se haga bajo inmunidad total o parcial. En este caso el principio de oportunidad será revocado si la persona beneficiada con el mismo incumple con la obligación que motivó su aplicación.

7. Cuando el imputado haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción punitiva.

8. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.

9. Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

10. Cuando en atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o recta impartición de justicia, la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche y la sanción disciplinarios.

11. Cuando en delitos contra el patrimonio económico, el objeto material se encuentre en tan alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.

12. Cuando la imputación subjetiva sea culposa y los factores que la determinan califiquen la conducta como de mermada significación jurídica y social.

13. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.

14. Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.

15. Cuando la persecución penal de un delito comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

16. Cuando la persecución penal del delito cometido por el imputado, como autor o partícipe, dificulte, obstaculice o impida al titular de la acción orientar sus esfuerzos de investigación hacia hechos delictivos de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad, cometidos por él mismo o por otras personas.

17. Cuando los condicionamientos fácticos o síquicos de la conducta permitan considerar el exceso en la justificante como representativo de menor valor jurídico o social por explicarse el mismo en la culpa.

Parágrafo. En los casos previstos en los numerales 15 y 16, no podrá aplicarse el principio de oportunidad a los jefes, organizadores o promotores, o a quienes hayan suministrado elementos para su realización.

Parágrafo. La aplicación del principio de oportunidad respecto de delitos sancionados con penas privativas de la libertad que excedan seis (6) años serán proferidos por el Fiscal General de la Nación o el dejado (sic) especial que designe para tal efecto.

El Ministerio Público participará en los términos que establezca la ley”.

2.2.5. Finalmente, el texto aprobado por la Plenaria del Senado el 9 de junio de 2004 y publicado en la Gaceta del Congreso 273 del 11 de junio de 2004, fue el siguiente:

“Artículo 340. Causales. El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de delito sancionado con pena privativa de la libertad que no exceda en su máximo de seis (6) años y se haya reparado integralmente a la víctima, de conocerse esta, y además, pueda determinarse de manera objetiva la ausencia o decadencia del interés del Estado en el ejercicio de la correspondiente acción penal.

2. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de la misma conducta punible.

3. Cuando la persona fuere entregada a la Corte Penal Internacional a causa de otra conducta punible. Tratándose de otra conducta punible solo procede la suspensión o la interrupción de la persecución penal.

4. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia carezca de importancia al lado de la sanción que le hubiera sido impuesta con efectos de cosa juzgada contra él en el extranjero.

5. Cuando el imputado colabore eficazmente para evitar que continúe el delito o se realicen otros, o aporte información esencial para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

6. Cuando el imputado sirva como testigo principal de cargo contra los demás intervinientes, y su declaración en la causa contra ellos se haga bajo inmunidad total o parcial. En este caso el principio de

oportunidad será revocado si la persona beneficiada con el mismo incumple con la obligación que motivó su aplicación.

7. Cuando el imputado haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción punitiva.

8. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.

9. Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

10. Cuando en atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o recta impartición de justicia, la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche y la sanción disciplinarios.

11. Cuando en delitos contra el patrimonio económico, el objeto material se encuentre en tan alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.

12. Cuando la imputación subjetiva sea culposa y los factores que la determinan califiquen la conducta como de mermada significación jurídica y social.

13. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.

14. Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.

15. Cuando la persecución penal de un delito comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

16. Cuando la persecución penal del delito cometido por el imputado, como autor o partícipe, dificulte, obstaculice o impida al titular de la acción orientar sus esfuerzos de investigación hacia hechos delictivos de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad, cometidos por él mismo o por otras personas.

17. Cuando los condicionamientos fácticos o síquicos de la conducta permitan considerar el exceso en la justificante como representativo de menor valor jurídico o social por explicarse el mismo en la culpa.

Parágrafo 1º. En los casos previstos en los numerales 15 y 16, no podrá aplicarse el principio de oportunidad a los jefes, organizadores o promotores, o a quienes hayan suministrado elementos para su realización.

Parágrafo 2°. La aplicación del principio de oportunidad respecto de delitos sancionados con pena privativa de la libertad que excedan seis (6) años será proferida por el Fiscal General de la Nación o el delegado especial que designe para tal efecto.

El Ministerio Público participará en los términos que establezca la ley.

Parágrafo 3°. En ningún caso el fiscal podrá hacer uso del principio de oportunidad cuando se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al derecho internacional humanitario, crímenes de lesa humanidad o genocidio de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Roma y delitos de narcotráfico y terrorismo”.

Observa la Sala que el Parágrafo 3°, introducido durante este debate, surgió durante la discusión del 9 de junio de 2004 a iniciativa del Senador Rodrigo Rivera, quien se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

“Creo que hay que hacer referencia a la característica de crimen organizado, a los acervos probatorios que se hayan podido recaudar y también creo que es necesaria una norma de exclusiones, de exclusiones taxativas, expresas, a mí se me antoja que el principio de oportunidad no se podría por ejemplo aplicar para la investigación de delitos de lesa humanidad, Senador Jimmy Chamorro usted que promovió aquí la ratificación de la Corte Penal Internacional, yo creo que el Congreso de Colombia no puede avanzar en la aplicación del principio de oportunidad para delitos de lesa humanidad, para crímenes de guerra, para delitos que hacen parte de los compromisos internacionales de este país, creo que allí tenemos una soberanía Senador Rojas restringida, y lo mismo podría decir del delito de narcotráfico así haya distintas valoraciones sobre ese delito, Colombia tiene compromisos internacionales en esa materia, que hacen que nuestra competencia sea limitada por ejemplo para aplicar el principio de oportunidad y yo agregaría el delito de enriquecimiento ilícito, el delito de terrorismo y también los delitos que tienen que ver con conductas vinculadas con la corrupción, creo que hay que hacer un listado de exclusiones para que a ciertas conductas, ciertas clases de delitos, que representan un compromiso de Colombia con la humanidad y no el ejercicio autónomo de la plena soberanía colombiana y otras conductas que tienen que ver con contenidos jurídicos de muy alta sensibilidad para este país, se excluyan de la aplicación del principio de oportunidad, me parece que también puede ser sustancialmente fortalecido, creo que allí se establece un control muy formal y no un control sustancial por parte del juez de garantías y creo que es indispensable que el juez de garantías tenga

un papel mucho más importante para que su control no solamente sea desde el punto de vista formal sino también sustancial en relación con esos acuerdos”.

2.2.6. Dada la existencia de diferencias entre los textos aprobados por una y otra cámara, se constituyó una comisión accidental de conciliación, que se refirió entre otros asuntos al de las condiciones y causales para la aplicación del principio de oportunidad. El acta de conciliación del 16 de junio de 2004, publicada en la Gaceta del Congreso No. 285 del mismo día, contiene el siguiente texto para el artículo 324:

“Artículo 324. Causales. El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

- 1. Cuando se trate de delito sancionado con pena privativa de la libertad que no exceda en su máximo de seis (6) años y se haya reparado integralmente a la víctima, de conocerse esta, y además, pueda determinarse de manera objetiva la ausencia o decadencia del interés del Estado en el ejercicio de la correspondiente acción penal.*
- 2. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de la misma conducta punible.*
- 3. Cuando la persona fuere entregada a la Corte Penal Internacional a causa de la misma conducta punible. Tratándose de otra conducta punible solo procede la suspensión o la interrupción de la persecución penal.*
- 4. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia carezca de importancia al lado de la sanción que le hubiera sido impuesta con efectos de cosa juzgada contra él en el extranjero.*
- 5. Cuando el imputado colabore eficazmente para evitar que continúe el delito o se realicen otros, o aporte información esencial para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.*
- 6. Cuando el imputado sirva como testigo principal de cargo contra los demás intervinientes, y su declaración en la causa contra ellos se haga bajo inmunidad total o parcial. En este caso los efectos de la aplicación del principio de oportunidad serán revocados si la persona beneficiada con el mismo incumple con la obligación que la motivó.*
- 7. Cuando el imputado haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción punitiva.*

8. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.

9. Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

10. Cuando en atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o recta impartición de justicia, la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche y la sanción disciplinarios.

11. Cuando en delitos contra el patrimonio económico, el objeto material se encuentre en tan alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.

12. Cuando la imputación subjetiva sea culposa y los factores que la determina califiquen la conducta como de mermada significación jurídica y social.

13. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.

14. Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.

15. Cuando la persecución penal de un delito comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

16. Cuando la persecución penal del delito cometido por el imputado, como autor o partícipe, dificulte, obstaculice o impida al titular de la acción orientar sus esfuerzos de investigación hacia hechos delictivos de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad, cometidos por él mismo o por otras personas.

17. Cuando los condicionamientos fácticos o síquicos de la conducta permitan considerar el exceso en la justificante como representativo de menor valor jurídico o social por explicarse el mismo en la culpa.

Parágrafo 1º. En los casos previstos en los numerales 15 y 16, no podrá aplicarse el principio de oportunidad a los jefes, organizadores o promotores, o a quienes hayan suministrado elementos para su realización.

Parágrafo 2º. La aplicación del principio de oportunidad respecto de delitos sancionados con pena privativa de la libertad que excedan seis (6) años será proferida por el Fiscal General de la Nación o el delegado especial que designe para tal efecto.

Parágrafo 3º. En ningún caso el fiscal podrá hacer uso del principio de oportunidad cuando se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al derecho internacional humanitario,

crímenes de lesa humanidad o genocidio de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de roma, y delitos de narcotráfico y terrorismo”.

El texto aprobado por la Comisión de Conciliación fue posteriormente aprobado por las plenarios de ambas cámaras, en sesiones del 17 de junio de 2004, y fue el que finalmente se publicó en el Diario Oficial No. 45.657.

Constata la Corte, así, que el párrafo 3° del artículo 324 fue introducido durante el cuarto debate del proyecto de ley que se revisa, ante la Plenaria del Senado de la República, y que posteriormente, dada la existencia de ésta y otras diferencias entre los textos aprobados por el Senado y la Cámara, fue objeto del trámite de conciliación previsto en los artículos 160 y 161 de la Constitución. No obstante, este hecho no muestra que el contenido del aludido párrafo corresponda a un tema nuevo. En efecto, la materia de la regulación del principio de oportunidad estuvo presente desde el proyecto original y fue objeto de debate y de decisión en todas las etapas de formación de la ley. Además, dentro de dicha regulación siempre estuvo presente el tema de los casos en que sería prohibido aplicar el principio de oportunidad, así como aquellos en los cuales sería permitido. De tal forma que el contenido del párrafo especifica uno de los casos en que estará prohibido aplicar el principio de oportunidad, tema medular del desarrollo legislativo del sistema acusatorio que fue objeto de deliberación y decisión desde el primer debate.

2.3. Breve alusión a la relación entre el principio de consecutividad y el principio de identidad relativa.

Considera la Corte que no existió el vicio invocado por el actor en su demanda, toda vez que no se violaron los principios de identidad ni de consecutividad, y se surtió válidamente el procedimiento de conciliación.

En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada unánimemente por la Sala Plena¹-, *“lo que se exige para dar cumplimiento al*

¹ En la sentencia C-208 de 2005, la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3° y 4° del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 *“Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”*; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicarón una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarios. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de *“determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía*

principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular". También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, *"tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto"* – punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, *"es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad"*. En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen².

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de

ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta".

² En aplicación de estas reglas, en la sentencia C-208/05 antecitada, teniendo en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, *"cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera "vuelta", aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros"*. Por lo tanto, descartó la Corte que el Senado de la República hubiese omitido de manera voluntaria y consciente el tema del voto preferente durante la primera vuelta, es decir, que hubiera *"eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en esta instancia legislativa sí se debatieron los temas del proyecto relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional"*. Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada exequible.

identidad relativa y consecutividad cuandoquiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.

2.4. Aplicación al caso concreto.

Aplicadas las anteriores reglas al asunto bajo revisión, considera la Corte que en el trámite del párrafo 3° del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal se respetaron los principios de identidad y de consecutividad. Si bien el texto específico de este párrafo fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria del Senado de la República, su contenido material –la prohibición de aplicar el principio de oportunidad respecto de ciertos delitos que se consideraron de especial gravedad- guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 324, que regula las hipótesis de aplicación del referido principio de oportunidad.

En efecto, la conexidad directa que existe entre el párrafo acusado y el artículo al cual pertenece reside en la relación que existe entre el género y la especie. El artículo 324 regula el tema de las causales para la aplicación del principio de oportunidad. A su turno, el párrafo acusado establece un límite a dichas causales –formuladas en términos generales- mediante la exclusión de su aplicación a cierta categoría de delitos considerados de especial gravedad. Además, el punto de la articulación del principio de oportunidad con la competencia de la Corte Penal Internacional y con el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia penal fue objeto de debate a lo largo de todo el proceso de formación del articulado. Esto obedeció a la inquietud que despertaba en algunos parlamentarios el hecho de que el principio de oportunidad generara impunidad para delitos que revisten especial gravedad, mientras que para otros era precisamente este principio el que permitiría construir caso sólidos contra los autores de tales delitos, usualmente cometidos por poderosas organizaciones criminales.

Dado que no se vulneraron los principios de identidad y consecutividad, la diferencia entre el texto aprobado por el Senado de la República y el texto aprobado por la Cámara de Representantes constituía una diferencia que válidamente se sometió a la decisión de la Comisión Accidental de Conciliación conformada para el efecto. Posteriormente el acta de conciliación aprobada por dicha comisión fue sometida, con plena validez, a la decisión de las plenarios de ambas Cámaras.

Por las anteriores razones, la Corte considera que el cargo por vicios de procedimiento formulado en la demanda no está llamado a prosperar. La norma se declarará exequible, por los cargos analizados en este acápite.

3. Indebida formulación de los cargos por vicios de fondo contra los artículos 324 y 362 del Código de Procedimiento Penal. Inhibición de la Corte Constitucional.

3.1. Requisitos mínimos que han de llenar los cargos de inconstitucionalidad.

La jurisprudencia constitucional ha establecido claramente los requisitos mínimos que deben llenar las demandas de inconstitucionalidad. Entre estos requisitos, que se desarrollan en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se encuentran los de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* de las razones por las cuales se estima que un determinado texto legal viola la Constitución Política. En la sentencia C-1052 de 2001 se explicó en detalle el alcance de estas condiciones mínimas a satisfacer por los ciudadanos demandantes, en los términos siguientes:

*“De otra parte, las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”³. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁴ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad⁵.*

*La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales⁶ y doctrinarias⁷, o aquellos otros que se limitan a expresar*

³ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

⁴ Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

⁵ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

⁶ Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

⁷ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo,

puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”⁸; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia⁹, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹⁰ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

*Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”*

entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

⁸ Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

⁹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

¹⁰ Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.) C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

La jurisprudencia de esta Corporación también ha precisado que la carga mínima de argumentación que pesa sobre los ciudadanos que impugnan la constitucionalidad de normas legales atiende a la formulación misma de las competencias de la Corte Constitucional en el artículo 241 de la Carta Política; así, en la sentencia C-1260 de 2005 se señaló que *“conforme al artículo 241 de la Constitución, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar las que efectivamente hallan sido demandadas por los ciudadanos, lo que implica que esta Corporación sólo puede adentrarse en el estudio y resolución del asunto una vez se presente una acusación en debida forma”*. En el mismo pronunciamiento se explicó que esta carga mínima de argumentación no equivale a un formalismo técnico o procesal que desnaturalice la acción pública de inconstitucionalidad, sino que *“permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana y hace viable que se profiera un fallo de fondo”*.

3.2. Incumplimiento de tales requisitos por la demanda bajo revisión.

Para la Corte, en consonancia con lo afirmado por la Vista Fiscal, ninguna de las acusaciones por vicios de fondo formuladas en la demanda contra los artículos 324, parágrafo 3º, y 362 del Código de Procedimiento Penal cumplen con los requisitos mínimos arriba transcritos.

El demandante formula dos acusaciones de fondo contra el artículo 324, parágrafo 3º. La primera es que éste altera el contenido del principio de oportunidad, *“de tal forma, que por ejemplo una persona entregada en extradición, por la justicia colombiana, por un delito de narcotráfico, cometido tanto en nuestro país como en aquel que lo solicita en extradición, y que por esa razón es investigado en nuestro país, de acceder a la petición, no obstante se le debe seguir investigando y juzgando en nuestro país; cuando lo que se perseguía con el principio de oportunidad era que el fiscal, en un acto de discrecionalidad decidiera dejar de investigarlo, precisamente porque la justicia lo entregó en extradición y así descargar ese hecho de investigación y juicio de nuestro sistema”*. Este raciocinio, lejos de constituir un cargo de inconstitucionalidad, es una interpretación del actor sobre la posible aplicación de la norma bajo estudio a un caso concreto relacionado con un proceso por narcotráfico. De tal manera, es una afirmación basada en apreciaciones subjetivas del actor, que no se deduce directamente del contenido textual de la norma bajo estudio. Por otra parte, no se indican las normas constitucionales que se consideran vulneradas. En relación con esta afirmación, pues, la Corte habrá de inhibirse para decidir.

La segunda acusación formulada contra el artículo 324, parágrafo 3º, se basa en una supuesta incompatibilidad entre su contenido y el del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional: *“no se compagina con la prohibición absoluta consagrada en el parágrafo 3 de que no se aplique el principio de*

oportunidad para los delitos de competencia de la Corte Penal Internacional, cuando curiosamente del contenido del Estatuto de Roma, con el que se adopta el régimen de la Corte Penal Internacional, normatividad que ya fue aprobada y ratificada por Colombia, mediante la ley 742 de 2002, revisado por esa Corporación, allí se incluye la posibilidad de que se aplique el principio de oportunidad, tales como en los siguientes eventos: literal d artículo 17, literal c numeral 2 artículo 54, mientras que el legislador colombiano le cierra la misma posibilidad al Fiscal General de la Nación. Es decir como siempre queremos ser más papistas que el Papa”. Esta afirmación no constituye un cargo de inconstitucionalidad, puesto que no se señalan las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas con la diferencia entre el tratado internacional que se cita y el parágrafo 3° del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal. En cualquier caso, lo dispuesto en los artículos 17-(d) y 54 del Estatuto de Roma se refiere, no a la aplicación nacional del principio de oportunidad, sino a distintos aspectos de la competencia y procedimiento que se han de surtir ante la Corte Penal Internacional, por lo cual el razonamiento plasmado en la demanda carece de fundamento.

Finalmente, en relación con el artículo 362 del Código de Procedimiento Penal, afirma el actor que su contenido viola el artículo 250-4 Superior, al permitir que el juez de conocimiento determine el orden de presentación de las pruebas. Explica en este sentido que *“es soberanía del Fiscal presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento. Y por lo mismo quienes determinan el orden de presentación de las evidencias son las propias partes, esto es el ente acusador y la defensa. // Permitir que el juez decida el orden de presentación de la prueba, o mejor de la evidencia, es darle posibilidad al juez para que direcciona la estrategia de las partes, y eso ni más ni menos es convertir al juez en parte”*. También afirma que *“la esencia de la reforma constitucional consagrada en el artículo 03 de 19 de diciembre de 2002 ha sido, entre otras, conformar un proceso de partes, una que acusa y otra que se defiende, todo ello frente a un tercero imparcial, que sin haber tenido contacto alguno con la investigación que cada una de las partes ha realizado, y luego de haber estado presente en la audiencia de juicio público, oral, con intermediación, contradicción y concentración, decide lo que en justicia corresponda. // Si lo anterior es así, quienes determinan cuál es el orden de presentación de las evidencias, para que se conviertan en pruebas, deben ser quienes hasta ese momento las tienen, es decir las partes. Serán ellas con base a su conocimiento investigativo, quienes decidan soberanamente en qué orden producen el desfile de sus evidencias. Además porque de acuerdo con ese orden, como orientarán su alegación inicial (sic), y en fin como planean su estrategia de ataque o de defensa. // Pero si, como lo expresa el aparte demandado, es el juez quien decide el orden de presentación de la prueba, en primer lugar tendría que conocer el contenido de cada una de ellas, para darle un orden más o menos lógico a esa decisión, lo que no es posible jurídicamente, pues hasta la audiencia preparatoria comienza a tener acercamiento con los hechos, pero ni siquiera tácticamente por cuanto en el*

nuevo sistema el juez no investiga, no tiene contacto con la prueba sino hasta la audiencia pública oral”. Para la Corte, estas afirmaciones constituyen interpretaciones subjetivas del demandante sobre la forma en que se ha de dar aplicación al artículo 362, que no se derivan de su texto, leído dentro del contexto del capítulo en el cual está inserto. En efecto, tal como lo expone el Concepto Fiscal, esta argumentación no es clara en cuanto a los motivos por los cuales el juez, al determinar el orden de presentación de las pruebas, se convierte en parte; además, parte de un supuesto errado, cual es el de que el juez debe conocer de antemano la totalidad de las pruebas – requisito que no se encuentra previsto en el Código. Coincide plenamente la Sala con lo expuesto por la Procuradora Delegada cuando afirma que “el artículo en comento, tan solo indica que el juez debe señalar en qué orden serán presentadas las pruebas en el juicio oral, función acorde con su carácter de director de la vista pública. No señala el precepto, ni de su contenido puede deducirse, que antes de hacerlo, deba escuchar los testimonios, como se afirma en la demanda, y en realidad no es preciso que lo haga para cumplir este deber, pues se trata de una forma de organizar el desarrollo de la audiencia pública de juzgamiento, el cual ciertamente debe variar en cada caso, dependiendo de las solicitudes probatorias de las partes, sin que pueda indicarse que ello incide en las results del proceso, como quiera que sea cual fuere el orden que señale el juez para las pruebas a presentar por cada parte, todas deberán ser conocidas y controvertidas en el juicio”.

De esta forma, también las acusaciones formuladas contra el artículo 362 del Código de Procedimiento Penal constituyen apreciaciones subjetivas del actor que no cumplen con los requisitos mínimos para configurar un cargo de inconstitucionalidad, motivo por el cual la Corte se declarará inhibida para resolver.

3.3 La técnica a aplicar respecto de la manera de consignar las decisiones de inhibición en la parte resolutive de la sentencia.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que es preciso adoptar dos decisiones de inhibición. La primera recae sobre el parágrafo 3° del artículo 324 y la segunda sobre el artículo 362. No obstante, dicho parágrafo será objeto de un pronunciamiento de mérito exclusivamente por el cargo analizado. En cambio, respecto del artículo 362 la Corte no emitirá pronunciamiento de mérito. Esta diferencia se traduce en un trato distinto en la parte resolutive.

En efecto, si bien la inhibición respecto del artículo 362 – la única decisión adoptada por la Corte respecto del mismo - exige de una manifestación expresa en la parte resolutive de esta sentencia que deje abierta la posibilidad de que éste vuelva a ser demandado, la inhibición en lo atinente a los argumentos de fondo contra el parágrafo 3° del artículo 324 no lo requiere. Esta diferencia obedece a que como dicho parágrafo solo fue juzgado por el vicio de forma señalado en la demanda, respecto de él la cosa juzgada será

relativa, lo cual deja abierta la vía para que cualquier ciudadano lo demande esgrimiendo cargos de fondo, o incluso de forma distintos al que fue objeto de juzgamiento por la Corte. Por lo tanto, no es necesario consignar en la parte resolutive de la sentencia la decisión de inhibición.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 3º del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, en relación con el cargo por vicios de procedimiento en su formación señalado en la demanda.

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para resolver sobre las acusaciones formuladas contra el artículo 362 del Código de Procedimiento Penal.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Anexo 41

Sentencia C-726/15

CONTRIBUCION PARAFISCAL A COMBUSTIBLE DENOMINADA “DIFERENCIAL DE PARTICIPACION”-
Desconocimiento del principio de identidad flexible

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana/**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Carácter público y popular/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Derecho político/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Observancia del principio pro actione/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Exigencia de requisitos mínimos/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Requisitos mínimos de procedibilidad/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-
Aptitud del cargo por desconocimiento está condicionado a estrictas reglas jurisprudenciales en relación con los requisitos de suficiencia y pertinencia

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de caducidad por violación al principio de consecutividad e identidad flexible

DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Vicios de forma

VICIOS DE FORMA-Caducidad

ESTATUTO TRIBUTARIO Y MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASION-Inexistencia de cosa juzgada constitucional absoluta en relación con la sentencia C-585/15

CORTE CONSTITUCIONAL-Fallos dictados en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada

FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SEDE DE CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD-Carácter obligatorio y efectos erga omnes

COSA JUZGADA-Dimensión negativa y positiva

COSA JUZGADA-Reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Formal o material

COSA JUZGADA EN MATERIA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos condicionados

COSA JUZGADA ABSOLUTA O RELATIVA-Alcance

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y APARENTE-Alcance

ESTATUTO TRIBUTARIO Y MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASION-Cosa juzgada relativa

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY-Requisitos para convertirse en ley

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Excepciones a la regla de inicio de trámite en Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY-Normas constitucionales relativas al procedimiento en cada Cámara tienen como finalidad la formación de una voluntad democrática/**DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**-Respeto por los principios del proceso legislativo y garantía de publicidad, imparcialidad y derechos de las minorías

PROCESO DE FORMACION LEGISLATIVA-Principios/**CONTROL CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Justificación

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Reglas jurisprudenciales

PROYECTO DE LEY-Aplicación del principio de consecutividad no implica que deba hacerse de manera rígida y literal

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Facultad del Congreso para introducir modificaciones, adiciones o supresiones a proyectos de ley está limitada por el principio de identidad flexible o relativa

CONTROL CONSTITUCIONAL DE TRAMITE LEGISLATIVO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Reglas jurisprudenciales

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA O FLEXIBLE-Alcance

CONCEPTO DE IDENTIDAD- Alcance/IDENTIDAD RELATIVA- Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE- Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Reglas jurisprudenciales

PROYECTO DE LEY-Subreglas jurisprudenciales que determinan la existencia o no de relación temática

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD RELATIVA-Relación de complementariedad

DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Contribución parafiscal

DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Naturaleza jurídica tributaria

TRIBUTOS-Elementos/DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Gravamen impositivo

CONGRESO-Establecimiento de contribuciones fiscales y excepcionalmente de contribuciones parafiscales

ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO-Contribuciones parafiscales

RENTAS PARAFISCALES-Concepto

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Concepto

PROYECTO DE LEY DE ESTATUTO TRIBUTARIO Y MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASION-No se debatió el tema de la creación de contribución parafiscal “Diferencial de Participación” en el trámite legislativo

CONTRIBUCION PARAFISCAL DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Desconocimiento del principio de identidad flexible

CONTRIBUCION PARAFISCAL DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-No se debatió en primer debate del proceso legislativo ni en comisiones de Senado y Cámara

CONTRIBUCION PARAFISCAL DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Modificaciones al impuesto a la gasolina no justifican creación de tributo nuevo y completamente diferente

IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA-Creación/**IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA**-Tributo autónomo

CONTRIBUCION PARAFISCAL DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Núcleo temático

CONTRIBUCION PARAFISCAL DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASION-No guardan relación temática con el tema del proyecto de ley

CONTRIBUCION PARAFISCAL DIFERENCIAL DE PARTICIPACION DEL FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-Vulneración del principio de consecutividad

Referencia: expediente D-10742

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.*”

Demandante: Luis Fernando Velasco

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, los magistrados Myriam Ávila Roldan, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos los

requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro de la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.*”

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Fernando Velasco presentó ante esta Corporación demanda contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.*”, por cuanto los considera contrarios a los artículos 157 y 158 de la Carta.

La demanda fue admitida por el Despacho mediante auto del 19 de mayo de 2015, providencia en la que además se ordenó: i) remitir por parte de los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las comisiones Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de las mencionadas Corporaciones, los antecedentes legislativos del proyecto de ley número 134/2014 de la Cámara de Representantes y 105/2014 de Senado de la República; ii) comunicar al Presidente de la República, al Presidente del Congreso la iniciación del proceso, así como a los Ministros de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-; iii) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y del Norte, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados; iv) fijar en lista las normas acusadas para garantizar la intervención ciudadana; y v) correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.*”, objeto de la demanda de inconstitucionalidad:

“LEY 1739 DE 2014*(diciembre 23)**Diario Oficial No. 49.374 de 23 de diciembre de 2014***CONGRESO DE LA REPÚBLICA***Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.***EL CONGRESO DE COLOMBIA****DECRETA:**

ARTÍCULO 69. CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL A COMBUSTIBLE. *Créase el “Diferencial de Participación” como contribución parafiscal, del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles para atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles, de conformidad con las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011.*

El Ministerio de Minas ejercerá las funciones de control, gestión, fiscalización, liquidación, determinación, discusión y cobro del Diferencial de Participación.

ARTÍCULO 70. ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN “DIFERENCIAL DE PARTICIPACIÓN”.

1. Hecho generador: Es el hecho generado del impuesto nacional a la gasolina y ACPM establecido en el artículo 43 de la presente ley.

El diferencial se causará cuando el precio de paridad internacional, para el día en que el refinador y/o importador de combustible realice el hecho generador, sea inferior al precio de referencia.

2. Base gravable: Resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva, por el volumen de combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación; se aplicarán las siguientes definiciones:

a) Volumen de combustible: Volumen de gasolina motor corriente nacional o importada y el ACPM nacional o importado reportado por el refinador y/o importador de combustible;

b) Precio de referencia: Ingreso al productor y es la remuneración a refinadores e importadores por galón de combustible gasolina motor corriente y/o ACPM para el mercado nacional. Este precio se fijará por el Ministerio de Minas, de acuerdo con la metodología que defina el reglamento.

3. *Tarifa: Ciento por ciento (100%) de la base gravable.*

4. *Sujeto Pasivo: Es el sujeto pasivo al que se refiere el artículo 43 de la presente ley.*

5. *Periodo y pago: El Ministerio de Minas calculará y liquidará el diferencial, de acuerdo con el reglamento, trimestralmente. El pago, lo harán los responsables de la contribución, a favor del Tesoro Nacional, dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación que realice el Ministerio de Minas sobre el cálculo del diferencial.”*

III. LA DEMANDA

El demandante acusó de inconstitucionales los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por la supuesta vulneración de los principios de consecutividad y de identidad flexible, contenidos en los artículos 157 y 158 de la Carta.

El actor sustentó los cargos formulados con fundamento en que:

“(...) las disposiciones mencionadas no hicieron parte del texto radicado por el Gobierno, ni se incluyeron en la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas; además de ello ni los artículos ni lo relacionado con los mecanismos de financiación del Fondo de Estabilización de precios de combustibles FEPC fueron tan siquiera mencionados a lo largo del debate en las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara; más aún, éstas ni siquiera hicieron parte de las ponencias presentadas a las plenarias de una y otra cámara, vulnerando claramente los principios que rigen la aprobación de una ley con plena observancia de las disposiciones constitucionales requeridas para tal efecto.”¹

Expuso el ciudadano que la consagración legislativa de las disposiciones atacadas provino de: *“(...) una proposición hecha a mano, firmada por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuya lectura duró aproximadamente un minuto, y cuya votación se realizó en bloque junto con otras disposiciones(...)”²*

De otra parte, manifestó que:

“(...) cabría la posibilidad de entender que el texto de los artículos cuya inexecutable se demanda hubiese contenido asuntos de simple formalidad complementaria a los principales temas contenidos en la Ley como fueron el impuesto a la riqueza, la Sobretasa al Impuesto a la Renta para la Equidad (CREE) y el gravamen a los movimientos financieros, que constituyeron las principales modificaciones al Estatuto Tributario, pero lo cierto es que no hubo tal, dicha alternativa no existió,

¹ Folio 9 cuaderno principal.

² *Ibidem.*

dado que este es un tema que requiere total atención y una profunda discusión (...)

Se vulneraron los principios de consecutividad e identidad relativa comoquiera (sic) que los mencionados artículos fueron aprobados sin ningún tipo de deliberación, dado que no estuvieron contenidos en las ponencias presentadas y no existe sobre su contenido registro alguno en las actas de las sesiones de las respectivas comisiones de cuya fe dan las actas publicadas de los debates suscitados el 5, 11, 12, 25 y 26 de noviembre de 2014, (...)”³

Para concluir, el actor consideró que las normas demandadas contienen un nuevo tributo en la modalidad de parafiscal a los combustibles, sin que se hayan respetado las reglas del debate democrático⁴.

Por las anteriores razones, solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía presentó intervención, a través apoderada judicial especial, ante la Secretaría General de esta Corporación, en la que solicitó la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

Para esa entidad, las disposiciones acusadas no desconocieron los principios de consecutividad y de identidad, puesto que se deliberó en primer debate una modificación al impuesto nacional a la gasolina, en la que se hizo referencia al hecho generador, sujetos activo y pasivo, tarifas, causación, entre otras⁵, por lo que “(...) *el tema de los impuestos a los combustibles, fueron tratados plenamente en debates de Cámara de Representantes y Senado, que las mismas tuvieron variaciones con el fin de dar claridad al tema, y nunca se alejaron del tema tributario que desarrolla la norma en cuestión, razón por la que no encuentra esta entidad motivo para que sean declarados inexecutable por falta de consecutividad e identidad.*”⁶

2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Ese organismo público a través de apoderada judicial presentó intervención ante la Secretaría General de la Corte, en la que solicitó se declararan EXEQUIBLES las disposiciones demandadas.

³ Folio 10 del cuaderno principal.

⁴ Folios 10 y 11 cuaderno principal.

⁵ Folio 203 cuaderno principal.

⁶ Folio 204 cuaderno principal.

Consideró la interviniente que las normas acusadas no infringieron los principios de identidad y de consecutividad, ya que “(...) *si bien estas fueron introducidas en virtud de la proposición del senador Jhon Jairo Cárdenas en segundo debate, esta es la facultad que ostenta el Congreso a partir de la Constitución de 1991, que prevé en su (sic) artículos 160 de la Constitución, 178 de la Ley 5º de 1992 y 186 ibídem (sic), que las cámaras podrán introducir modificaciones al proyecto de Ley, precisamente en cumplimiento del principio que se considera infringido, siempre que tales nuevas disposiciones guarden identidad.*”⁷

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de apoderada judicial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó intervención en el presente proceso y solicitó, en primer lugar que la Corte se inhiba para conocer de fondo la demanda y, en caso de conocer de fondo el asunto, declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas. A continuación se presentan de manera sucinta sus consideraciones:

i) Ineptitud sustantiva de la demanda frente a los cargos formulados en la sentencia, por incumplimiento del requisito de especificidad, indebida formulación de los cargos y por falta al deber de argumentación del concepto de violación.

En relación con el incumplimiento del requisito de especificidad en la formulación de los cargos, consideró la interviniente que:

*“(...) el cargo por violación de los principios de consecutividad e identidad relativa se basa en interpretaciones que no se ajustan al precedente desarrollado por la H. Corte Constitucional sobre el contenido de estos principios, toda vez que el demandante asume que el principio de consecutividad implica que la totalidad del articulado del proyecto debe ser debatido y votado en todas y cada una de las instancias legislativas, como si no fuera posible introducir variaciones en el trámite legislativo, y afirma que la posibilidad de incluir nuevas disposiciones en cualquiera de los debates esta especialmente restringida cuando se trata de normas de naturaleza tributaria (...)”*⁸

La indebida formulación del cargo por la falta de referencia a la violación del artículo 160 Superior, fue sustentado por la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en que el demandante:

“(...) estima que la introducción de las normas demandadas vulnera el principio de identidad relativa consagrado en el artículo 160 de la Carta Política, al formular el reproche e identificar las disposiciones constitucionales aparentemente violadas no indica a la Corte que deba

⁷ Folio 214 cuaderno principal.

⁸ Folio 233V cuaderno principal.

examinar el trámite legislativo a la luz del mandato contenido en el artículo 160 Constitucional, ni de sus desarrollos jurisprudenciales.

(...)

*Así las cosas, resulta evidente que en este caso no se cumple con el requisito contenido en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, según el cual las demandas presentadas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán indicar las normas constitucionales que se consideran infringidas y las razones por las cuales se estiman violadas (...)*⁹

Por último, el interviniente señaló que en el presente caso se está frente a una ineptitud de la demanda, por incumplimiento del deber de argumentar el concepto de la violación, bajo el entendido que el demandante:

“(...) para fundamentar la aparente violación del principio de identidad flexible, (...) se limita a señalar que a su juicio las normas demandadas se refieren a un tema que requería total atención y una profunda discusión. Sin embargo en manera alguna explica por qué estima que las normas demandadas son contrarias a la facultad consagrada en el artículo 160 de la Constitución, ni tampoco expresa con suficiencia cómo el contenido de las normas demandadas resultaba totalmente ajeno a la unidad temática del proyecto de ley que se discutía.”

ii) Además de lo anterior, la entidad pública sustentó su solicitud de exequibilidad con base en que los artículos acusados no desconocieron los principios de consecutividad y de identidad flexible, al considerar que la Ley 1739 de 2014, tenía como propósito solventar la menor renta petrolera esperada, producto de la disminución de los precios del petróleo¹⁰. En ese orden de ideas, se lograría *“(...) el balance en los ingresos y los gastos presupuestados, a través de un conjunto de mecanismos de diferente naturaleza que contribuyen al equilibrio presupuestal no solo desde el punto de vista de la generación de ingresos, sino también a través de mecanismos que permitan mejorar el recaudo de las rentas existentes y a partir de la introducción de normas que eviten que se genere mayor deuda o déficit en las finanzas públicas.”*¹¹

En ese sentido, *“(...) con la consagración legal de la Contribución Diferencial de Participación, la caída de los precios internacionales del petróleo implica un ahorro a favor del Fondo que permite pagar el déficit del mismo, le da el carácter de auto sostenible y evita que la Nación continúe endeudándose para pagar los saldos a favor de los refinadores e importadores.”*¹²

⁹ Folios 233V-234 cuaderno principal.

¹⁰ Folio 235 cuaderno principal.

¹¹ Folio 236V cuaderno principal.

¹² Ibídem.

En consecuencia, para la interviniente: “(...) *no contar con el mecanismo de ahorro del Fondo se traduce en una mayor deuda para el Gobierno Nacional Central, lo que implica un mayor servicio a la deuda y, en consecuencia, un mayor déficit. Con el objetivo de hacer frente a este mayor gasto y en aras de cumplir con los lineamientos establecidos en la Regla Fiscal, el Gobierno se vería forzado a crear nuevos mecanismos de renta que le permitan solventar las necesidades que surgen a raíz del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles.*”¹³

Para concluir, esa institución pública manifestó que no existió elusión del debate dentro del trámite legislativo en estudio, porque: i) la proposición se incluyó válidamente en último debate en el Senado de la República; y, ii) no se presentó una omisión “voluntaria y consciente” de debatir las normas demandadas, puesto que ninguno de los parlamentarios ni el Ministro de Gobierno, asistentes a la plenaria, solicitaron la discusión del artículo.

Por estas razones reiteró a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

Intervenciones extemporáneas

4. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Esa institución presentó su intervención de manera extemporánea ante la Secretaría General de esta Corporación, por tal razón no será considerada en esta oportunidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto del 5 de agosto de 2015, solicitó a la Corte estarse a lo decidido dentro del proceso D-10617 acumulado con el D-10622, o subsidiariamente declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.¹⁴

Los argumentos presentados por la Vista Fiscal, gravitaron en torno a: i) análisis de la caducidad de la acción por vicios de trámite; y ii) reiteración de los fundamentos expuestos en los conceptos presentados a los expedientes acumulados D-10617 y D-10622, puesto que uno de los cargos analizados en los mencionados procesos, es idéntico al tramitado en el proceso de la referencia.

En ese sentido, en relación con la caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, consideró que la demanda se presentó dentro del término constitucional requerido, al ser radicada ante la

¹³ Folio 237 cuaderno principal.

¹⁴ Folio 263 cuaderno principal.

Corte el 23 de abril de 2015, mientras que la Ley 1739 de 2014, fue promulgada el 23 de diciembre de 2014¹⁵.

De otra parte, en relación con el cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, reiteró que:

“(...) dichos temas fueron presentados por primera vez en el transcurso de la sesión plenaria del Senado de la República el 10 de diciembre de 2014, como se corrobora en el texto definitivo aprobado en dicha sesión y publicado en la Gaceta del Congreso 861 de 2014. Mientas que, con posterioridad, durante el transcurso de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 15 de diciembre de 2014, se presentaron por primera vez para esa Cámara, tal y como consta en el texto definitivo aprobado en dicha sesión y publicado en la Gaceta del Congreso número 873 de 2014.

(...) esta jefatura observa que en el presente caso el principio de consecutividad no fue vulnerado porque el proyecto que se luego (sic) convirtió en la Ley 1739 de 2014 surtió los debates reglamentarios, el primero en sesión conjunta de comisiones económicas de ambas cámaras legislativas y los dos posteriores en sendas sesiones plenarias de Senado de la República y de Cámara de Representantes.

Sin embargo, en lo atinente al principio de identidad legislativa (...) las normas demandadas implicaron, simplemente, la creación de un nuevo tributo parafiscal en el segundo debate que se surtió ante Cámara de Representantes y ante Senado de la República, y dado que se trata de la creación de un nuevo impuesto, para esta jefatura es claro que dicha creación necesariamente debió ser objeto de presentación, discusión y aprobación desde el primer debate. Esto, se reitera, toda vez que se trataba de un tema tributario totalmente independiente de los demás temas que se venían tramitando en el proyecto de ley pertinente.

(...)

En ese sentido, para el jefe del ministerio público no cabe ni remotamente pensar que era viable crear en segundo debate de Cámara y de Senado el diferencial de participación en los precios de la gasolina, como ingreso parafiscal, por el solo hecho de que en primer debate se discutieron y aprobaron unas modificaciones al impuesto nacional a la gasolina, incluso aunque allí se hubiese definido como hecho generador de tal contribución parafiscal el impuesto nacional a la gasolina.”¹⁶

Con fundamento en lo expuesto, el señor Procurador, reiteró su solicitud de estar a lo resuelto en los expedientes D-10617 y D-10622 acumulados, o subsidiariamente declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por violación al principio de identidad flexible.

¹⁵ Folio 258 cuaderno principal.

¹⁶ Folios 259 al 262 cuaderno principal.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

Consideraciones previas

Aptitud sustantiva de la demanda en relación con los cargos de consecutividad e identidad flexible

2. El actor considera que los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, son inconstitucionales por la supuesta vulneración de los principios de consecutividad y de identidad flexible, contenidos en los artículos 157 y 158 de la Carta.

El actor sustentó los cargos formulados con fundamento en que (i) las disposiciones mencionadas no hicieron parte del texto radicado por el Gobierno, ni se incluyeron en la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas, y (ii) ni los artículos, ni lo relacionado con los mecanismos de financiación del Fondo de Estabilización de precios de combustibles FEPC, fueron mencionados a lo largo del debate en las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara, incluso éstas ni siquiera hicieron parte de las ponencias presentadas a las plenarias de una y otra cámara. En este sentido, el demandante afirmó que se vulneraron los principios y las disposiciones constitucionales que rigen la aprobación de una ley.

3. A su turno, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó la declaratoria de inhibición, en relación con el cargo formulado en la demanda, por el presunto incumplimiento del requisito de especificidad, la indebida formulación del cargo y por falta al deber de argumentación del concepto de violación.

Por esas razones, en primer lugar, la Sala debe analizar si los cargos por violación de los principios de consecutividad y de identidad flexible cumple los requisitos previstos por la jurisprudencia para considerarlos aptos para generar el debate constitucional y, en consecuencia, si la Sala puede efectuar el estudio de fondo.

4. Al respecto, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente¹⁷, que la acción pública de inconstitucionalidad

¹⁷ Ver entre otras las sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, A. 178 de 2003, A. 114 de 2004, C-405 de 2009, C-761 de 2009 y C-914 de 2010.

constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana, convirtiéndose en un instrumento jurídico valioso, que le permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente frente a la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 CP)¹⁸. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad permite que se dé un diálogo efectivo entre el Congreso, - foro central de la democracia representativa -; los ciudadanos en ejercicio -de la democracia participativa-, y el Tribunal Constitucional, -a quien se encomienda la guarda e interpretación de la Constitución -¹⁹, con lo que se desarrollan los principios previstos en los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta, que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo²⁰.

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular²¹, no requiere de abogado²² y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación, lo cierto es que el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad (art. 40-6 C.P), no releva a los ciudadanos de presentar argumentos serios para desvirtuar la presunción de validez de la ley y de observar unas cargas procesales mínimas en sus demandas, que justifiquen debidamente sus pretensiones de inexecutableidad.

Estos requisitos, como se ha indicado, son mínimos y buscan, de un lado, promover el delicado balance entre la observancia del *principio pro actione*, - que impide el establecimiento de exigencias desproporcionadas a los ciudadanos que hagan nugatorio en la práctica el derecho de acceso a la justicia para interponer la acción pública enunciada-, y de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito²³ y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación²⁴.

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que en virtud de lo preceptuado por *el principio pro actione*, las dudas de la demanda deben interpretarse en favor del accionante²⁵ y la Corte debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria²⁶, también es cierto que esta Corporación no puede corregir ni aclarar los aspectos confusos o ambiguos que surjan de las demandas ciudadanas²⁷, "*so pretexto de aplicar el principio pro actione, pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso*"²⁸, circunstancia que desborda el sentido del control de constitucionalidad por vía de acción, que le compete.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

²² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C -978 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵ Cfr. Sentencia C-533 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-100 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa y C-978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C -978 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también la sentencia C-533 de 2012. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 2013, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Por ende la exigencia de los requisitos mínimos a los que se hace referencia, mediante el uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana, busca²⁹: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe *a priori*, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad o no de las normas acusadas, comprometiendo así la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera tal que no adelante, de manera oficiosa, el control concreto y efectivo de las normas acusadas. De hecho, conforme al artículo 241 de la Constitución, por regla general, a la Corte Constitucional no le corresponde revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente demanden los ciudadanos, lo que implica que esta Corporación pueda adentrarse en el estudio de fondo de un asunto, sólo una vez se presente, en debida forma, la acusación ciudadana³⁰.

5. Teniendo en cuenta estos presupuestos, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, fija las condiciones o requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, exigiéndole a los ciudadanos en la presentación de las mismas, que (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que considera violadas y (iii) expliquen las razones o motivos por los cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

En lo concerniente al requisito relacionado con las “razones o motivos por los cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas”, ésta Corporación ha precisado de manera consistente en su jurisprudencia, que dichas razones deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional que se ha mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de “formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”.³¹

6. En ese orden de ideas, para la jurisprudencia de esta Corporación³² el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) *claros*, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) *ciertos*, la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; iii) *específicos*, en la

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-856 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-641 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³¹ Sentencia C-561 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³² Ver, entre otros, auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

medida que se precise la manera cómo la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política. Son inadmisibles los argumentos vagos, indeterminados, abstractos y globales; iv) *pertinentes*, el reproche debe ser de naturaleza constitucional. No se aceptan reproches legales y/o doctrinarios; y v) *suficientes*, debe exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio y que despierten duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

7. Además de los requisitos expuestos anteriormente, la aptitud del cargo formulado por el desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, en relación con los requisitos de suficiencia y pertinencia, está condicionado a estrictas reglas jurisprudenciales. En efecto, por ejemplo en **sentencia C-992 de 2001**³³, la Corte en esta oportunidad estableció que:

“Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate.

La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad.”

³³ M.P. Rodrigo Escobar Gil. Reiterada en sentencias C-1124 de 2004, C-242 de 2005, C-856 de 2005, C-292 de 2007, C-942 de 2008, C-598 de 2011 y C-894 de 2012.

Esta Corporación, en **sentencia C-082 de 2014**³⁴, reafirmó el pacífico precedente constitucional sobre la aptitud de un cargo por violación al principio de consecutividad, condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos de suficiencia y pertinencia por parte del demandante: i) identificación del texto nuevo o introducido posteriormente; y ii) expresar los motivos por los que el actor considera que las disposiciones nuevas o adicionadas no guarda relación de conexidad con el tema que fue objeto de debate inicialmente ni con los objetivos del proyecto de ley.

Recientemente, la Corte en **sentencia C-585 de 2015**³⁵, reiteró las reglas jurisprudenciales sobre la suficiencia de los cargos formulados por violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible, así:

*“(...) la jurisprudencia constitucional ha sostenido que para estructurar un cargo de inconstitucionalidad sobre la base de un vicio por violación de los principios de consecutividad e identidad, ‘no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión’.³⁶ No es suficiente una acusación con solo esas características, pues en ciertos casos lo que indican ‘es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso’.³⁷ Como se mencionó en la sentencia C-856 de 2005, para formular un cargo apto de inconstitucionalidad por vulneración de estos parámetros, es necesario que indicar ‘la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento que i) **no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate** y ii) **no se refieran a los temas tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios**’.³⁸”(Lo énfasis agregado)*

³⁴ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

³⁵ M.P. María Victoria Calle Correa

³⁶ Sentencia C-369 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese caso la Corte debía decidir un cargo por infracción de los principios de identidad y consecutividad contra una ley. Si bien estimó que la acción era apta en ese cargo, y lo falló de fondo, lo hizo sobre la base de que el actor afirmó y aportó “pruebas dirigidas a demostrar” que el contenido normativo que fue introducido en el segundo debate de las plenarias del Senado y Cámara del trámite legislativo. Además, “señal[ó] las razones por las cuales considera que lo allí establecido no guarda relación de conexidad con lo discutido hasta ese momento ni con la esencia del proyecto”.

³⁷ Sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil. SV Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo al respecto: “la Constitución, en su artículo 160, expresamente permite que durante el segundo debate, cada Cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. En esa ocasión la Corte se inhibió de estudiar el fondo de unas acusaciones fundadas en la supuesta vulneración de los principios de consecutividad e identidad, por cuanto —según la Corporación— “el actor se limita a enunciar los artículos aprobados en segundo debate y que en su concepto presentan novedad sobre lo aprobado en el primer debate y a afirmar, genéricamente, que “... los artículos y normas introducidos al Proyecto de ley después del primer debate, debieron regresar, por su importancia con el contexto general del Proyecto de ley, a las Comisiones permanentes para que surtieran el indispensable primer debate””.

³⁸ Sentencia C-856 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández. Unánime). En esa oportunidad, la Corte se inhibió de emitir un fallo de fondo a propósito de una demanda, entre cuyos cuestionamientos se encontraba uno por vulneración de los principios de identidad y consecutividad. Dijo entonces la Corte que esa acusación no era apta, por cuanto el ciudadano se limitó a afirmar que “después del segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se establecieron modificaciones al régimen de transición que desconocen el artículo 157 de la Constitución, ya que se introdujeron y quitaron artículos sin realizarse una discusión completa y aprobación del articulado en los cuatro debates reglamentarios”. Dijo entonces: “[p]ara la Corte, esta afirmación no satisface los presupuestos de especificidad y pertinencia propios de las razones de inconstitucionalidad por cuanto al estar permitido por la Constitución en el artículo 160, que “*Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*”, no se tiene la existencia de un verdadero cargo de inconstitucionalidad por no presentarse una oposición objetiva y verificable entre lo indicado por el actor respecto del contenido de la ley y el texto de la Constitución (especificidad).”

8. Expuesto lo anterior, procede la Corte a verificar si en el asunto sometido a su estudio, se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación. Así las cosas, la demanda es *clara* puesto que la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión; el cargo es *cierto* habida cuenta que la demanda recae sobre dos proposiciones jurídicas reales y existentes, como son los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014; la demanda también es *específica*, bajo el entendido que el ciudadano precisó la forma en que las normas demandadas desconocen los artículos 157 y 158 de la Carta y estructuró cargos por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

De igual manera, los cargos presentados por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, acreditan los especiales requisitos de *suficiencia y pertinencia*, en el sentido de que el ciudadano manifestó que los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014; i) no hicieron parte del texto radicado por el gobierno; ii) no fueron incluidos en la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas; iii) ni los artículos ni lo relacionado con los mecanismos de financiación del Fondo de Estabilización de precios de combustibles FEPC fueron objeto de debate en las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara; y iv) se trata de un nuevo tributo a los combustibles, en la modalidad de parafiscal y el mismo no fue debatido desde el inicio del trámite legislativo, sino que fue incluido al final del mismo. Además, manifestó que no guarda relación alguna con el proyecto de ley tramitado ante el Congreso.

Lo anterior le permite a la Corte comprobar que el actor edificó un concepto de violación de la Carta con base en un reproche de naturaleza constitucional serio, objetivo y verificable, con la suficiente entidad para producir una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Además, por tratarse de cargos por violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible, encuentra esta Corporación, que en la demanda se identificaron las normas que fueron adicionadas al proyecto inicial y se argumentó en torno a la falta de conexidad de las mismas con el tema que fue objeto de debate inicialmente y con los objetivos del proyecto de ley, pues para el actor, las disposiciones introducidas en el último debate, constituyen un nuevo tributo sobre un tema que no guarda relación con el contenido y los objetivos del proyecto de ley presentado y debatido previamente.

En conclusión, encuentra la Sala que no le asiste razón al interviniente, puesto que los cargos formulados por el actor en la demanda de la referencia son aptos para generar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

Ausencia de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por los cargos de violación al principio de consecutividad y de identidad flexible

9. Los cargos de violación sobre los cuales se sustenta la demanda de la referencia, se fundamentan en el presunto desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, los cuales han sido considerados por esta Corporación como vicios de forma. En efecto, recientemente en **sentencia C-260 de 2015**³⁹, este Tribunal manifestó que:

*“Sin duda, esta corporación ha considerado la consecutividad como un vicio de forma. Por ejemplo a tal conclusión se llega en la **sentencia C-042 de 2006**⁴⁰, en la que manifestó que:*

‘el principio de consecutividad, en virtud del cual las leyes deben cumplir con el trámite previsto en el artículo 157 de la Carta antes de ser promulgadas, hace parte del proceso democrático y deliberativo necesario para la actualización del sistema jurídico. La inobservancia de este principio ha sido considerada como un vicio de trámite que puede acarrear la inexecutablez de una determinada norma.

*4.2. Sin embargo, el constituyente, al establecer la órbita de competencia de la Corte Constitucional, expresó que las demandas fundadas en la eventual violación al principio de consecutividad **sólo pueden ser presentadas en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto**’.”*

En relación con la caducidad de los vicios de forma, en **sentencia C-801 de 2008**⁴¹ la Corte estableció:

“La norma constitucional es muy clara en indicar que las acciones por vicio de forma ‘caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.’ (...) El fundamento de la anterior afirmación radica precisamente en que el texto constitucional fija un término perentorio para instaurar la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, de tal manera que una vez transcurrido ese plazo ya no es posible demandar la inconstitucionalidad de una norma por este motivo – independientemente del trámite surtido por la misma en el Congreso y de la gravedad de los vicios que la aquejen.

Es decir, el Constituyente estimó que era necesario que se definieran dentro de un término dado todos los interrogantes que pudieran surgir acerca del procedimiento que se surtió para la aprobación de una norma y por eso él mismo fijó un plazo cierto e improrrogable para poder impugnar su constitucionalidad por esta razón. De esta manera, el Constituyente determinó que los debates constitucionales acerca de la manera en que se aprobaron las normas debían clausurarse en un término muy preciso.”⁴²

³⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁴⁰ M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁴¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴² Sentencia C-801 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10. Los cargos formulados por el actor acusaron de inconstitucionalidad los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, los que han sido considerados por la jurisprudencia constitucional como vicios de forma, por lo cual debe verificar esta Corte si ha operado el fenómeno de la caducidad.

En efecto, la Ley fue publicada en el Diario Oficial No. 49.374 de 23 de diciembre de 2014, y la demanda fue presentada el 23 de abril de 2015, lo que permite concluir que se realizó dentro del año siguiente a la publicación de la disposición acusada, por tal razón no ha operado la caducidad en el presente caso.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional absoluta en relación con la sentencia C-585 de 2015⁴³

11. El concepto rendido por el Ministerio Público solicitó a la Corte que en el presente caso se estuviera a lo resuelto en los expedientes D-10617 acumulado al D-10622, que contenían demandas en contra de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, las cuales fueron resueltas por la **sentencia C-585 de 2015⁴⁴**. En esa oportunidad, la Corte únicamente se pronunció sobre el expediente D-10622 y por el cargo por violación al principio de legalidad tributaria conforme a los artículos 150-2 y 338 de la Constitución. En la mencionada providencia, esta Corporación resolvió declarar **EXEQUIBLES** las normas que actualmente son objeto de estudio en el expediente de la referencia, por el único cargo analizado en ese momento.

12. Para **VESCOVÍ** la cosa juzgada es “(...) esa cualidad de la sentencia que la hace firme e inmodificable (...)”⁴⁵. Por su parte, **OVALLE FAVELA** considera que cuando una sentencia adquiere la autoridad de cosa juzgada la misma “(...) impide que aquella pueda ser modificada. Para Enrico Tulio Liebman, la autoridad de cosa juzgada consiste en la “inmutabilidad del mandato que nace de una sentencia”. Esta es una cualidad que solo puede adquirir la sentencia”⁴⁶.

Conforme al artículo 243 de la Carta, las sentencias proferidas por la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

De igual manera, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, al igual que el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, complementan el enunciado Superior al definir que las decisiones que dicte la Corte en ejercicio del control de

⁴³ M.P. María Victoria Calle Correa

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Vescovi, E. Teoría General del Proceso. Editorial Temis. Bogotá 1984. Pág. 119

⁴⁶ Ovalle Favela, J. Teoría General del Proceso. Harla. México 1991. Pág. 115

constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes*⁴⁷.

13. Recientemente, esta Corporación en **sentencia C-228 de 2015**⁴⁸, reiteró las funciones de la cosa juzgada tanto en una dimensión negativa como positiva. A tal efecto: “(...) *la cosa juzgada tiene una función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas*⁴⁹. ”⁵⁰

En esa misma providencia se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada una vez: “(...) (i) *que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control*⁵¹. ”⁵²

14. En relación con la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que la misma puede ser formal o material. Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando⁵³: “(...) *cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...* ”⁵⁴, o, *cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual*⁵⁵. Este evento hace que “... *no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...* ”⁵⁶ ”

De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: “(...) *existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas*⁵⁷. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada.”⁵⁸

15. Ahora bien, los efectos de la cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad están condicionados a la manera en que la Corte resuelve

⁴⁷ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁹ Crf., entre otras, las sentencias C-004 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett y C-090 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁰ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵¹ Crf., entre otras, sentencias C-494 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵² Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁴ Sentencia C - 489 de 2000.

⁵⁵ Sentencia C - 565 de 2000.

⁵⁶ Sentencia C - 543 de 1992.

⁵⁷ Sentencias C-532 de 2013, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-287 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-427 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

⁵⁸ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

las demandas que son sometidas a su jurisdicción. En efecto, la declaratoria de **inexequibilidad** de una norma, implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación, por tal razón la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o proferirse un fallo estándose a lo resuelto en la decisión anterior⁵⁹.

Si este Tribunal ha resuelto la **exequibilidad** de una norma que con posterioridad es nuevamente demandada, debe analizarse cuál fue el alcance de la decisión previa, con la finalidad de “(...) *definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo o si por el contrario la problemática ya ha sido resuelta, caso en el cual, la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior.*”⁶⁰

En este último caso, esta Corporación ha considerado que:

*“(...) la cosa juzgada puede ser **absoluta o relativa**⁶¹, en la medida en que la Corte defina en la sentencia anterior, los efectos que se derivan de la declaración de exequibilidad. Así, en la práctica podría dejarse abierta la posibilidad de que se presenten nuevas demandas en relación con un precepto evaluado con anterioridad. Esta Corporación indicó que ‘mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta’⁶².*

*Según lo anterior, existe **cosa juzgada absoluta** cuando el juez constitucional, en la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad, omite precisar los efectos de esa decisión, pues se presume que el precepto analizado es válido frente a la totalidad de las normas constitucionales. Por tanto, la Corte no podría volver a fallar sobre esa materia. Por el contrario, existe **cosa juzgada relativa** cuando la Corte delimita en la parte resolutive el efecto de dicha decisión⁶³.”⁶⁴*

No obstante lo anterior, en **sentencia C-818 de 2012**⁶⁵, este Tribunal consideró que la cosa juzgada absoluta puede ser aparente cuando:

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza, alcances, clases y efectos de la cosa juzgada constitucional en gran cantidad de providencias, dentro de las cuales pueden destacarse, durante este siglo, los fallos C-774 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-415 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-914 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-382 de 2005 y C-337 de 2007 (en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶² C-037 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) en lo referente al análisis del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia).

⁶³ Ver al respecto la sentencia C-931 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla): “Sobre las circunstancias bajo las cuales la cosa juzgada constitucional es absoluta o relativa, ello depende directamente de lo que se determine en la sentencia de la cual tales efectos se derivan. Así, la ausencia de pronunciamiento del juez constitucional en la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad acerca de los efectos de esa decisión, llevaría a presumir que el precepto analizado es válido frente a la totalidad de las normas constitucionales, por lo que se genera entonces un efecto de cosa juzgada absoluta, que impide a la Corte volver a fallar sobre esa materia. Si, por el contrario, la Corte delimita en la parte resolutive el efecto de dicha decisión, habrá entonces cosa juzgada relativa, la que en este caso se considera además explícita, en razón de la referencia expresa que el juez constitucional hizo sobre los efectos de su fallo.”

⁶⁴ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

“(...) en la parte motiva de una sentencia la Corte no se pronuncia en lo absoluto sobre el contenido normativo de un texto, pero por error resuelve de fondo en relación con tal contenido normativo.⁶⁶ Sin embargo, la existencia de una cosa juzgada aparente no depende de que determinados cargos hayan sido estudiados en la parte motiva de la sentencia, sino de que el texto sobre el cual recae el pronunciamiento haya sido analizado.⁶⁷ Por lo tanto, no hay cosa juzgada aparente sólo porque en la parte motiva no se haga una referencia explícita a un cargo hipotético planteado a posteriori en relación con algún elemento contenido en una de tales disposiciones, salvo que la inconstitucionalidad suscitada por el nuevo cargo sea evidente.”

Así las cosas, no se está frente a una cosa juzgada absoluta sino relativa implícita, por lo que la Corte puede decidir otras demandas contra la misma norma, siempre y cuando no se refieran a los cargos ya analizados⁶⁸.

16. Ahora bien, en el caso que es objeto de estudio por parte de la Corte en esta oportunidad, es claro que frente a la **sentencia C-585 de 2015**, que resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra las mismas normas acusadas en el asunto de la referencia, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa, puesto que en su momento esta Corporación resolvió declarar exequibles las disposiciones censuradas por el único cargo de violación del principio de legalidad tributaria, mientras que la censura que conoce actualmente este Tribunal gravita en torno a los cargos por violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible, por lo que la Sala está habilitada para proferir un pronunciamiento de fondo en la presente causa.

Asunto bajo revisión y problema jurídico.

17. La demanda que conoce la Corte en esta oportunidad cuestiona la constitucionalidad de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, bajo los cargos por violación de los principios de consecutividad y de identidad flexible contenidos en los artículos 157 y 158 Superior.

El actor fundamentó el concepto de violación que sustenta su pretensión, con base en que las normas censuradas: i) no hicieron parte del texto radicado por el gobierno; ii) no fueron incluidos en la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas; iii) ni los artículos ni lo relacionado con los

⁶⁶ En la misma Sentencia C-925/00 estableció: “En cambio, cuando esta Corporación ha desarrollado el concepto de la cosa juzgada aparente, ha querido referirse a situaciones en las cuales en realidad la norma de que se trata **no fue objeto de examen de constitucionalidad alguno**, aunque parezca que lo haya sido, como cuando en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo sobre cuyo contenido nada se expresó en los considerandos y, por lo tanto, **no se produjo en realidad cotejo, ni absoluto o exhaustivo, ni relativo, ni parcial**. (resaltado fuera de texto).

⁶⁷ Así lo muestran los pronunciamientos a través de los cuales la Corte ha acogido esta figura. En efecto, en la Sentencia C-397/95 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), analizó el caso en que una disposición no había sido demandada, la Corte en Sentencia C-262/94 no se había pronunciado sobre ella en la parte motiva, y aun así, por error, aparecía declarada exequible en la parte resolutive. En dicha oportunidad “... resulta evidente, consultado el texto de dicho fallo, que los incisos primero y tercero no habían sido entonces demandados ni entró la Corte a ocuparse de su constitucionalidad

⁶⁸ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

mecanismos de financiación del Fondo de Estabilización de precios de combustibles FEPC fueron objeto de debate en las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara; y iv) se trata de un nuevo tributo a los combustibles en la modalidad de parafiscal, el mismo no fue debatido desde el inicio del trámite legislativo, sino que fue incluido al final del mismo y no guardan relación temática alguna con el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda. Por estas razones, solicita a la Corte la declaratoria de **inexequibilidad** de las disposiciones acusadas.

Algunos de los intervinientes⁶⁹ manifestaron que las normas demandadas deben declararse **exequibles**, con sustento en que: i) el tema de impuestos a los combustibles fueron tratado plenamente en los debates de Cámara de Representantes y Senado⁷⁰; ii) las disposiciones objeto de reproche constitucional fueron introducidas con posterioridad al primer debate con fundamento en la facultad que ostenta el Congreso conforme al artículo 160 de la Carta, y el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992⁷¹; iii) el artículo guarda identidad temática con el resto de la ley, porque se trata de una herramienta que atiende a las mismas necesidades que inspiraron la iniciativa y en general al propósito de responder al contexto macroeconómico, en especial en materia de variación de los precios del petróleo. De tal suerte que la proposición fue incluida válidamente en el proyecto en el último debate y no existió una omisión “voluntaria y consciente” de debatir las disposiciones cuestionadas⁷².

De otra parte, para la Procuraduría General de la Nación, las disposiciones acusadas deben ser declaradas **inexequibles** con base en que: i) se habrían incumplido los principios de consecutividad y de identidad relativa, puesto que la creación de un nuevo tributo no es un asunto complementario o accesorio y debe guardar conexidad con el contenido del proyecto de ley. En ese sentido, la contribución parafiscal a los combustibles es un tributo diferente a los impuestos regulados por la Ley 1739 de 2014, como son el impuesto a la riqueza, el impuesto sobre la renta para la equidad entre otros⁷³; ii) las normas demandadas crearon un nuevo tributo parafiscal en el segundo debate que se surtió ante la Cámara de Representantes y el Senado, lo que desconoció la obligación de presentación, discusión y aprobación desde el primer debate, pues se trataba de un tema independiente del contenido del proyecto de ley⁷⁴.

18. La Corte considera que conforme a la demanda, las intervenciones y el concepto del Ministerio Público, el problema jurídico que corresponde resolver a la Sala se circunscribe a determinar si ¿La inclusión de normas a un proyecto de ley durante el trámite legislativo desconoce el principio de consecutividad y de identidad flexible, contenidos en los artículo 157 y 158 Superior, cuando esta adición se realizó con posterioridad al primer debate?

⁶⁹ Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷⁰ Ministerio de Minas y Energía.

⁷¹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

⁷² Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷³ Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

⁷⁴ Procuraduría General de la Nación.

19. Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala, por tratarse la acusación de un vicio de procedimiento en la formación de la ley que contiene las normas acusadas i) analizará el procedimiento legislativo de los proyectos de ley sobre aspectos tributarios; ii) abordará el estudio del concepto, naturaleza y reglas jurisprudenciales de los principios de consecutividad y de identidad flexible y además, su vocación de complementariedad; y, iii) finalmente resolverá el caso concreto. En esta última etapa se hará especial énfasis en la identificación del tema y objetivos del proyecto de ley y de los artículos demandados del cual hacen parte, así como la verificación del momento, dentro del trámite legislativo, en que las disposiciones acusadas fueron introducidas al proyecto de ley y su univocidad con el tema del mismo, para concluir con el examen de constitucionalidad de los artículos impugnados.

El trámite legislativo de los proyectos de ley sobre materias tributarias

20. Los proyectos de ley de contenido tributario no tienen en la Carta un procedimiento legislativo especial para convertirse en ley de la República, como sí lo tienen las leyes estatutarias, orgánicas entre otras. De tal suerte que el trámite que debe observarse en el Congreso es aquel dispuesto para las leyes ordinarias establecido en el artículo 157 de la Constitución, que consagra:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

- 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.*
- 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”*

Así, para la Corte *“(...) el artículo 157 de la Constitución Política establece cuáles son los requisitos para que un proyecto se convierta en ley: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, salvo las excepciones reglamentarias⁷⁵; (iii) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate; y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno Nacional.”⁷⁶*

21. No obstante lo anterior, aquella regla general encuentra una excepción en el artículo 154 Superior, en el sentido de que *“Los proyectos de ley relativos a*

⁷⁵ Las excepciones a la regla general de los cuatro debates son las sesiones conjuntas y la simultaneidad del debate.

⁷⁶ Sentencia C-724 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

los tributos iniciaran su trámite en la Cámara de Representantes (...)”. Conforme a lo anterior, para esta Corporación:

“De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la aplicación de la regla contenida en el artículo 154 de la Constitución, de conformidad con la cual los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, es rigurosa y aún cuando esa aplicación puede tornarse flexible, las excepciones a su estricta observancia ‘operan únicamente cuando existan circunstancias concretas a partir de las cuales se pueda fundamentar constitucionalmente la flexibilización del procedimiento legislativo’⁷⁷. ”⁷⁸

22. Ahora bien, el establecimiento de normas constitucionales relativas al procedimiento que deben surtir los proyectos de ley en cada una de las Cámaras que componen el Congreso en su camino a convertirse en ley de la República, tienen como finalidad la formación de una voluntad democrática que respete los principios superiores que informan el proceso legislativo y que garantice la publicidad, la imparcialidad y los derechos de las minorías, por tal razón no son disposiciones inocuas o vacías de contenido.

En ese sentido, esta Corporación en **sentencia C-816 de 2004**⁷⁹, manifestó:

“En las democracias constitucionales en general, y específicamente en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tienen un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías. Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que las democracias constitucionales, y específicamente la Carta de 1991, optan por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional. El Congreso es un espacio de razón pública. O al menos la Constitución postula que así debe ser. Y por ello las fuerzas políticas que buscan una decisión legislativa, y con mayor

⁷⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-229 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁸ Sentencia C-930 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁹ M.M P.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

razón una decisión que se plasme en una reforma constitucional, deben acudir a ese espacio de razón pública a presentar sus razones. Deben igualmente convocar a los grupos rivales, incluso si son minoritarios, a presentar sus perspectivas. Y, en ese contexto, la deliberación pública es un incentivo para que los distintos grupos trasciendan la defensa estrecha de sus intereses y sus concepciones específicas pues deben desarrollar justificaciones públicas de sus posturas. Esto debería permitir, por las razones anteriormente explicadas, decisiones legislativas y de reforma constitucional más justas e imparciales. Por ello, la Corte ha resaltado que en “un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”⁸⁰.

23. Esta Corte ha identificado los principios que informan el proceso de formación legislativa, entre los que se encuentra el de publicidad⁸¹, consecutividad⁸², identidad flexible⁸³ y de unidad de materia⁸⁴. En ese orden de ideas, el ejercicio del control constitucional por vicios de procedimiento en el trámite legislativo adelantado por esta Corporación se justifica porque:

“(...) el control de los vicios de procedimiento en la formación de las leyes o en la aprobación de las reformas constitucionales es sin lugar a dudas una de las funciones más trascendentales de la justicia constitucional, en las democracias contemporáneas. La razón de esa importancia es clara: la soberanía popular hoy se expresa, en gran medida, a través de deliberaciones y decisiones sometidas a reglas procedimentales, que buscan asegurar la formación de una voluntad democrática de las asambleas representativas, que exprese obviamente la decisión mayoritaria, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sea un producto de una discusión pública, que haya permitido además la participación de las minorías. (...)

La importancia del respeto de los procedimientos de decisión de las cámaras explica que en la actualidad la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos hayan atribuido a los tribunales

⁸⁰ Sentencia C-801 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, Fundamento 4.2, criterio reiterado en las sentencias C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-370 de 2004.

⁸¹ Sentencias C-370 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-724 de 2004 M.P. Clara Ines Vargas Hernández, C-1039 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-397 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-076 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-134 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

⁸² Sentencia C-113 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

⁸³ Sentencia C-724 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández entre otras.

⁸⁴ Sentencia C-1147 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

*constitucionales, como una de sus competencias esenciales, el control de la regularidad de esos procedimientos.*⁸⁵

24. En conclusión, el trámite ante el Congreso de los proyectos de ley en materia tributaria no tiene un procedimiento especial consagrado en la Constitución, razón por la cual le es aplicable el artículo 157 Superior y el proceso consagrado en la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, el artículo 154 de la Carta, establece una regla especial del trámite y es que el mismo debe iniciar en la Cámara de Representantes.

Además, la observancia de las formas propias del proceso legislativo junto con el cumplimiento de los principios de publicidad, consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, aseguran la formación de una voluntad política y democrática válida en términos de transparencia, imparcialidad y respeto por las garantías y derechos de las minorías.

A continuación, la Corte avanza con el estudio de los principios de consecutividad y de identidad flexible sobre los que descansan los cargos formulados en la demanda de la referencia.

Principio de consecutividad

25. Uno de los principios que guían la labor legislativa es el de consecutividad, entendido como la obligación de que los proyectos de ley surtan cuatro debates de manera continua en las comisiones y en las plenarias. Al respecto, en **sentencia C-1113 de 2003**⁸⁶, la Corte manifestó que:

“En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).

Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes

⁸⁵ Sentencia C-816 de 2004 M.M P.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

⁸⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis

de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República.”

En **sentencia C-208 de 2005**⁸⁷, esta Corporación reiteró:

*“(...) en virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto⁸⁸. Al respecto, ha considerado la Corte, que “...En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y **no se eluda la** misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad.”⁸⁹.*

Al respecto, también ha precisado la Corte, que resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.”

En ese mismo sentido, este Tribunal estableció las siguientes reglas jurisprudenciales en relación con el principio de consecutividad, las cuales fueron recientemente reiteradas en **sentencia C-850 de 2013**⁹⁰, así:

“(...) (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el

⁸⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

⁸⁸ Sentencia C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004, C-370 de 2004.

⁸⁹ Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-1152 de 2003, 1092 de 2003, C-312 de 2004, C-313 de 2004, C-370 de 2004, C-372 de 2004.

⁹⁰ M.P. Mauricio González Cuervo.

ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes⁹¹.”

En **sentencia C-539 de 2008**⁹², la Corte enfatizó que:

“(…) el principio de consecutividad pretende garantizar la concentración de la actividad legislativa, con el propósito de conjurar las negativas consecuencias que acarrea la ausencia de límites temporales en el desarrollo de la función de producción normativa. En tal sentido, se observa que dicha carencia promueve una inadecuada dilación dentro del trámite legislativo la cual a su vez tiene un impacto negativo en la materialización de ciertos fines constitucionales que deben ser atendidos en el procedimiento de aprobación de la ley. En efecto, la injustificada prórroga del proceso legislativo dificulta especialmente la realización del control ciudadano pues impone una carga desproporcionada a los interesados en su ejercicio, consistente en llevar a cabo el seguimiento de dicho trámite dentro de un término ilimitado, lo cual genera un excesivo desgaste que, en la práctica, hace nugatoria la posibilidad de realizar tal control.

*Así mismo, tal práctica podría conducir a la promulgación de regulaciones obsoletas que devienen inútiles o caducas al culminar el trámite de aprobación, toda vez que el escenario social en el cual se ha de aplicar la ley es esencialmente dinámico y exige del Congreso un cuidadoso examen de las relaciones sociales y la consecuente correspondencia con los contenidos normativos propuestos, lo cual se entorpece ante la ausencia de los anotados límites temporales. **Por lo tanto, el principio de consecutividad constituye un razonable parámetro de eficiencia legislativa que procura la concentración del esfuerzo normativo en determinados proyectos, los cuales, por las razones anotadas, deben ser aprobados siguiendo una secuencia lineal y atendiendo un preciso límite temporal.**” (Negrillas fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, prescribe:

“Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

⁹¹ Sentencia C-839 de 2003.

⁹² M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

2. *Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.*

3. *Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*

4. *Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley.”*

26. No obstante lo anterior, la aplicación de este principio no implica que deba hacerse de manera rígida y literal, puesto que la propia Carta, conforme al artículo 160, autoriza al Congreso para realizar modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias a los proyectos de ley. Frente a esta excepción, la Corte ha expresado:

“En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones⁹³. ”⁹⁴

Esta facultad de las comisiones y plenarias de introducir modificaciones, adiciones o supresiones, permite matizar la aplicación estricta del principio de consecutividad. Tal potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por el principio de identidad flexible o relativa, tal y como se estudiará a continuación.

27. En conclusión, el principio de consecutividad, conforme al artículo 157 de la Constitución, guía la función legislativa, en el sentido de imponer a las comisiones y plenarias, la obligación de debatir todos los temas que son puestos a su consideración, sin que se tolere su elusión o delegación a otra instancia Parlamentaria para que allí se surta el debate correspondiente. No obstante lo anterior, la Carta autoriza al Congreso para introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley a partir del segundo debate, sin embargo, tal facultad está limitada por el principio de identidad flexible o relativa.

⁹³ Cfr. Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

⁹⁴ Sentencia C-1113 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

En ese orden de ideas, las reglas jurisprudenciales para el ejercicio del control constitucional del trámite legislativo por desconocimiento del principio de consecutividad son:

i) Las Comisiones y las Plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

ii) Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; y,

iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.

Principio de identidad relativa o flexible

28. El principio de identidad flexible se encuentra íntimamente ligado al de consecutividad, pero tiene rasgos propios que lo hacen ontológicamente diferente, no obstante su relación de complementariedad en la labor de control constitucional de la función legislativa.

La caracterización de este principio se dio desde antes de la vigencia de la Carta de 1991. En ese momento, la Corte Suprema de Justicia “(...) *autoridad judicial encargada del control de constitucionalidad de la ley según encargo del texto constitucional de 1886, se había pronunciado con el objetivo de precisar que dentro del procedimiento legislativo no resultaban admisibles ningún tipo de modificaciones que alteraran el sentido original de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República; razón por la cual la máxima de identidad de contenido no era relativa como ocurre hoy en día, sino absoluta puesto que partía de la ilegitimidad de cualquier decisión adoptada por el Legislador encaminada a modificar tales iniciativas.*”⁹⁵

Tal comprensión fue modificada en la Constitución de 1991, que permitió flexibilizar el procedimiento legislativo, en especial en la facultad del Congreso para adicionar, modificar y suprimir los proyectos de ley a partir del segundo debate (artículo 160), lo que ha dado lugar al concepto de identidad flexible o relativa⁹⁶ en la labor parlamentaria. En efecto, en **sentencia C-539 de 2008**⁹⁷, la Corte consideró que:

⁹⁵ Sentencia C-539 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Humberto Antonio Sierra Porto.

“Se ha entendido que al flexibilizar el procedimiento de formación de las leyes, se privilegia el principio democrático, pues de esta manera es posible la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras “de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo”⁹⁸.

Incluso, el texto constitucional ha establecido incluso el procedimiento a través del cual han de ser solucionadas las eventuales discrepancias que surjan entre las cámaras a propósito de un mismo proyecto, el cual consiste en la integración de comisiones de conciliación integradas por miembros de ambas cámaras “quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría” (Art. 161 C. P.).”

Esta Corporación en **sentencia C-1113 de 2003**⁹⁹, frente al concepto de identidad dijo:

“El concepto de identidad¹⁰⁰ implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática¹⁰¹. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación¹⁰². Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.”

En **sentencia C-539 de 2008**¹⁰³, este Tribunal manifestó:

“En cuanto al contenido específico del mandato de identidad relativa, la Corte ha sostenido:

*“[E]n el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones **concernientes a las materias** de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de*

⁹⁸ Sentencia C-305 de 2004.

⁹⁹ M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁰⁰ Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

¹⁰¹ Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

¹⁰² Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

¹⁰³ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

*considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se **agoten en relación con la materia** sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia¹⁰⁴” (negrillas añadidas).*

(...)

En consecuencia, como fue indicado en las sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004, el principio de identidad relativa limita el margen de modificación de los proyectos de ley con el propósito de asegurar que tales reformas no concluyan en una “enmienda total” que impida el reconocimiento de la iniciativa en el trámite precedente. Así pues, este mandato proscribe aquellas transformaciones que constituyan un “texto alternativo” a la propuesta que pretenden modificar, razón por la cual, debido a las dimensiones de la enmienda planteada, según ha sido dispuesto por el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate¹⁰⁵.”

Posteriormente en **sentencia C-942 de 2008**¹⁰⁶, la Corte señaló:

“(...) el principio de identidad flexible exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.¹⁰⁷”

En la **sentencia C-141 de 2010**¹⁰⁸ el núcleo del principio de identidad flexible fue conceptualizado así:

“(...) la idea que a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto.

(...)

¹⁰⁴ Sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C- 801 de 2003, C-839 de 2003.

¹⁰⁵ Sentencia C-1056 de 2003, C-312 de 2004.

¹⁰⁶

¹⁰⁷ Ver sentencias C-1147 de 2003, C-305 de 2004 y C-376 de 2008.

¹⁰⁸ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

El principio de identidad es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarios. De esta forma se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos¹⁰⁹, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones¹¹⁰. Desde este punto de vista deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo¹¹¹. ”

Esta Corporación en **sentencia C-469 de 2011**¹¹², reiteró que:

“Este principio se deriva del análisis sistemático del segundo inciso del artículo 160 Superior con los numerales 2° y 3° del artículo 157. Así, surge del mandato constitucional según el cual durante el segundo debate cada cámara podrá introducir las enmiendas que considere pertinentes (art. 160¹¹³), siempre y cuando ellas no cambien la esencia del proyecto de ley hasta ese momento aprobado, pues, en ese caso, deberán surtir todos los debates requeridos de acuerdo al artículo 157¹¹⁴. ”

Recientemente, la Corte en **sentencia C-882 de 2014**¹¹⁵, adujo:

“(...) el principio de identidad flexible reclama que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios; esta unicidad del proyecto, sin embargo, no implica rigidez en los contenidos, sino que es compatible con la posibilidad de que las cámaras introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones a su articulado, y que las eventuales discrepancias sean superadas mediante el trámite de la conciliación.¹¹⁶”

¹⁰⁹ Sentencias C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-669 de 2004 y C-809 de 2007.

¹¹⁰ Sentencias C-226 de 2004, C-724 de 2004, C-706 de 2005 y C-754 de 2004.

¹¹¹ Sentencia C-178 de 2007.

¹¹² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹¹³ El segundo inciso del artículo 160 Superior establece: “Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

¹¹⁴ Los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Carta señalan:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

(...)

2°) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara (...).

3°) Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate

(...)”

¹¹⁵ M.P. María Victoria Calle Correa

¹¹⁶ En la sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte explicó que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aún menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarios de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (C.P. Art. 1609, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el

29. En conclusión, el principio de identidad flexible es el límite constitucional a la facultad que tienen las comisiones y plenarias del Congreso para introducir adiciones, modificaciones o supresiones a los proyectos de ley que estudian y debaten. En ese sentido, tienen la obligación de mantener la univocidad temática del proyecto, es decir, no pueden haber cambios que lo modifiquen sustancialmente. En otras palabras, la labor de la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad y en especial frente al respeto por el principio de identidad flexible, está encaminada a determinar si existió o no unidad temática entre las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas por la respectiva Comisión o Plenaria y la esencia del proyecto aprobado en el primer debate.

Así las cosas, surgen dos reglas jurisprudenciales para el análisis de esta especial materia:

- i) Los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y,
- ii) Que dichos asuntos guarden estrecha relación temática con el contenido del proyecto.

Frente a este último punto, la Corte ha establecido unas subreglas jurisprudenciales que determinan la existencia o no de relación temática entre los artículos nuevos y el proyecto de ley. En efecto, en **sentencia C-537 de 2012**¹¹⁷, este Tribunal reiteró:

“(...) la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que “... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,¹¹⁸ que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente¹¹⁹; (ii) no es asunto

trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias”.

¹¹⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-453/06.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

*nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;*¹²⁰ (iii) *la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;*¹²¹ (iv) *no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.*¹²² ”¹²³ ”

Como se advirtió, existe una relación de complementariedad entre los principios de consecutividad y de identidad relativa, puesto que esta última es un límite constitucional a aquella facultad del Congreso de introducir cambios a los proyectos de ley, flexibilizándose el trámite legislativo que se orienta a partir de los postulados del principio de consecutividad.

Conforme a las consideraciones precedentes, la Corporación hará el estudio constitucional del caso concreto, que como se advirtió previamente gravitará en torno a: i) los temas esenciales del proyecto que dio origen a la Ley 1739 de 2014 y la esencia de los artículos 69 y 70 adicionados al proyecto original; ii) el trámite legislativo del proyecto de ley y la etapa del proceso en el que fueron introducidos los artículos 69 y 70 demandados; y iii) la verificación de las presuntas vulneraciones a los principios de consecutividad y de identidad flexible.

Análisis de los cargos formulados

Contenido y temas de proyecto de ley número 134 de 2014 Cámara y 105 de 2014 Senado

30. El proyecto de ley número 134 de 2014 y 105 de 2014 Senado, que posteriormente se convirtió en la Ley 1739 de 2014, fue presentado por el Ministro de Hacienda¹²⁴ bajo el título “*Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*”.

Contenido

31. El texto puesto a consideración del Congreso inicialmente contenía 28 artículos conforme a su publicación realizada en la **Gaceta del Congreso número 575 del 3 de octubre de 2014**. A continuación se presenta una relación sucinta del articulado:

Artículo	Contenido
1	Adicionaba el artículo 292-2 del Estatuto Tributario

¹²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003.

¹²¹ Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

¹²² Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002.

¹²³ Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

¹²⁴ Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría.

	(impuesto a la Riqueza)
2, 3,4, 5, 6, 7, 8 y 9	Adicionaban los artículo 293-2, 294-2, 295-2, 297-2, 298-6, 298-7, 298-8 del Estatuto Tributario. Establecía los elementos del Impuesto a la Riqueza,
10	Creaba la Sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).
11, 12, 13	Fijación de los elementos de la Sobre Tasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad.
14, 15	Modificaba los artículos 23 y 24 de la Ley 1607 de 2012, Impuesto sobre la Renta para la Equidad.
16	Creaba el impuesto complementario de normalización tributaria.
17, 18, 19, 20, 21	Fijaba los elementos del impuesto complementario de normalización tributaria.
22, 23	Adicionaba el numeral 5° del artículo 574 y el artículo 607 del Estatuto Tributario (Declaración anual de activos en el exterior).
24	Adicionaba el capítulo 12 del título XV del Código Penal (delito por omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes)
25	Creaba de la Comisión de Estudios del Régimen Tributario Especial
26	Modificaba el artículo 872 del Estatuto Tributario (Tarifa del gravamen a los movimientos financieros)
27	Establecía la financiación del monto de los gastos de la vigencia 2015.
28	Vigencia y derogatorias.

Temas del proyecto de ley

Exposición de motivos

32. El Ministro de Hacienda de presentó la exposición de motivos del proyecto de ley mencionado anteriormente, en el que hizo énfasis en los siguientes temas¹²⁵:

i) **Contexto fiscal:** expuso ese funcionario que en cumplimiento del criterio de sostenibilidad fiscal, el Gobierno ha hecho un esfuerzo para mantener el déficit estructural del gasto público fijados por la regla fiscal. En relación con el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2015, manifestó que el mismo aumentó en un 6.5% en relación con el que actualmente se encontraba en ejecución.

Ahora bien, tras analizar la composición del ingreso del PGN 2014 con las proyecciones para el 2015, encontraron la reducción o eliminación de los recaudos por impuesto al patrimonio y el gravamen a los movimientos

¹²⁵ Folios 150-157 cuaderno de pruebas OPC-066/15

financieros (GMF). Tales efectos, aunado a la reducción de la renta petrolera, consolidan la necesidad de conseguir ingresos totales por \$12.5 billones de pesos para el año 2015.

Ante tal panorama consideró que era necesaria la modificación de las rentas existentes y crear otra nueva para balancear el presupuesto de la vigencia fiscal 2015 y alcanzar la meta de déficit estructural contenida en la ley de regla fiscal. En ese orden, con la modificación del GMF y el CREE, y con los nuevos impuestos (Impuesto a la Riqueza y complementario), podrán financiarse los gastos contemplados.

ii) *Efecto recaudatorio y explicación del articulado*: en este capítulo, el Ministro presentó las proyecciones de recaudo con fundamento en las modificaciones de las rentas existentes y la creación de nuevos tributos. A continuación se presentan las cifras de recaudo estimadas en la exposición de motivos:

Efecto recaudatorio del proyecto de ley				
Cifras en billones de pesos de 2015				
Propuesta	Recaudo estimado			
	2015	2016	2017	2018
Impuesto a la riqueza personas jurídicas	6.0	6.0	6.0	6.0
Impuesto a la riqueza personas naturales	0.2	0.2	0.2	0.2
Sobre tasa del CREE 3%	2.5	2.7	2.9	3.1
Eliminación devolución dos puntos del IVA	0.4	0.4	0.5	0.5
GMF al 4 por mil	3.4	3.6	3.9	4.2
Total	12.5	13.0	13.5	14.1

Después de presentar una explicación pormenorizada de cada una de las modificaciones y los nuevos impuestos, se abordó el tema del tipo penal para la lucha contra la evasión y la creación de la Comisión de Expertos Ad Honorem para el análisis del régimen tributario especial del impuesto sobre la renta y complementario, y finalizó con las normas sobre vigencia y derogatorias.

Intervenciones en los debates

Ministro de Hacienda y Crédito Público

33. El 5 de noviembre de 2014, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó¹²⁶ ante las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y el Senado, lo siguiente¹²⁷:

“El país desde hace muchos años, se acostumbró a unos ingresos provenientes del impuesto del 4x1.000 y del impuesto de patrimonio; esos ingresos han dado pie para asumir una serie de gastos que son permanentes o recurrentes y esos ingresos por virtud de las normas actuales, desaparecen el 31 de diciembre de este año.

(...)

El país tiene unos gastos permanentes y unos impuestos que expiran y esto no es un problema de este Gobierno. Estos impuestos que se fueron prorrogando cada cuatro años, financiaron principalmente el aumento del pie de fuerza y eso comenzó en el año 2003.

(...) Aquí no hay un hueco, aquí lo que hay es la necesidad de darle continuidad a unos gastos: que vienen de mucho tiempo atrás, que son permanentes y recurrentes, y al mismo tiempo darle continuidad a los ingresos que los han sostenido. Ingresos, que también han tomado una connotación de ser necesarios e indispensables; no es que de repente haya aparecido un gasto adicional que no estaba presupuestado, o que se haya producido una caída, una descolgada en los recaudos de la DIAN, ¡no!, es darle sostenibilidad tanto a unos ingresos, como a unos gastos.”

34. Conforme a lo expuesto, concluye la Corte que el proyecto de ley tenía como eje temático fundamental el financiamiento de los faltantes en materia de ingreso para cubrir el gasto público contenido en el PGN para el año 2015, que según el Ministro de Hacienda y Crédito Público ascendía a 12.5 billones de pesos. En ese sentido, el contenido del proyecto giraba en torno a la modificación de las rentas existentes y la creación de nuevos gravámenes con la finalidad de recaudar la suma descompensada en el PGN para el año 2015, así como la creación de mecanismos de tipo penal de lucha contra la evasión de impuestos.

Contenido y temas de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014

35. El artículo 69 de la Ley 1739 de 2014, contienen la creación de una contribución parafiscal denominada “*Diferencial de Participación*”, del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), con la finalidad de atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles, conforme a lo establecido en las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011. Por su parte en el

¹²⁶ Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. número 66 del 25 de febrero de 2015. Acta número 01 de noviembre 5 de 2014.

¹²⁷ Folios 160-161V cuaderno de pruebas OPC-066/15

artículo 70 de la mencionada norma, estableció los elementos de la contribución parafiscal referida.

De esta suerte, los artículos demandados tienen como tema principal la creación de una contribución parafiscal y de sus elementos, cuya destinación es el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), con el fin de atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles.

Así las cosas, es claro para la Corte que fue el Legislador quien definió el “*Diferencial de participación*” como una contribución parafiscal, razón por la cual al momento de analizar su naturaleza jurídica, se tendrá en cuenta esta especial categoría tributaria de acuerdo con el concepto contenido en las normas demandadas.

Naturaleza jurídica de la contribución parafiscal denominada “*Diferencial de Participación*”

36. El artículo 69 (demandado) de la Ley 1739 de 2014, creó el “*Diferencial de participación*” como una contribución parafiscal, es decir, fue el Legislador quien definió su naturaleza jurídica tributaria. En efecto, en reciente pronunciamiento, tras realizar el estudio de constitucionalidad del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, que contenía las formas de financiamiento del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), entre las cuales se encontraba un “*diferencial de participación*”, la Corte identificó este último como una contribución parafiscal. Así se pronunció esta Corporación en la **sentencia C-621 de 2013**¹²⁸:

“(...) los recursos provenientes del diferencial de participación son la principal fuente de un Fondo de estabilización de precios que, por esencia, tiene como objetivo controlar los efectos de las fluctuaciones del mercado en el precio de un producto o ramo de productos específico. Estas características, se reitera, han sido enumeradas de forma constante y pacífica por la jurisprudencia de esta Corporación como elementos distintivos de lo que se ha considerado impuesto en el ordenamiento jurídico colombiano¹²⁹, de manera que resulta imposible encuadrar algún recaudo que no cumpla con estas condiciones en dicha categoría tributaria.

Por otra parte, no sería una tasa porque el mayor valor en el precio interno de los combustibles no constituye una contraprestación a un servicio prestado al particular o a un bien obtenido por éste; el diferencial de participación busca beneficiar a importadores de combustible y refinadores en una eventual situación de inestabilidad del precio internacional, algo totalmente distinto de lo planteado como primero o segundo elemento esencial de las tasas. En el mismo sentido,

¹²⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²⁹ Con el objetivo de no dejar duda respecto de las referencias jurisprudenciales, se reitera que dicho planteamiento puede encontrarse en sentencias C-040 de 1993, C-776 de 2003, C-927 de 2006 y C-713 de 2008, entre otras.

dichos recursos no se cobran en un escenario en que los obligados puedan decidir si adquieren o no un servicio que presta el Estado; el pago del diferencial de participación no es fruto de una situación en la que los obligados al pago se hayan colocado por su propia voluntad. Finalmente, por medio del diferencial de participación no se están compensando de forma alguna los costos en que incurrió el Estado al prestar un servicio público, ni el valor de un bien que el particular ha adquirido; a través del cobro de dicho diferencial de participación se desarrolla una política de recaudo encaminada a desarrollar acciones en beneficio de los sujetos pasivos de la misma. De manera que si el diferencial de participación no encuadra en estas características, no corresponderá a lo que jurisprudencialmente se ha definido como tasa en el ordenamiento jurídico colombiano¹³⁰.

Por esta razón, la única posibilidad abierta de que el diferencial de participación sea un tributo, es que el mismo pueda ser clasificado como una contribución parafiscal.”

37. Por su parte, un sector de la doctrina considera que: *“La Contribución parafiscal creada por las normas mencionadas [artículo 69 y 79 de la Ley 1739 de 2014] es, nada menos, que un nuevo tributo (recuérdese que las contribuciones parafiscales están catalogadas en la constitución colombiana como tributos.)”¹³¹.*

En ese mismo sentido, el artículo 70 demandado, contiene los elementos del tributo como son el hecho generador, la base gravable, la tarifa, sujeto pasivo y el periodo y pago, lo que reafirma la naturaleza de gravamen impositivo del *“diferencial de participación”* en la modalidad de contribución parafiscal.

Es de resaltar que dicho tributo, conforme al artículo 69 de la Ley 1739 de 2014, tiene como finalidad el financiamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, puesto que si bien hace parte del Presupuesto de Rentas, los recursos percibidos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, conforme a los artículos 11 y 29 del Decreto 111 de 1996.

Así las cosas, El artículo 150 numeral 12 de la Constitución, consagra que es función del Congreso a través de la expedición de leyes *“Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.”*

De igual forma, el artículo 338 Superior, consagra *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.”*

¹³⁰ Características que la jurisprudencia citada ha encontrado como elementos axiales a las *tasas* como manifestaciones del poder tributario del Estado. Al respecto, se reitera, sentencias C-040 de 1993, C-1179 de 2001 y C-402 de 2010, entre otras.

¹³¹ Restrepo J.C. “Habilidosidades”. Disponible en <http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-151102-05habilidosidades/noti-151102-05habilidosidades.asp?print=1>, consultado el 20 de octubre de 2015.

De otra parte, el artículo 29 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, dispone:

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

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (L. 179/94, art. 12; L. 225/95, art. 2º).”(subrayas fuera de texto)

Esta Corporación en **sentencia C-655 de 2003**¹³², expresó:

“6.2. Las rentas parafiscales, lo ha dicho la Corte, constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado. De acuerdo con la concepción jurídica de este tipo de tributo, la Corte¹³³ ha establecido que son características de los recursos parafiscales su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redundan en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado a un cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean.

“6.3. En atención a las características citadas, no duda la Corte en calificar los recursos de la seguridad social como rentas parafiscales, pues en verdad éstos comportan contribuciones obligatorias de naturaleza pública, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que no

¹³² Rodrigo Escobar Gil

¹³³ Cfr. las Sentencias C-490 de 1993, C-308 de 1994, C-253 de 1995, C-273 de 1996 y C-152 de 1997, entre otras.

ingresan al presupuesto nacional, que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población, y que deben ser utilizadas para financiar globalmente los servicios que se prestan y para ampliar su cobertura.”

Posteriormente en **Sentencia C-349 de 2004**¹³⁴, esta Corporación precisó el concepto de contribución parafiscal “(...) según el cual son recursos parafiscales aquellos gravámenes que se imponen a un grupo definido de personas para financiar un servicio público determinado, sin generar una obligación correlativa directa y equivalente a favor del contribuyente y a cargo del Estado, y que, por tener esta destinación específica, no entran al engrosar el presupuesto nacional.”

Recientemente, la Corte en **Sentencia C-621 de 2013**¹³⁵, reiteró:

“(...) por contribución parafiscal se ha entendido un recaudo que, con carácter de obligatorio, es creado en virtud del poder coercitivo del Estado, en el que resalta la especificidad o singularidad de los sujetos afectados directamente -en cuanto sólo gravan a un grupo, sector o gremio económico o social-; por esta razón, su destinación debe ser específica, en tanto que lo pretendido es garantizar el beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa. Al ser una contribución -y no una tasa- no implica una contraprestación equivalente al monto de lo que se paga. Su naturaleza es pública, ya que son recursos que pertenecen al Estado, aun cuando no se cuenten como ingresos de la Nación y no entren a formar parte del presupuesto nacional. Su regulación es excepcional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 150 constitucional, y son recaudos sometidos al control que ejerce la Contraloría General de la República.”

38. En conclusión, las contribuciones parafiscales son una especie de tributo que gravan un determinado y único grupo, con la finalidad de beneficiar a ese sector. Es creado por el Estado con base en su poder coercitivo. Los ingresos percibidos son públicos, pues pertenecen al Estado aun cuando hacen parte del presupuesto de rentas conforme a los artículos 11 y 29 del Decreto 111 de 1996, tienen destinación específica y no forman parte del Presupuesto General de la Nación.

Recapitulación

39. Hasta este momento se ha hecho un análisis de los contenidos y los temas del proyecto de ley número 105 de 2014 (Senado) y 134 de 2014 (Cámara), así como de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014. Las conclusiones a las que llega la Corte se sintetizan a continuación:

Proyecto de Ley 105 de 2014 (Senado y 134 de 2014 (Cámara))
--

¹³⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹³⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos.

Título:	Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.
Temas:	Contexto Fiscal: Aumento del PGN para el año 2015 en 6.5%
	Reducción o eliminación de los recaudos por impuesto al patrimonio y el gravamen a los movimientos financieros. Reducción de la renta petrolera.
	Creación de: i) un tipo penal para luchar contra la evasión; y, ii) Comisión de expertos para el análisis del régimen tributario especial del impuesto sobre la renta y complementario.
	Necesidad de generar ingresos adicionales al PGN por 12.5 billones de pesos para el año 2015.
	Proyecciones de recaudo por 12.5 billones de pesos con base en: i) impuesto a la riqueza para personas naturales y jurídicas; ii) Sobre tasa del CREE en 3%; iii) eliminación de la devolución de dos puntos del IVA; y iv) GMF al 4 por mil.
Necesidad de que el país cubra unos gastos permanentes y recurrentes a través de ingresos que permitan su sostenibilidad.	

Normas demandadas: Artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014	
Título:	Contribución parafiscal a combustibles.
Temas:	Creación del “Diferencial de Participación”.
	Destinación específica: El financiamiento del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, que busca atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles.
	Los ingresos que se generen no ingresan al PGN.
	Se trata de un tributo en la modalidad de contribución parafiscal.
	Establecimiento de los elementos de la contribución “Diferencial de Participación”.

Trámite Legislativo del proyecto de ley número 134 de 2014 (Cámara) y número 105 de 2014 (Senado)

40. El proyecto de ley número 134 de 2014 (Cámara) y número 105 de 2014 (Senado) fue presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el día 3 de octubre de 2014 y su texto se publicó en la **Gaceta del Congreso número 575 de 2014**.

En el Congreso se realizó debate conjunto de las comisiones permanentes de Cámara y Senado (comisiones económicas conjuntas Terceras y Cuartas de la

Cámara y de Senado), las cuales iniciaron deliberaciones el día 5 de noviembre de 2014 y se extendieron hasta el día 26 de ese mismo mes y año, tal y como constan en las **Gacetas números 66, 67 y 79, todas del año 2015.**

La publicación del texto del proyecto, que sufrió modificaciones en relación con el inicialmente presentado por el Gobierno, se realizó en la **Gaceta número 744 del 2014.**

La aprobación del texto en primer y tercer debate (sesiones conjuntas) se presentó el día 26 de noviembre de 2014, conforme lo consignado en el acta número 5 de esa misma fecha, según la **Gaceta número 79 del año 2015.**

41. Surtido el trámite anterior, el proyecto de ley pasó a la plenaria del Senado para surtir el debate correspondiente. En la **Gaceta número 823 del 2014**, se publicó el informe de ponencia para segundo debate, en la que se manifestó que durante el primer debate muchos parlamentarios formularon proposiciones al proyecto de ley, en especial, una formulada por el Representante Jhon Jairo Cárdenas que solicitó crear “(...) *el tributo denominado contribución parafiscal a los combustibles, el cual recaudará recursos para el FEPC. La proposición obra como constancia.*”.

Sin embargo, no todas las modificaciones propuestas fueron incluidas en el mismo, puesto que se consideró que algunas de ellas iban en contra de la ley y la Constitución. Esto fue lo que expresó el informe de ponencia:

“Las observaciones que tuvimos ocasión de efectuar en el curso del primer debate a este proyecto de ley, así como las constancias radicadas por nuestros colegas, se constituyen en valiosos insumos como punto de partida para la elaboración de la ponencia para este debate. Sin embargo, es importante mencionar que no todas fueron tenidas en cuenta para elaborar el pliego de modificaciones, en general, por ser contrarias a los objetivos y pilares de esta reforma tributaria, o a las normas constitucionales vigentes.”

La aprobación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado se realizó el 10 de diciembre de 2014, según el acta de plenaria número 35 de esa misma fecha, contenida en la **Gaceta número 372 del 2015.** Es hasta este momento que fue incluido en el proyecto de ley el texto de los artículos demandados, relacionados con la creación de la contribución parafiscal denominada “Diferencial de participación” para ser debatidos por el cuerpo legislativo. En efecto, durante el desarrollo de sesión se observa que se le concede el uso de la palabra a la Senadora Arleth Patricia Casado de López para que anunciara los artículos nuevos del proyecto. Así se efectuó la inclusión y votación de las normas censuradas en la plenaria de Senado:

“La Presidencia manifiesta:

Ok, siguiente señora ponente, están leyendo los artículos, los nuevos artículos que tienen aval.

Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López:

Artículo nuevo en la contribución parafiscal a combustible, crece el diferencial de participación como contribución parafiscal del fondo de estabilización de precios de combustibles para atender las fluctuaciones de los precios de los combustibles de conformidad con las Leyes 1151 del 2007 y 1450 del 11, el Ministerio de Minas, ejercerá la funciones de control gestión, fiscalización, liquidación, determinación de solución y cobro [sic] financiar [sic] de participación.

El otro artículo los elementos de la contribución diferencial de participación, primero el hecho generador, es el hecho generador del impuesto nacional a la gasolina y ACPM, establecido en el artículo 43 de la presente ley, el diferencial se causará cuando el precio de paridad internacional para el día que el refinador y/o el importador del combustible, realice el hecho generador sea inferior al precio de referencia.

Segundo, base gravable, resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva por el volumen de combustibles reportado por el refinador y/o importador de combustible en el momento de la venta, o retiro, o importación, se aplicará las diferentes definiciones estos dos artículos tienen el aval del Gobierno, los tres artículos.

La Presidencia manifiesta:

Listo, entonces, vamos a someter los artículos que tienen el aval del Gobierno en bloque, señor Secretario, vamos a someter los nuevos artículos que tienen aval del Gobierno.

El Secretario informa:

Son tres proposiciones, los autores, sí, señor Presidente, las tres tienen aval.

Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López:

Para estas tres proposiciones, señor Secretario, que tienen el aval. Someterlas a votación, con el voto positivo por estas tres proposiciones. La Presidencia somete a consideración de la Plenaria los tres artículos nuevos con el aval del Gobierno y leídos por la honorable Senadora ponente Arleth Patricia Casado de López al Proyecto de ley número 105

de 2014 Senado, 134 de 2014 Cámara y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto?, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 68

Por el No: 02

TOTAL: 70 votos

(...)

En consecuencia, han sido aprobados los tres artículos nuevos con el aval del Gobierno y leídos por la honorable Senadora ponente Arleth Patricia Casado de López al Proyecto de ley número 105 de 2014 Senado, 134 de 2014 Cámara.”

El texto definitivo que fue aprobado por la plenaria del Senado se encuentra publicado en la **Gaceta número 861 de 2014**.

42. Cumplido el anterior trámite, el proyecto pasó a debate a la Plenaria de la Cámara de Representantes. El informe de ponencia quedó consignado en la **Gaceta número 829 de 2014**, en la que nuevamente se manifestó la proposición presentada por el Representante Jhon Jairo Cárdenas, la cual quedó en forma de constancia y no fue incluida en el texto por los ponentes.

La aprobación del proyecto se dio el 15 de diciembre de 2014, según el acta 44 de la misma fecha, contenida en la **Gaceta número 323 del 2015**. En desarrollo de la sesión, se propuso votar en bloque el texto aprobado por el Senado y que se encuentra publicado en la **Gaceta número 861 de 2014**. Así se efectuó la votación:

*“Bueno, Secretario, aprobada la suficiente ilustración, y ante la necesidad de abrir el registro para votar la proposición que pretende acoger el texto del Senado, antes de ordenar abrir el registro la Secretaría debe dejar constancia en acta qué se va votar, cómo se va votar y en términos generales presentar el documento que aparece publicado en la **Gaceta del Congreso número 861 del viernes 12 diciembre**, que fue el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República. Señor Secretario hacemos las anotaciones para que quede en el acta, por favor.*

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

*Sí señor Presidente, en la ponencia que ya fue aprobada, donde se aprobó darle segundo debate, este proyecto consta de 72 artículos de los cuales 43 no tienen proposiciones y 28 con proposiciones presentadas por los honorables Representantes, ninguna con aval del Gobierno; de los nuevos artículos se presentaron 16 y un sustitutivo de la vigencia, de los cuales todo fueron publicados en la página web de la Cámara de Representantes; como bien lo dijo su señoría, el proyecto aprobado en la plenaria del Senado fue publicado junto con sus proposiciones en la **Gaceta del Congreso** número 861 del viernes 12 diciembre 2014, estamos en este momento en la aprobación del articulado y hay una proposición, señor Presidente y señores honorables Representantes de la plenaria, que busca acoger el texto aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República del 10 diciembre 2014 del Proyecto de ley número 134 de 2014 Cámara, 105 del 2014 Senado, dicho texto como ya lo dije fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 861 del 12 diciembre 2014 para consideración de la plenaria. Entonces, señor Presidente para que someta a aprobación de la misma la proposición en discusión.*

Dirección de la Presidencia, Fabio Raúl Amín Saleme:

Gracias señor Secretario. Agotada la discusión y declarada la suficiente ilustración por parte de la plenaria, haciendo las anotaciones en acta que acaba de surtir la Secretaría de la Corporación, se ordena abrir el registro, votando SÍ se aprobaría la proposición que pretende acoger el texto aprobado en Senado, votando NO se negaría e inmediatamente señor Ministro continuaríamos, si así lo cree conveniente, presentando los demás puntos del proyecto de ley.

Señor Secretario se ordena abrir registro.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señores de cabina habilitar el sistema biométrico para abrir registro con el sentido de votar la proposición donde se acoge el texto aprobado en Senado del 12 diciembre de 2014, se abre el registro.

(...)

Dirección de la Presidencia, Fabio Raúl Amín Saleme:

Gracias señor Secretario. Aprobado el texto, que es el bloque de artículos como viene publicada en la Gaceta del Congreso número 861 del viernes 12 diciembre 2014, solo nos restaría continuar.

Señor Secretario vamos nuevamente a dejar constancia en el acta, se aprobó el bloque de artículos como fue aprobado en el Senado de la República con las proposiciones avaladas todas ellas y el bloque de

artículos publicados en la Gaceta del Congreso número 861 del 12 diciembre 2014, bien señores Coordinadores Ponentes frente a la presentación de lo que fue aprobado.”

El texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara fue publicado en la **Gaceta número 873 de 2014.**

43. En conclusión, el proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Representantes, inició su trámite legislativo en las Comisiones Conjuntas Económicas de Cámara y Senado. Durante dichas deliberaciones no se debatió el tema referente a la creación de la contribución parafiscal “*Diferencial de Participación*”, ni de sus elementos. En comisiones, si bien existió una proposición realizada por el Representante Jhon Jairo Cárdenas, la misma se hizo en forma de constancia y no fue objeto de deliberación alguna, puesto que no fue tomada en cuenta por los ponentes en los textos presentados a consideración de las Corporaciones.

En ese orden de ideas, la Corte verificó que la introducción de las normas demandadas (artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014), se realizó en la Plenaria del Senado, después de haberse surtido el primer debate en las Comisiones Económicas Permanentes de Cámara y Senado. Posteriormente, el proyecto de ley fue aprobado por la Plenaria de la Cámara en bloque con base en el articulado que ya había sido objeto de debate y votación por parte de la Plenaria del Senado.

Los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, desconocieron el principio de identidad flexible

44. Con fundamento en lo expuesto, para la Sala durante el trámite legislativo del proyecto de ley 134/2014 (Cámara) y 105/2014 (Senado), se desconoció el principio de identidad flexible, puesto que las normas demandadas fueron introducidas durante la plenaria del Senado de la República y no guardan univocidad temática con la esencia material del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 1739 de 2014.

En efecto, quedó demostrado con anterioridad, que la esencia del proyecto de ley número 134 de 2014 Cámara y 105 Senado, era la de expedir una ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación para el año 2015, al haberse verificado por parte del Gobierno Nacional que el mismo se encontraba en desbalance de \$12.5 billones de pesos.

En ese contexto, la normativa que se puso a consideración del proyecto, buscaba modificar rentas existentes y crear nuevos tributos que pudieran generar los ingresos suficientes para el sostenimiento de gastos públicos que tenían la naturaleza de recurrentes y concurrentes. Según el Ministerio de Hacienda el efecto recaudatorio del proyecto de ley presentado era el siguiente:

Efecto recaudatorio del proyecto de ley				
Cifras en billones de pesos de 2015				
Propuesta	Recaudo estimado			
	2015	2016	2017	2018
Impuesto a la riqueza personas jurídicas	6.0	6.0	6.0	6.0
Impuesto a la riqueza personas naturales	0.2	0.2	0.2	0.2
Sobre tasa del CREE 3%	2.5	2.7	2.9	3.1
Eliminación devolución dos puntos del IVA	0.4	0.4	0.5	0.5
GMF al 4 por mil	3.4	3.6	3.9	4.2
Total	12.5	13.0	13.5	14.1

De esta suerte, si bien el tema central del proyecto de ley giraba en torno a tributos y los mecanismos para evitar su evasión, el mismo no era genérico, ambiguo o etéreo, pues se concretaba a partir de su única finalidad, la generación de rentas suficientes para balancear el PGN del año 2015, es decir, se trataba de una ley de financiación adicional, que tenía como objetivo la modificación y creación de tributos que permitieran obtener ingresos constantes para cubrir los faltantes presupuestarios en materia de gasto público. Por lo tanto, los tributos que en virtud de la ley iban a ser modificados o creados, no tenían una destinación específica, sino que su recaudo iría a completar los ingresos del Presupuesto General para el año 2015.

Así las cosas, el tema del proyecto de ley comprendía:

a. **Tema central:** Norma de carácter tributario y de mecanismos para luchar contra la evasión.

b. **Delimitación del tema central:** No se trataba de un tema amplio y ambiguo, puesto que estaba materialmente definido y limitado a la generación de recursos de financiación del Presupuesto General de la Nación para el año 2015, que presentaba un déficit de 12.5 billones de pesos.

c. **Impuestos creados y modificados por el proyecto:** Los tributos que por virtud de la norma serían modificados o creados generarían ingresos suficientes para cubrir el desbalance de 12.5 billones de pesos en el presupuesto.

d. **La destinación de los ingresos generados por el Proyecto de ley sería el Presupuesto General de la Nación para el año 2015.**

45. De otra parte, las normas demandadas fueron incluidas en la Plenaria del Senado de la República, esto es, después del primer debate (comisiones conjuntas de Cámara y Senado), sin que en desarrollo del mismo fueran objeto de deliberación o aprobación, es decir, fue una adición nueva al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional y al debatido en primer debate.

Tenían como tema principal la creación de un nuevo tributo en la forma de contribución parafiscal denominada “diferencial de participación”. Esta nueva renta tenía como finalidad financiar de manera especial el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), para atenuar las fluctuaciones en los precios de los mismos.

El artículo 70, estableció los elementos del tributo como son: el hecho generador, la base gravable, la tarifa, el sujeto pasivo y los periodos de pago.

46. No son de recibo los argumentos de algunos intervinientes¹³⁶ en el sentido de que la exequibilidad de las normas se sustenta en el hecho que: i) el Representante a la Cámara Jhon Jairo Cárdenas formuló una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal; ii) la exposición de motivos del proyecto de ley contemplaba la caída de las rentas derivadas del petróleo; y iii) Durante el surtido en primer debate, se debatió la modificación al impuesto nacional a la gasolina.

Como se expuso con anterioridad, la proposición formulada por el Representante Cárdenas, fue consignada en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de Senado. En la misma se manifestó que la misma fue presentada en forma de constancia, pues no fue incluida en el texto del proyecto sometido a deliberación, y no hay prueba que acredite de que haya sido debatida, aprobada o negada en el primer debate surtido de manera conjunta por las comisiones de asuntos económicos de Senado y Cámara. Esta situación lleva a la Corte a concluir que el tema de la creación de la contribución parafiscal contenida en los artículos demandados no fue debatido en el primer debate del proceso legislativo ni en las comisiones del Senado ni de la Cámara.

Ahora bien, en relación con la exposición de motivos del proyecto de ley que daba cuenta de la disminución en las rentas derivadas del petróleo debido a la baja de los precios internacionales, encuentra la Sala que tal argumento justificaba la disminución de ingresos presupuestarios presentada por el Gobierno Nacional, lo que generaba un desbalance de \$12.5 billones de pesos, debido al gasto público proyectado para el año 2015. Este fue uno de los varios motivos que sustentaron la propuesta legislativa presentada por el Ministerio de Hacienda, sin embargo, en ningún momento se presentó la necesidad de crear esta contribución parafiscal, puesto que no hay razones en la exposición que muestren el nivel de afectación del especial grupo gravado con este tributo o la disminución de los recursos percibidos por el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, que pusieran en grave riesgo la estabilización de precios de ese mercado. Estas argumentaciones están ausentes por lo que no era suficiente simplemente haber mencionado una disminución de ingresos nacionales producto de la volatilidad de los precios del petróleo, cuando el objetivo principal de la contribución parafiscal es beneficiar al grupo obligado y no financiar los gastos del Estado.

¹³⁶ Ministerio de Minas y Energía; y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por último, las modificaciones al impuesto nacional a la gasolina de ninguna manera justifican la creación de un tributo nuevo y completamente diferente como es la contribución parafiscal denominada “*Diferencial de participación*”, creada en virtud de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

El impuesto nacional a la gasolina fue creado por el artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, y sustituyó el impuesto global a la gasolina y ACPM contemplado en los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995. Se trata de un tributo autónomo que grava “(...) *la venta, retiro, importación para el consumo propio, importación para la venta de gasolina y ACPM y la importación temporal para perfeccionamiento activo, y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. El impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina o el ACPM, o en la fecha de la presentación de la declaración de importación temporal para perfeccionamiento activo.*”¹³⁷

Los artículos 168 a 176 de la Ley 1607 de 2012, regulan los elementos que componen el tributo en mención, lo que le define como un gravamen independiente de cualquier otro.

En la **Gaceta número 744 del 25 de noviembre de 2014**, que contiene el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 134/2014 (Cámara) y 105/2014 (Senado), se explicaron las modificaciones al impuesto nacional a la gasolina en los siguientes términos:

“Se propone aclarar el hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, para hacer énfasis respecto del momento de la causación del impuesto, y de la definición de los sujetos pasivos en el caso de la importación temporal para perfeccionamiento activo. En primer lugar, dará claridad respecto del momento de causación del tributo, el cual será la fecha de la presentación de la declaración de importación temporal para perfeccionamiento activo. En segundo lugar, define como sujeto pasivo del impuesto a los contribuyentes autorizados para efectuar importaciones temporales para perfeccionamiento activo, en el caso de la gasolina y el ACPM. Así, no solo la importación con nacionalización causa el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, sino también aquella que se presenta de manera temporal sin nacionalizar, utilizando un esquema de Plan Vallejo.”

Nótese que en ningún momento se presentó un debate sobre la contribución parafiscal creada con las normas objeto de censura, razón por la cual se

¹³⁷ Artículo 167 de la ley 1607 de 2012.

despacharan desfavorablemente los argumentos presentados por los intervinientes.

Expuesto lo anterior se concluye que el núcleo temático de las normas objeto de control de constitucionalidad es:

a. **La creación de un nuevo tributo** en la modalidad de contribución parafiscal denominada “diferencial de participación”.

b. **La finalidad del tributo** es la financiación del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), para atenuar las fluctuaciones de precios de los combustibles.

c. **Los ingresos generados con el gravamen creado** son públicos pero no tienen como destino el Presupuesto General de la Nación para el año 2015.

47. Las reglas jurisprudenciales que orientan y guían el principio de identidad flexible son: i) Los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y, ii) que dichos asuntos guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

En el presente caso estas condiciones no se cumplen, puesto que las normas censuradas en sede de control de constitucionalidad fueron introducidas en la Plenaria del Senado, esto es, después de haberse surtido el primer debate en las comisiones conjuntas constitucionales permanentes de asuntos económicos de Cámara y de Senado. Durante el trámite del primer debate, según el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado, fue presentada una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal reseñada, pero no existe prueba alguna que acredite que este tema haya sido debatido y aprobado o negado en el primer debate. Ninguno de los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, lograron demostrar que en el trámite legislativo surtido en el primer debate, se deliberó sobre este especial tema.

Ahora bien, las disposiciones acusadas no guardan relación temática con el tema esencial y limitado del proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda. En efecto, el texto normativo puesto a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional tenía como tema central la modificación y creación de tributos y mecanismos de lucha contra la evasión, limitados a la generación de ingresos con destino al Presupuesto General de la Nación para el año 2015, por 12.5 billones de pesos. Por su parte, las normas demandadas crearon un nuevo tributo en la modalidad de contribución parafiscal, con la finalidad de financiar el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), sin que tales ingresos se destinaran al balance del PGN para el año 2015. Lo anterior se sintetiza así:

Inexistencia de identidad temática entre el proyecto de ley y las normas

demandadas	
Proyecto de Ley 134 de 2014 Cámara y 105 Senado	Normas demandadas
<p>a. Tema central: Carácter tributario y mecanismos para luchar contra la evasión.</p> <p>b. Delimitación del tema central: No se trataba de un tema amplio y ambiguo, puesto que estaba materialmente definido y limitado a la generación de recursos de financiación del Presupuesto General de la Nación para el año 2015, que presentaba un déficit de 12.5 billones de pesos.</p> <p>c. Impuestos creados y modificados por el proyecto: Los tributos que por virtud de la norma serían modificados o creados generarían ingresos suficientes para cubrir el desbalance de 12.5 billones de pesos en el presupuesto.</p> <p>d. La destinación de los ingresos generados por el Proyecto de ley sería el Presupuesto General de la Nación para el año 2015.</p>	<p>a. Tema central: Creación de un nuevo tributo en la modalidad de contribución parafiscal denominada “diferencial de participación”.</p> <p>b. La finalidad del tributo es la financiación del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), para atenuar las fluctuaciones de precios.</p> <p>c. Los ingresos generados con el gravamen creado son públicos pero no tienen como destino el Presupuesto General de la Nación para el año 2015.</p>

48. Así las cosas, las normas demandadas desconocieron el principio de identidad flexible y en consecuencia, al tratarse de un nuevo tributo que no guardaba relación con el tema esencial del proyecto de ley, ni fue debatido en primer debate, vulneró además el principio de consecutividad, pues debió cumplir con la regla de los 4 debates.

Esta Corte en **sentencia C-537 de 2012**¹³⁸, reiteró la relación de complementariedad de los principios de identidad flexible y consecutividad puesto que la carencia de identidad temática en las reformas o modificaciones a los proyectos de ley: “*incumplirían el mandato consistente en que el proyecto de ley cumpla con los cuatro debates que ordena el artículo 157 C.P.*”

Conforme a lo expuesto, la Corte declarará inexecutable los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por medio de los cuales se creó la contribución parafiscal “*Diferencial de Participación*” y se establecieron los elementos del mencionado tributo.

¹³⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.*”

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDAN
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Ausente con excusa

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente con excusa

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo 42

Sentencia C-487/20

UNIDAD NORMATIVA-Integración para evitar que el fallo sea inocuo

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Contenido normativo/**UNIDAD NORMATIVA**-Causales de procedencia de integración oficiosa

INTEGRACION NORMATIVA-Improcedencia

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

DEBATE-Proposiciones modificatorias aditivas o supresiones deben ser objeto de discusión, debate y votación

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Reglas jurisprudenciales

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Modalidades formal y material

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Introducción de modificaciones, adiciones y supresiones por Plenarias o Comisiones de las Cámaras Legislativas

(...) la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo, implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria puedan hacerse al proyecto, no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto. Se prohíbe la introducción de temas nuevos, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad flexible se predicen de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Criterios para determinar qué constituye un asunto nuevo

PROYECTO DE LEY-Subreglas jurisprudenciales que determinan la existencia o no de relación temática

DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración produce inexecutable

Para concluir que una disposición es inexecutable por este cargo, no basta con advertir que el texto corresponde a un artículo nuevo, introducido por primera vez en las plenarias, sino que además se debe examinar si la materia estaba comprendida dentro de lo previamente debatido, revisando la discusión del proyecto de ley en su conjunto.

Referencia: Expediente D-13392

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 “*Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones*”

Demandante: Hugo Álvarez Rosales

Magistrado Sustanciador:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Richard S. Grisales Ramírez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de julio de 2019, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Hugo Álvarez Rosales presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 “*Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo*

de financiación y se dictan otras disposiciones”, por violación de los artículos 154.4 y 157 de la Constitución Política.

2. A través de auto de 2 de agosto de 2019, la demanda fue inadmitida y tras el escrito de corrección, en proveído de 27 de agosto de 2019, el magistrado sustanciador la admitió y ordenó comunicar al Presidente del Senado, de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP para que intervengan dentro del proceso. Asimismo se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Libre, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, ICESI, al Departamento de Salud Pública de la Universidad Nacional, así como a la Academia Nacional de Medicina, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, a la Federación Médica Colombiana, a la Asociación Nacional de Internos y Residentes, a la Asociación Colombiana Médica Estudiantil, a la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, a la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas y a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral para que intervinieran dentro del proceso.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

4. A continuación, se transcribe el texto, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018, se subraya y resalta el aparte demandado:

LEY 1917 DE 2018

(Julio 12)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS EN COLOMBIA, SU MECANISMO DE FINANCIACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 8. *Fuentes de Financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas.* Podrán ser fuentes de financiación para el Sistema de Residencias Médicas, las siguientes:

1. Los recursos destinados actualmente para financiar la beca-crédito establecida en el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993.

2. Hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de seguridad Social en. Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año.

3. Los excedentes del FOSFEC, descontado el pago de pasivos de las cajas de compensación que hayan administrado o administren programas de salud ó participen en el aseguramiento en salud.

4. Los recursos que del presupuesto general de la nación se definan para dicho propósito.

(...)

III. LA DEMANDA

5. Presenta el cargo por violación del artículo 154 numeral 4 de la Constitución Política, el cual sustenta en que todo aquel proyecto de ley que prevea un asunto tributario, debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes para surtir los cuatro debates, así mismo afirma que si al principio no existiese una disposición de naturaleza tributaria pero con posterioridad se introduce *“la norma correspondiente deberá desglosarse para efectos de surtir el trámite en la Cámara de Representantes o negarse su inclusión y aprobación en el articulado, so pena de generar la inconstitucionalidad del referido precepto normativo”*.

6. Asegura que el proyecto inicial, que sancionó la Ley 1917 de 2018, no preveía alguna norma relativa a tributos pero que en el último debate se introdujo y aprobó la modificación de la destinación de unos recursos parafiscales, sin surtir los cuatro debates, pese a la nutrida jurisprudencia constitucional que sostiene lo contrario y para lo cual se apoya en las citas a las sentencias C-712 de 2012, C-303 de 1999 y C-229 de 2003 y refiera que deba excluirse del ordenamiento jurídico la disposición demandada. Para sustentarlo allega las Gacetas en las que se surtió el trámite legislativo para dar cuenta sobre el proceso surtido y la etapa en la que se incorporó el apartado que demanda, con infracción de las disposiciones constitucionales.

7. Sostiene que *“la finalidad del artículo 154 de la Constitución está encaminada a ejercer un control político sobre la potestad impositiva del Estado que preserve el principio de democracia representativa en materia tributaria, a través del estudio inicial de este tipo de propuestas en la Cámara de Representantes y del cumplimiento riguroso del principio de consecutividad”* pues lo contrario haría ineficaz la norma y ello lo reitera, en extenso, con apoyo en jurisprudencia.

8. Acota qué debe entenderse por “*proyectos de ley relativos a los tributos*” y aduce que, de acuerdo con la sentencia C-708 de 2001, es la afectación de cualquiera de los elementos del tributo o de un aspecto relativo a las obligaciones tributarias de carácter instrumental, e insiste en que, de acuerdo con la Constitución Política, cuando es así debe empezar a surtirse el debate por la Cámara de Representantes.

9. Refiere que el numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 no se previó en el proyecto de Ley 261 de 2017 Senado 271/17 Cámara pues en la exposición de motivos se señaló que la normativa tenía por objeto reglamentar las residencias médico quirúrgicas en Colombia, en punto a la remuneración, beneficios e incentivos a profesionales de la salud, para ello se compuso de 7 artículos en su orden sobre objeto, definición, definición del contrato para la práctica formativa de la especialización con inclusión de la forma de financiación, sistema de reportes de información de los residentes, causales de desvinculación como Residente de una Especialidad en Salud, incentivos para los residentes que ejerzan la actividad en zonas de alta dispersión geográfica de la población de difícil acceso y prohibición de las instituciones de educación superior e instituciones prestadoras de servicios o Empresas Sociales del Estado de cobrar matrículas profesionales a residentes.

10. Apunta que en la estructura del proyecto no se determinó la financiación de la remuneración de los residentes, ni la inclusión de materia tributaria, y que así fue aprobado en su primer debate el 24 de mayo de 2017, de acuerdo con lo consignado en la Gaceta 1091 de 23 de noviembre de 2017. Prosigue con que en el informe de ponencia para segundo debate se eliminó un aparte del artículo 3° y se aprobó el 15 de junio de 2017 conforme a la Gaceta 685 de 10 de agosto de 2017 y hasta ese momento el Fondo Nacional de Residencias seguía estando a cargo de los recursos del presupuesto general de la Nación y se incluyeron los aportes de las IPS donde los residentes realizan prácticas formativas.

11. Transcribe el primer debate en la Comisión del Senado en la que se reformó el proyecto en tanto se incluyeron dos artículos nuevos relativos a las fuentes de financiación, sin exponer las razones y asevera que en el informe de ponencia de plenaria de Senado se puso a consideración una propuesta de artículo 6°, conforme la Gaceta del Congreso 187 de 27 de abril de 2018 y solo hasta ese momento “*se dispone como fuente de financiación adicional del Sistema de Residencias Médicas los excedentes del FOSFEC una vez descontado el pago de pasivos de las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento de salud*”. Todo ello para significar que si bien cuando se radicó el proyecto nada se dijo en relación con un asunto sometido a tributos, sino a la creación de condiciones para mejorar la situación de los residentes médicos, en el cuarto debate en Plenaria del Senado si se incluyó esa materia en tanto se adicionaron los excedentes del FOSFEC como fuente adicional de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas.

12. Sostiene que el numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 sí es un tributo. Para ello asevera que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), fue creado por el artículo 19 de la Ley 1636

de 2013 y tiene como una de sus finalidades auxiliar a quienes perdieron su empleo. Sus recursos provienen del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, previsto en los artículos 6° de la Ley 789 de 2002 y 46 de la Ley 1438 de 2011 que a la par se nutren con los recursos que las Cajas de Compensación Familiar obtienen con el pago del subsidio familiar, es decir que son parafiscales.

13. Agrega, tras definir de qué se tratan las contribuciones parafiscales, que al tratarse el FOSFEC de un fondo que se nutre de ellas, y al determinar el aparte demandado que podrá utilizarlas como fuente de financiación, en realidad lo que modifica es la destinación de sus recursos y con ello varía irregularmente los elementos esenciales del tributo al convertirlas en un impuesto *“con el agravante de que el sujeto pasivo son los trabajadores asalariados, quienes son los que aportan junto con los empleadores y son, de forma correlativa, los beneficiarios del subsidio familiar”* de manera que para adoptarse tal medida correspondía la realización de los debates reglamentarios.

14. Sobre este último aspecto, al corregir la demanda, adujo que, para evitar debates innecesarios *“me permito renunciar al argumento de la conversión de un recurso parafiscal en impuesto, en el entendido que, con todo, la demostración de que la norma demandada versa sobre un asunto tributario, como se expuso de manera clara en la demanda y sobre el cual recae la premisa fundamental del primer cargo de inconstitucionalidad formulado, se deriva en que la disposición en mención contiene, se refiere o afecta un elemento del tributo como es su destinación”*.

15. Luego insiste en que la *“modificación de una obligación tributaria con impactos tan importantes en la medida en que traslada unos recursos que venían siendo utilizados en beneficio de una población determinada, para destinarse a financiar otras prestaciones y otra población objetivo, transformando además la naturaleza parafiscal a impuesto”* requería que se surtiera una discusión completa y sobre esto insiste en extenso.

16. En relación con el cargo por violación del artículo 157 afirma el accionante que se trató de un tema no discutido y aprobado en primer debate, y además no tiene conexidad estrecha, próxima o directa. Acompaña similares razones que las del cargo anterior y cita en apoyo las sentencias C-1113 de 2003, C-539 de 2008, C-942 de 2008, C-882 de 2014, C-537 de 2012, para significar que los cambios no se refirieron a temas tratados y aprobados en el primer debate. Reitera la naturaleza jurídica del FOSFEC y que fue sorpresiva la introducción de la medida demandada pues desde el inicio se planteó financiar el Sistema de Residencias Médicas con recursos del Presupuesto General de la Nación, pero no con los que se nutren del sistema de subsidio familiar, de manera que al no tener conexión directa y estrecha con las materias se concreta el vicio de procedimiento que produce la inconstitucionalidad.

17. Culmina con que el juicio de constitucionalidad que propone es estrictamente en relación con vicios de forma en la conformación de la norma por violación del debido proceso legislativo según el cual como el proyecto inicialmente no contenía una disposición en materia tributaria, no podía introducirse con posterioridad sin desglosarse para surtir su trámite en la

Cámara de Representantes, siendo para ello insustancial cuál es la operatividad de la disposición, sino el tema del que se trata y de la garantía del principio de consecutividad.

IV. INTERVENCIONES

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

18. Solicita que la norma sea declarada **constitucional**. Indica que la Ley 1636 de 2013 creó el mecanismo de protección al cesante en Colombia y en su artículo 2° determinó que uno de sus componentes era el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) como fuente para otorgar beneficios a la población cesante. Precisa que el artículo 6 de la mencionada ley, prescribió que los recursos del FOSFEC provienen de los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede) de que trata la Ley 789 de 2002 y los recursos previstos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011.

19. Explica que el artículo 36 de la Ley 1837 de 2017 permitió que los saldos acumulados a 31 de diciembre de 2016 del FOSFEC, que administren programas en salud o participen en el aseguramiento, se pudieran utilizar en el saneamiento de pasivos con prestadoras de servicio de salud. Por lo anterior, afirma que el legislador introdujo como posible fuente de financiamiento los excedentes del FOSFEC, sin que con ello se contemple propiamente el uso de un tributo pues ya desde la Ley 1438 de 2011, el legislador en el artículo 46 se había referido a la contribución parafiscal asignando un porcentaje de está a favor de las Cajas de Compensación Familiar, para atender acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de atención primaria en salud.

20. Aclara que “... *la norma demandada no introdujo una modificación a uno de los elementos del tributo o varió aspectos sustanciales de las obligaciones tributarias de carácter instrumental, sino que hizo referencia al excedente obtenido de estos recursos, aspecto que no afecta su naturaleza, situación en virtud de la cual no habría lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad*”.

21. Señala que la disposición tampoco prescribe que los excedentes del FOSFEC son fuente conjunta con las demás pues lo que establece la norma es una estructura alternativa en relación con los tipos de ingresos económicos respecto de los cuales puede hacerse uso para la financiación del apoyo de sostenimiento educativo a los residentes. Por lo tanto, el artículo 8 confiere al gobierno nacional, la potestad de elegir cuatro posibles fuentes de recursos.

22. Respecto a la vulneración del principio de consecutividad, señala que la regla jurisprudencial exige que un proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates legislativos, sin embargo, no implica que las comisiones y las plenarias de las cámaras no puedan introducir modificaciones al proyecto, pues si llegan a hacerla, las modificaciones deben guardar íntima relación con el articulado. Concluye entonces, que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, no corresponde a un nuevo asunto, sino

que el mismo se refiere a aspectos debatidos y discutidos previamente, de allí que la disposición acusada guarda conexidad con el tema, contenido y objeto del proyecto.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

23. Pide declarar **exequible** la disposición acusada, al considerar que el financiamiento del fondo para residentes sí fue objeto de discusión durante todo el trámite parlamentario y en esa medida no se trata de un tema nuevo, introducido tardíamente en el tercer debate, sino que, desde siempre, se discutieron y aprobaron los proyectos de artículos dirigidos a financiar el objetivo de la ley. Explica que en la Gaceta del Congreso No. 327 de 2017 se publicó el proyecto de ley y contenía un modelo de financiamiento, según el cual, los recursos destinados a financiar el programa de becas crédito establecido en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993, se reorientarían de manera inmediata a partir de la vigencia de la ley, al Fondo Nacional de Residencias Médicas.

24. Argumenta que en la Gaceta No. 343 de 2017, que contiene la ponencia publicada para primer debate se reitera el contenido normativo, y la herramienta de financiamiento. Lo mismo ocurrió durante la aprobación en primer debate de la comisión VIII de la Cámara (Gaceta 475 /17 y 1091 de 2017).

25. Indica que en el segundo debate en plenaria de la Cámara (Gacetas No. 560 de 2017 y 685 de 2017) se propuso y aprobó el siguiente cambio: ***“El Fondo Nacional de Residencias. Este fondo será financiado con recursos del presupuesto nacional, aportes de las IPS, donde los residentes realicen las prácticas formativas de las especializaciones médico-quirúrgicas, así como recursos provenientes de otras fuentes públicas o privadas que se destinen para este propósito”***.

26. Posteriormente esgrime que en el Informe de Ponencia del tercer debate (Gaceta 1153 de 2017) se fortalece el sistema de financiamiento del fondo de médicos residentes y se incluye la siguiente norma: ***“Serán fuentes de financiamiento para el Fondo, las siguientes: 1. Los recursos destinados actualmente al fondo de becas establecido en el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993. 2. El cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud, incluidos los regímenes especiales, del sistema general de seguridad social en salud”***.

27. Por otro lado, se refiere a la tesis del accionante según la cual, la norma acusada modifica uno de los elementos definitorios de las contribuciones parafiscales. Al respecto argumenta que, contrario a lo señalado no se afectó la destinación de los recursos del FOSFEC toda vez que el legislador previó como una posibilidad la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas con los excedentes de este Fondo, esto es, con lo que queda como remanente después de haber atendido todas las obligaciones que se deben cubrir con estos dineros.

28. Concluye que, durante el trámite legislativo, siempre fue objeto de discusión el mecanismo de financiación para hacer viable la propuesta de remuneración a los residentes médicos y por esa razón desde la publicación de la iniciativa se presentaron propuestas de financiación para hacerla viable, conservando en todo caso el vínculo con la materia tratada desde la publicación del proyecto, esto es, el interés de beneficiar salarial y económicamente a los médicos residentes.

COLEGIO MÉDICO COLOMBIANO

29. Roberto Baquero Haeblerlin, representante legal del Colegio Médico Colombiano, solicitó declarar la **exequibilidad** de la norma demandada toda vez que, en su criterio, el proyecto de ley ni la ley que fueron aprobadas y sancionadas, son artículos de contenido esencialmente tributario.

30. Expone que no es cierta la exigencia de que el numeral 3 del artículo 8 de introducido en el tercer debate tuviese que discutirse nuevamente en la Cámara de Representantes. Lo anterior, dice, encuentra respaldo en el artículo 160 de la Constitución según el cual *“durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesarias”*.

31. Así las cosas, asegura que en cualquier proyecto de ley puede haber modificaciones durante sus debates *“con lo cual [las cámaras] podían haber introducido el numeral tercero del artículo 8 de la actual ley de residencias médicas, sin que ello se pueda interpretar como inconstitucional por vicios en el trámite legislativo, pues “en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que estas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores...”* como en su defecto pasó, debido a que las fuentes de financiación del sistema de residencias médicas es un tema íntimamente relacionado con el objeto mismo del proyecto desde su inicio y fue discutido en los debates anteriores, como así consta en las gacetas de cada de debate anexadas por el demandante, sin que pueda entenderse como un tema relacionado con un asunto tributario.

FEDERACIÓN MÉDICA COLOMBIANA

32. La Federación pide la **exequibilidad** de la disposición demandada. Sostiene que de su contenido no se deduce que tenga relación con tributos, pues ni los crea, ni destina, dado que el objetivo de la Ley 1917 de 2018 es la creación de un Sistema de Residencias Médicas en Colombia que debía tener una fuente de financiación como se previó. Refiere que la norma acusada utiliza el verbo modal *“Podrán ser fuentes de financiación...”* motivo por el cual, la disposición acusada implica que la misma no es un mandato de orden obligatorio y directo sino facultativo dirigido a la autoridad presupuestal correspondiente para que contemple la posibilidad – si así lo tiene a bien- de financiación del sistema de residencias con alguna de las distintas fuentes que estipula el artículo en adelante, entre las cuales se encuentra el precepto demandado.

33. Expresa que la norma no está regulando asuntos tributarios correspondientes al FOSFEC, sino más bien facultando o exhortando a la autoridad presupuestal para que contemple la posibilidad de una financiación con los excedentes de dicho fondo, lo cual hipotéticamente se efectuaría si así lo decide este, mediante un acto administrativo sobre el cual eventualmente se tendría que hacer el examen de constitucionalidad pues dicha manifestación de la autoridad presupuestal si materializa una regulación propiamente respecto a un tributo.

34. Afirma que *“el FOSFEC al ser un fondo que hace parte del Ministerio del Trabajo, entidad pública del orden nacional, queda sujeto al principio presupuestal y en virtud del artículo 4 del decreto 111 de 1996 denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, todo recurso excedente es decir, no ejecutado por las entidades públicas, retornan al presupuesto general de la nación al término de la vigencia fiscal, específicamente al presupuesto de rentas, por lo cual la autoridad presupuestal tendrá la facultad de evaluar si dichos recursos pueden o no ser destinados al financiamiento del sistema de residencias médicas”*.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP

35. Pide que se declare la **exequibilidad** de la disposición toda vez que los excedentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) no constituyen una contribución parafiscal pues, aunque provienen de los recursos que recaudan las administradoras del Régimen de Subsidio Familiar, una vez estas lo destinan a los fines establecidos por ley, pierden la connotación de parafiscales.

36. Apunta que dicho fondo se financia de otros recursos, verbigracia: (i) los provenientes del uso voluntario de los aportes a las cesantías y (ii) los del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el cual a su vez se financiará con los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede).

37. A juicio del interviniente, cuando la norma acusada señala que el Sistema Nacional de Residencias Médicas se financiará con los *“excedentes descontando el pago de pasivos”* lejos están de asumir que su naturaleza continúe siendo de parafiscal, por cuanto los excedentes se caracterizan por tener una libre destinación.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

38. Solicita que se declare **inexequible** la norma acusada toda vez que, en relación con el primer cargo (supuesta vulneración del principio de consecutividad y obligación de que una norma tributaria inicie su discusión en la Cámara) es patente que el numeral tercero del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 sólo se incorporó al texto del proyecto ley en la ponencia para la sesión Plenaria del Senado, en el cuarto debate como se consigna en la Gaceta No.

655 de 2018, en sesión del 17 de mayo del mismo año. Razón por la cual, debe concluirse que el texto transcrito no fue discutido por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, ni por la Plenaria de la misma corporación.

39. A juicio del Instituto si se pretendía adicionar una norma tributaria en los debates en Comisión o Plenaria del Senado, debió desglosarse la propuesta y remitirse a la Cámara de Representantes para que iniciara su trámite y se cumpliera la prescripción constitucional.

40. Prosigue con que es claro que los recursos del FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y protección al cesante) provienen de la contribución parafiscal del subsidio familiar y están destinados por la Ley 1636 de 2013 a proteger a los trabajadores de los riesgos que enfrentan en los ingresos durante el periodo de desempleo. A su vez el FOSFEC se financia con los recursos del Fondo del Subsidio al Desempleo (Fonede) regulado por el artículo 6 de la Ley 789 de 2002 y los recursos que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, y los mismos integran la financiación de los mecanismos de protección al cesante, elemento esencial de la Seguridad Social en Colombia. Todos estos recursos son administrados por las Cajas de Compensación Familiar y devienen de los aportes del sector que se beneficia con su pago.

41. Culmina con que *“La naturaleza de contribución parafiscal de los aportes destinados al Subsidio Familiar no se discute en la actualidad, por lo que, para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario resulta palmario que el legislador al consagrar la disposición de recursos del FOSFEC a fines diferentes a su concepción inicial está variando los beneficiarios de dicho tributo, con lo cual la norma si es de naturaleza tributaria”* y respecto al segundo cargo (violación al principio de consecutividad) reitera los argumentos expuestos y agrega que durante el primer debate se aprobaron fuentes de financiación del Sistema de Residencias Médicas con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación, pero no con cargo a recursos de contribuciones parafiscales y otros tributos.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

42. Pedro Rodríguez Cárdenas director del Consultorio Jurídico solicita declarar **inexequible** el aparte demandado en atención a que, en su criterio, se produjo una vulneración de los principios que regulan el trámite parlamentario de las normas de carácter tributario.

43. A su juicio *“la inclusión del numeral 3 en el artículo 8 de la Ley 1917 del 2018 <debe atender a parámetros como los establecidos en el artículo 154 (sic) Constitución Política, del cual deriva el principio de consecutividad, que se aplica a las proposiciones modificatorias aditivas o supresivas> que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas de manera que lo dispuesto en el numeral 3 y de lo cual en la exposición de motivos consideración alguna respecto de este, es incluido en esta ley sin mediar siquiera debate alguno en la Cámara de Representantes que*

permitiera la justificación de la adición de dicho contenido a la norma principal”.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

44. La entidad solicita la **inexequibilidad** de la norma demandada. Arguye que el artículo 150 Numeral 12 de la Constitución estableció un trámite especial para la aprobación de tributos parafiscales razón por la cual, si un proyecto en estado inicial no contempla tributo alguno, pero durante el trámite del proyecto se incluye una materia de esa índole, surge la obligación de desglosar este aparte para efectos de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

45. Sostiene que esta fue la hipótesis que se presentó en este caso, *“en la medida que el proyecto inicial no contemplaba asunto tributario alguno y así fue aprobado en los dos primeros debates. Fue solo hasta el cuarto debate en que se introdujo este numeral, que se refirió a un asunto tributario, en tanto se trata de un cambio de destinación de unos recursos que tiene naturaleza parafiscal”.*

INTERVENCIÓN CIUDADANA

46. El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo coadyuvó la demanda y solicitó que se integrara la unidad normativa entre el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1918 de 2018 y el numeral 2 de la misma. Lo anterior por cuanto, en su criterio, los dos numerales se encuentran intrínsecamente vinculados y emergen a primera vista serias dudas o cuestionamiento respecto de su respeto a la Carta de 1991.

47. Justifica su petición de inconstitucionalidad en que *“Resulta inequitativo que se declare la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, sin declarar a su vez la inexequibilidad del numeral 2 ibidem, toda vez que en los dos casos se trata de contribuciones parafiscales cuyo destino se modificó parcialmente, y fueron incluidos durante el trámite del proyecto de ley radicado en el Senado de la Republica”.*

48. En relación con la solicitud de integración normativa con el numeral segundo del mismo artículo, el ciudadano sostiene que existe una estrecha relación entre los numerales 2 y 3 del artículo 8 de la Ley 1917, porque en los dos casos se trata de las fuentes de recursos de naturaleza parafiscal que podrán financiar el Sistema Nacional de Residencias Médicas. En el caso del FOSFEC, el destino de la contribución parafiscal hasta antes de la norma demandada era el pago de beneficios económicos determinados y taxativos a los desempleados que hubieren cotizado a las cajas de compensación familiar durante un tiempo determinado. Por su parte, en el caso de las cotizaciones al régimen contributivo, su destino era el pago de la unidad de pago por capitación a las EPS por la organización, garantía y prestación del Plan de Beneficios con cargo a la UPC, de acuerdo con lo señalado en los artículos 182 de la Ley 100 de 1993 y 67 de la Ley 1753 de 2015. Razón por la cual, se

trata de un cambio parcial en el destino de las contribuciones parafiscales para financiar, ahora el Sistema Nacional de Residencias Médicas. En los dos casos se trata de una modificación en el destino de una contribución parafiscal, para que pueda destinarse al financiamiento.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

49. La Vista Fiscal solicita se declare **inexequible** la disposición acusada pues los recursos que integran el FOSFEC son de carácter parafiscal, esto es, definidos como gravámenes que recaen en un segmento social y económico determinado, pero en su propio beneficio, es decir destinado a la atención de las necesidades sectoriales de la población desempleada. De ahí la identidad entre el sujeto pasivo del tributo y los beneficiarios de los recursos recaudados.

50. Esgrime que la disposición demandada tiene carácter tributario, al modificar uno de los elementos de la contribución parafiscal, la cual es la destinación, *“y más allá de si la norma contempla un condicional “podrán”* lo cierto es que la nueva ley daría un uso distinto a los recursos que integran un fondo, que fue constituido con el primordial objetivo de atender la población desempleada, es decir se tendría como válida una carga impositiva parafiscal a un segmento económico determinado para financiar una reglamentación no sectorial.

51. Sostiene que dadas tales características de los recursos, era necesario que el asunto fuera examinado y debatido en la Cámara de Representantes, y no simplemente que el proyecto inicial hubiese sido radicado en ella, toda vez que, la inclusión de los excedentes del FOSFEC como posible fuente de financiamiento del Sistema Nacional de Residencias Médicas sucedió en la ponencia previa al debate en la plenaria del Senado, es decir, antes del cuarto y último debate de la norma, escenario en el que no mereció ningún comentario.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

52. Conforme al artículo 241 numeral 4° del texto Superior, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del numeral 3° del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 *“Por medio de la cual se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”*, dado que se trata de una demanda en contra de disposiciones jurídicas contenidas en leyes de la República.

Asuntos preliminares

53. La Sala advierte que uno de los intervinientes planteó como cuestión previa la necesidad de determinar si es necesario decretar la integración de la unidad normativa entre la norma demandada (numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018) y el numeral 2 del mismo artículo, por lo tanto, previo al

examen de la acusación de inconstitucionalidad la Corte analizará dicho aspecto.

54. El numeral 2 del artículo 8 prescribe: *“Podrán ser fuentes de financiación para el Sistema de Residencias Médicas, las siguientes: “(...) 2. Hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año.”*

55. En criterio del interviniente, existe una estrecha relación entre los numerales 2 y 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, porque en los dos casos se trata de las fuentes de recursos de naturaleza parafiscal que podrán financiar el sistema nacional de Residencias Médicas y en ambos se incorporó una modificación de la destinación de las contribuciones parafiscales que hasta el momento tenía prevista el Legislador para otras finalidades.

56. De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte debe buscar que sus fallos sean inocuos, razón por la cual, en la sentencia podrá resolver sobre todas las normas demandadas y además las que a su juicio conforman la unidad normativa con aquellas que declara inconstitucionales. Lo anterior le permite pronunciarse sobre aquellos contenidos normativos que, en su criterio, conforman una unidad normativa con el precepto acusado cuando el demandante no lo ha hecho en el escrito de la demanda.

57. La Corte ha explicado que el concepto de *“unidad normativa”* tiene un contenido propio y uno amplio. El primero se refiere al evento en el cual la disposición censurada se encuentra reproducida en otros textos legales que no fueron demandados, razón por la cual, el fallo sobre la constitucionalidad de la norma podría resultar insustancial si no se analizan las disposiciones con el mismo contenido regulador. El segundo evento se presenta cuando, *“no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada”*.

58. La jurisprudencia constitucional ha recogido tres hipótesis en las que procede la integración oficiosa: *“(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”*.

59. El peticionario sostiene que la disposición normativa contenida en el numeral 3 del Artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, guarda relación inescindible

con el numeral segundo del mismo artículo según el cual, otra de las posibles fuentes de financiamiento será *“hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de seguridad Social en Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año”*.

60. A juicio de la Sala Plena, las dos disposiciones regulan aspectos claramente diferenciables y contienen dimensiones distinguibles del sistema de seguridad social. En el caso del numeral 3, conforme la acusación ciudadana, la norma utiliza recursos del fondo para la atención al cesante, mientras que el numeral 2, a juicio del interviniente, se refiere a recursos provenientes del recaudo del régimen contributivo en salud del sistema general de seguridad social en salud. Como se observa son normas que se relacionan con la administración de recursos del sistema general de seguridad social, no obstante, una tiene que ver con tópicos diferenciables. Existen entonces distinciones importantes entre los dos enunciados que impiden hablar de identidad o relación inescindible. Por el contrario, las diferencias y las reglas que regulan cada uno de los temas en las que se inscriben las normas, lleva a la Corte a sostener que se trata de dos disposiciones con clara autonomía, la una de la otra. Por demás el solo hecho de esgrimirlo, sin demostrar el debate que se surtió sobre la materia en el trámite legislativo, implican que la petición es insuficiente para producir un pronunciamiento integrador. Por lo anterior se descarta la posibilidad de realizar la integración normativa propuesta por el interviniente, y en esa medida el juicio de constitucionalidad se restringe al numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018.

La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite se interpuso dentro del término constitucional

61. El artículo 242 numeral 3° de la Constitución Política dispone que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma tienen un término de caducidad de un año que se contabiliza desde la publicación del acto.

62. En lo que a esta demanda concierne la Ley 1917 de 2018, fue expedida y publicada en el Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 11 de julio de 2019, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción.

Planteamiento del problema jurídico y metodología para su resolución

63. Teniendo en cuenta los antecedentes ya expuestos deberá la Sala Plena de la Corte establecer si: (i) el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 superior, al introducir en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el tercer numeral de lo que a la postre fue el artículo 8 de la ley 1917 de 2018,

disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates.

64. Solo en caso de no haberse vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible, la Sala Plena deberá (ii) determinar si el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 vulneró el inciso 4 del artículo 154 superior, en atención a que, al modificar la destinación de los excedentes de los recursos de un fondo integrado por recursos parafiscales, debía iniciar su discusión en la Cámara de Representantes.

65. Con el fin de resolver los problemas planteados, en primer lugar, se reiterará el precedente constitucional sobre el respeto de los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite parlamentario. Inmediatamente se resolverá el primer problema jurídico. En caso de que la Corte Constitucional llegue a la conclusión de que la norma supera ese primer asunto, antes de definir el caso concreto, se reiterará el precedente constitucional sobre el carácter de los recursos que integran el Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).

Principio de consecutividad en el trámite parlamentario.

66. El artículo 157 de la Constitución Política exige que todos los proyectos de ley satisfagan cuatro requisitos constitucionales para convertirse en ley, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras; (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno. La sucesión de estos cuatro requisitos constitucionales debe verificarse para todas las disposiciones normativas aprobadas por el congreso¹. Así la sucesión de cuatro debates y votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras constituyen una obligación ineludible del Legislador al momento de aprobar normas y a dicho principio se le denomina principio de consecutividad.

67. Al respecto, en la sentencia C-1113 de 2003², la Corte precisó que, en razón a dicho principio, las comisiones y las plenarias de una y otra cámara

¹ Por su parte, el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, prescribe: “*Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley.*”

² Reiterada en C-726 de 2015 y C-208 de 2005. La jurisprudencia ha indicado que estas exigencias en el debate parlamentario no deben ser vista como un mero formalismo sino que, debe ser entendido como una garantía para el desarrollo de un debate participativo, con adecuada ilustración y en el que todos los interlocutores cuenten con el derecho de hacer valer sus posiciones y puntos de vista. Asimismo se ha indicado que “(...) le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión

están en la obligación de estudiar, debatir y votar todos los aspectos de un proyecto de ley que hayan sido puestos a su consideración y deben abstenerse de renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Con ello, se quiere significar que fue voluntad del constituyente que todo el articulado de un proyecto de ley *“debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso”*.

68. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones tal como lo indica el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Sobre este aspecto, la Sentencia C-208 de 2005 precisó que lo anterior busca que, en relación con cada tema, cada célula legislativa adopte una determinación y *“no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”*.

69. También en la sentencia C-208 de 2005 se señaló que *“resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.”*

70. En ese mismo sentido, este Tribunal estableció las siguientes reglas jurisprudenciales en relación con el principio de consecutividad, las cuales fueron recientemente reiteradas en sentencia C-084 de 2019, siguiendo lo previsto en C-726 de 2015³, así:

- (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;
- (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto

constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República. Cfr. C-1113 de 2003. En el mismo sentido “Los principios de consecutividad e identidad flexible se inscriben en el marco del papel de los órganos políticos y su carácter representativo y deliberativo en una democracia constitucional. Así mismo, cobran una importancia notable, debido al poder de creación normativa de nivel general que el propio sistema jurídico confiere a los citados órganos. En tanto estándares de naturaleza procedimental, concurren junto con otras reglas en la formación de la voluntad de las cámaras legislativas, en orden a garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos, que aseguran una legislación acorde con el principio de representatividad y el respeto a las minorías”. Cfr. 084 de 2019.

³ M.P. Gloria Stella Ortiz, en el mismo sentido la C-850 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

- (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.⁴

71. La jurisprudencia constitucional⁵ también se ha encargado de explicar que la aplicación de este principio no debe realizarse de manera rígida, al punto que se impida la introducción de cambios al articulado de un proyecto de ley durante el desarrollo del debate parlamentario. Ello implicaría un desconocimiento del artículo 160 de la Carta que autoriza a cada una de las cámaras legislativas del Congreso de la República para realizar modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias a los proyectos de ley⁶. Esta facultad de las comisiones y plenarias de introducir modificaciones, adiciones o supresiones, permite matizar la aplicación estricta del principio de consecutividad. Tal potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por el principio de identidad flexible o relativa, tal y como se estudiará a continuación.

72. En efecto, esta corporación en la sentencia C-1113 de 2001 recordó que, la exigencia que el ordenamiento impone es que las modificaciones, supresiones o adiciones a un proyecto de ley versen sobre materias o asuntos que hayan sido debatidos y aprobados durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones

73. También ha puntualizado esta corporación en diversos pronunciamientos que el principio de consecutividad se aplica a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas, *“ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación”*⁷. Además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un

⁴ Cfr. Sentencia C-839 de 2003.

⁵ Sentencia C-008 de 1995, y C-809 de 2001.

⁶ *“En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones”* Cfr. C-809 de 2001

⁷ Cfr. C-1040 de 2005 y C-1143 de 2003.

debate posterior ni si quiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente.

74. A partir de lo anterior, el precedente de esta corporación ha señalado que en virtud del principio de consecutividad, es obligación del Congreso de la República “(i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen”⁸. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

75. En la Sentencia C-084 de 2019 se explicó que la elusión es formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa⁹.

76. La supuesta tensión anterior ha sido reconciliada mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible¹⁰, es decir, la necesidad de que se aplique una mirada a la consecutividad, desde una perspectiva que admita la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo. Según la misma, la obligación de respetar el principio de consecutividad se resuelve si se comprende que el Congreso debe someter a debate y aprobación, no de manera específica normas, sino que dicho compromiso con la discusión y votación se debe agotar en relación con la misma *materia, tema o asunto* y que sean estos los que se ajusten a los cuatro debates y votaciones. Esto se comprende adecuadamente a partir de la noción de identidad flexible utilizada por la jurisprudencia constitucional, pues desde este punto de vista, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el primero, dada su pertenencia común a una misma materia objeto de regulación.

77. Así, la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo¹¹, implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria puedan hacerse al proyecto, no sean de

⁸ Sentencias C-648 de 2006. C-015 de 2016.; C-801 de 2003.; C-839 de 2003 C-726 de 2015. Reiterado recientemente en C-084 de 2019.

⁹ Cfr. Sentencia C-084 de 2019.

¹⁰ Cfr. C-839 de 2003 reiterado en C-084 de 2019.

¹¹ Sentencias C-942 de 2018. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto¹². Se prohíbe la introducción de temas nuevos¹³, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite¹⁴ o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones¹⁵. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad flexible se predicán de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada¹⁶.

78. En el mismo sentido, la Corte ha destacado que el principio de identidad flexible implica identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ha advertido que el manejo de los temas de las leyes a ese nivel de especificidad imposibilitaría introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta, ha aclarado la Sala, es que las distintas etapas del proceso legislativo se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar la materia.

79. La Sentencia C-273 de 2011 explicó que se no admite cualquier adición a un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas de formación. Al respecto, ha dicho la jurisprudencia que no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de *identidad relativa o flexible*. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’ y ha insistido en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’.

80. En relación con la determinación de un tema nuevo dentro del trámite parlamentario la Corte ha precisado que: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un

¹² Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Sentencias C-487 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-614 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-669 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-809 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴ Sentencia C-537 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Sentencias C-226 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-724 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-706 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-754 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-1113 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Sala Plena sostuvo: “[e]l concepto de identidad implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo”. Ver, así mismo, las sentencias C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ Sentencias C-044 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema¹⁷.

81. Un asunto relevante, relacionado con el examen de constitucionalidad de normas acusadas de transgredir el principio de consecutividad e identidad flexible, es el que se relaciona con los eventos en los que una norma introducida en segundo debate guarda *alguna* relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, *“sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.”*¹⁸

82. La Sentencia C-726 de 2015¹⁹ precisó que el principio de identidad flexible implica que en el proceso democrático de formación de las leyes, se privilegia la *“expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras “de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo”*²⁰.

83. En efecto esta Corte en sentencia C-1113 de 2003²¹, frente al concepto de de identidad²² sostuvo que el mismo implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática²³. Solo a partir de tal entendimiento se permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.) *“siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación”*²⁴. *Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.”*

84. En la Sentencia C-084 de 2019, la Corte reconstruyó el precedente de esta Corporación en relación con la vulneración del principio de consecutividad e identidad flexible en caso de normas que son introducidas a la altura del tercer o cuarto debate y votación durante el trámite parlamentario. Señaló las siguientes reglas: *“En este orden de ideas, particularmente en materia*

¹⁷ Cfr. Sentencia C-273 de 2011.

¹⁸ Cfr. C-084 de 2019.

¹⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz.

²⁰ Sentencia C-539 de 2008, citada en la Sentencia C-726 de 2015.

²¹ Cfr. Sentencia C-1113 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis

²² Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

²³ Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

²⁴ Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

tributaria, la jurisprudencia constitucional ha mostrado que no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación²⁵. Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible.”

85. Así las cosas, surgen dos reglas jurisprudenciales para el análisis de esta especial materia: (i) los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y, (ii) que dichos asuntos guarden estrecha relación temática con el contenido del proyecto. Frente a este último punto, la Corte ha establecido unas subreglas jurisprudenciales que determinan la existencia o no de relación temática entre los artículos nuevos y el proyecto de ley.

86. Efectivamente, la Sentencia C-726 de 2015, siguiendo la sentencia C-537 de 2012, explicó: “(...) la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que “... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,²⁶ que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente²⁷; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;²⁸ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su

²⁵ Debe clarificarse que el requisito del debate en el trámite legislativo no es equivalente a la existencia de intervenciones en pro o en contra del contenido de una propuesta, ni tampoco exige la participación de un número determinado de congresistas en la discusión formalmente abierta. La Corte ha sido reiterativa en que en esto no radica la existencia del debate. Lo que la deliberación comporta es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Correlativamente, es incompatible con el debate que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Ver a este respecto la Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-453/06.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003.

*conjunto, no de un artículo específico;*²⁹ (iv) *no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.*³⁰

87. En cumplimiento de las anteriores reglas jurisprudenciales, a continuación, se explican los fallos en los que la Sala Plena ha declarado inexecutable normas legales que han vulnerado el principio de consecutividad e identidad flexible.

88. En la Sentencia **C-801 de 2003**³¹, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 789 de 2002, puntualmente contra una disposición que regulaba la unidad de empresa, pues tras confrontar el expediente legislativo se verificaba que, el enunciado normativo *“no hizo parte de la ponencia presentada para primer debate y tampoco fue aprobado en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras. No obstante, sí se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes como artículo nuevo con la precisión de que el mismo fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general”*.

89. Tras estudiar las gacetas del Congreso referidas a la discusión y deliberación del artículo incluido en la plenaria de la Corporación, la Corte Constitucional concluyó que el mismo no fue objeto de análisis por parte de las plenarios de Cámaras. Indicó que: *“no se cumplió con el mandato constitucional del artículo 157 C.P. El debate parlamentario no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta”*.

90. En esa ocasión declaró inexecutable el artículo 48 de la Ley 789 de 2002, toda vez que la norma no estaba incluida en los informes de ponencia para discusión en comisiones permanentes constitucionales, y cuando se incluyó en la plenaria, no se produjo una juiciosa y adecuada deliberación de la norma introducida. Se reprochó que la norma nunca cumplió la regla de los cuatro debates y votaciones.

91. En la sentencia **C-490 de 2011**, la Sala Plena de la Corte realizó el control previo, automático, integral, judicial y participativo del proyecto de ley sobre partidos políticos. Al momento de realizar el examen sobre el trámite parlamentario, la Corporación debió estudiar si algunas normas del proyecto de ley vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, habida cuenta de que, habían sido introducidas en los debates en la plenaria de la Cámara de Representantes. Puntualmente se cuestionaba un artículo del proyecto de ley que, definía asuntos relacionados con la depuración del censo

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.

³¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

electoral. A juicio de uno de los intervinientes, el enunciado normativo “*fue incluido intempestivamente en la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes habida cuenta que no fue discutido y votado en el primer debate surtido en la Comisión Primera de la Cámara, por lo que se trataría de un asunto nuevo*”.

92. En esa oportunidad se recordó que: “*(...), la afectación de los principios en comento en el asunto analizado dependerá de la identificación acerca de (i) la etapa en que fue introducida y la materia regulada por las normas objetadas; y (ii) si esa materia no fue objeto de discusión durante el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes*”. La providencia concluyó que, el artículo que supuestamente se había incluido de manera intempestiva durante el debate en la plenaria de la Cámara si había sido discutido por varios legislativos en el primer debate en la comisión, motivo por el cual, si bien dicha deliberación no dio origen a un proyecto de artículo si fue un tema estudiado.

93. En la sentencia **C-726 de 2015**, la Sala Plena de la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de luchas contra la evasión y se dictan otras disposiciones, artículos que creaban una contribución parafiscal. Durante el trámite parlamentario de aquellas normas se evidenció que en la discusión de comisiones constitucionales no aparecía ningún artículo referido a la creación de la contribución parafiscal, y que el mismo solo fue incluido durante su paso en la plenaria del Senado.

94. La providencia indicó que, durante el trámite del primer debate, según el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado, fue presentada una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal reseñada, pero no existía prueba alguna que acreditara que este tema hubiese sido debatido y aprobado o negado en el primer debate. Ninguno de los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, lograron demostrar que en el trámite legislativo surtido en el primer debate, se deliberó sobre este especial tema.

95. En esa oportunidad la Corte concluyó que “*las normas demandadas desconocieron el principio de identidad flexible y en consecuencia, al tratarse de un nuevo tributo que no guardaba relación con el tema esencial del proyecto de ley, ni fue debatido en primer debate, vulneró además el principio de consecutividad, pues debió cumplir con la regla de los 4 debates.*”

96. En la pluricitada Sentencia **C-084 de 2019** se examinó una demanda de constitucionalidad dirigida contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, ley por medio de la cual se adoptaba una reforma tributaria estructural, y se dictaban otras disposiciones. El actor sostuvo que la norma se introdujo como artículo nuevo en los informes de ponencia para las sesiones plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el Proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate. De la misma manera, estimó que no guardaba relación con los asuntos discutidos

y votados en las sesiones conjuntas de las comisiones. Como consecuencia, planteó que la norma contravenía los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de Ley.

97. La Sala Plena concluyó que la norma era inexecutable, pues no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guardaba relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, era una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. De esta forma, la Corte concluyó que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

98. Por demás la Sentencia **C-590 de 2019** resulta un precedente relevante en el asunto de la referencia. En aquella oportunidad, un ciudadano censuró el artículo 7 de la Ley 1922 de 2018, relacionado con la intervención del Ministerio de Defensa ante la Jurisdicción Especial para la Paz, pues a su juicio era una norma que abordaba una temática nueva que fue introducida en el debate parlamentario a la altura de la votación en la plenaria de la Corporación, y sin haber recibido discusión y votación por las comisiones permanente, y que por su trascendencia, no podía verse, simplemente como una concreción de aspectos que si habían sido discutidos en los debates de las comisiones.

99. Revisado el expediente del trámite parlamentario quedó claro que no se encontraba previsto en ninguna disposición del proyecto de ley radicado en el Congreso de la República referido a la intervención del Ministerio de Defensa en los procesos que se adelantan en la JEP. Tampoco se encontró referencia general o específica a esta intervención en las ponencias para primer debate de las Comisiones Primeras Conjuntas. Durante el debate en las sesiones conjuntas en Comisiones Primeras, se presentaron numerosas proposiciones cuyo estudio fue asignado a una Comisión Accidental. Sin embargo, ninguna de las proposiciones hacía referencia a la intervención o participación institucional del Ministerio de Defensa, ni de las fuerzas armadas, ni de las fuerzas militares durante el proceso ante la JEP.

100. Posteriormente, la Sentencia C-590 de 2019 verificó que el artículo censurado fue incluido en el Informe de Ponencia para segundo debate de la Plenaria del Senado de la República, así como en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Entonces, lo que resolvió la Corte fue si la introducción del artículo 7° sobre intervención del Ministerio de Defensa en el proceso ante la JEP, en la ponencia y en el texto debatido y aprobado en segundo debate en las Plenarias de Senado y de Cámara, cumplió los requisitos de consecutividad e identidad flexible. Concluyó que durante el debate en las comisiones constitucionales permanentes no se discutió ni votó ningún aspecto relacionado con la intervención o participación del Ministerio de Defensa ante la JEP, y que solo en la plenaria del Senado se produjo la introducción del artículo 7 de la Ley

1922 de 2018, lo anterior en violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

101. Además de lo anterior, la Sentencia precisó que la simple presentación de una proposición en relación con el artículo 7° en el debate de las comisiones conjuntas, referente a la intervención del Ministerio de Defensa en el proceso ante la JEP, no permite suplir el requisito del numeral 2° del artículo 157 superior, consistente en haber sido aprobado o discutido en primer debate.

102. Además, se explicaron los motivos por los que el artículo 7°, relacionado con la intervención del Ministerio de Defensa ante la JEP debía entenderse como un *tema o asunto* nuevo. Se determinó que si era un tema nuevo toda vez que, la intervención institucional ante la JEP del Ministerio de Defensa, o de las fuerzas armadas o militares, no fue era el desarrollo de ninguno de los temas que si fue aprobado durante el primer debate.

103. Con base en el anterior precedente constitucional, se procede a resolver el primer problema jurídico.

Solución del primer problema jurídico

104. El demandante sostiene que, el Congreso de la República incurrió en dos vicios de procedimiento al aprobar el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018. El primero, implicó una vulneración al principio de consecutividad en atención a que, el proyecto de ley que se radicó en la Cámara de Representantes para primer debate no contenía la previsión que a la postre se convirtió en la norma acusada. Contrario a ello, a juicio del demandante, la norma fue introducida durante el cuarto debate en la plenaria del Senado. A su juicio, este yerro tiene el alcance de afectar la validez de la norma toda vez que, al haber sido introducida en el último debate, la misma no agotó las 4 discusiones y votaciones.

105. La Sala Plena de la Corte Constitucional formuló un primer problema jurídico, el cual consiste en determinar si el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, al introducir en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el tercer numeral de lo que a la postre fue el artículo 8 de la ley 1917 de 2018, disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates.

106. Respecto a este primer problema jurídico, los principios de consecutividad e identidad flexible contenidos en el artículo 157 Superiores adquieren importancia, pues a través de ellos se garantiza el principio democrático, es decir, que las normas sean fruto del principio democrático y deliberativo del Congreso de la República. Solo con un estricto apego a los principios del trámite parlamentario se garantiza que todas las normas cuenten con el apoyo mayoritario de los órganos representativos.

107. En el caso de la disposición acusada, la Sala Plena encuentra que el proyecto de ley radicado en la Cámara de Representantes para primer debate

llevaba como título “*por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia*”³². El artículo 3 del proyecto de ley señalaba que el sistema nacional de residencias médicas se financiaría a través de apropiaciones obligatorias realizadas por el Ministerio de Salud y Protección social con base en los “*recursos dentro de su Presupuesto, que garanticen la formación bajo las condiciones descritas, de todos los especialistas y así garantizar el goce efectivo del Derecho a la Salud de la población residente en el país.*” El párrafo transitorio prescribía: “*los recursos destinados a financiar el programa de becas crédito establecido en el párrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 se reorientarán de manera inmediata a partir de la vigencia de la presente ley al Fondo Nacional de Residencias Médicas en Colombia*”.

108. En la Gaceta No. 343 de 2017, que contiene la ponencia publicada para primer debate se reitera el mismo contenido normativo, y la misma herramienta de financiamiento. Lo mismo ocurrió durante la aprobación en primer debate de la comisión VII de la Cámara (Gaceta 475 de 2017 y Gaceta 1091 de 2017).

109. En el segundo debate en plenaria de la Cámara (Gacetas No. 560 de 2017 y 685 de 2017) se propuso y aprobó el siguiente cambio: “*El fondo nacional de residencias. Este fondo será financiado con recursos del presupuesto nacional, aportes de las IPS, donde los residentes realicen las prácticas formativas de las especializaciones médico-quirúrgicas, así como recursos provenientes de otras fuentes públicas o privadas que se destinen para este propósito*”.

110. Posteriormente, en informe de ponencia del tercer debate (Gaceta 1153 de 2017) se introdujeron ajustes al modelo de financiamiento del sistema del Fondo de médicos residentes y al incluir la siguiente propuesta de norma: “*Serán fuentes de financiamiento para el Fondo, las siguientes: 1. Los recursos destinados actualmente al fondo de becas establecido en el párrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993*” 2. *El cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud, incluidos los regímenes especiales, del sistema general de seguridad social en salud*”.

111. En efecto, el artículo 8 de la ley 1917 de 2018 solo fue introducido en la ponencia publicada para cuarto debate (Gaceta 187 de 2018), y el numeral 3 del mismo, hoy demandado, solo apareció a dicha altura. Pues, se agregó como un tercer rubro de financiamiento del sistema de residencias médicas. Como ya se indicó antes se contaba con los recursos destinados actualmente a financiar la beca crédito establecida en el párrafo 1 de la ley 193 de la Ley 100 de 1993; hasta el 0.5% de los recursos de la cotización de recaudos para el régimen contributivo de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a partir del paso por la plenaria del Senado de la República del proyecto de ley que llevó a la aprobación de la ley 1917 de 2018, ahora, “*los*

³² Gaceta del Congreso 327 del 11 de mayo de 2017.

excedentes del Fosfec, descontando el pago de pasivos de las cajas de compensación que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud”.

112. Como se observa, el numeral tercero del artículo 8 solo apareció hasta la ponencia para cuarto debate en la plenaria del Senado de la República. Efectivamente, hasta el tercer debate en la comisión VII del Senado, el artículo 8 se refería a la vigencia de la futura ley, y en el informe de ponencia para cuarto debate se altera el orden de la ley, apareciendo un nuevo texto para el artículo 8, con sus tres numerales. No existe constancia en las gacetas del Congreso de la República que, la modificación haya sido discutida por la Corporación y que el nuevo rubro de financiamiento haya sido objeto de deliberación.

113. La disposición acusada fue introducida solo pasado el tercer debate, dentro del informe de ponencia para el cuarto en plenaria del Senado. En el mismo sentido, las gacetas del Congreso de la República evidencian que la alteración del sistema no tuvo en cuenta que el nuevo rubro introducido implicaba la afectación de los excedentes del Fosfec. En esa medida, para la Sala Plena de la Corte Constitucional la introducción en el cuarto debate del trámite parlamentario implica la vulneración del principio de consecutividad e identidad flexible, especialmente agravado, pues resulta palmario que la modificación no produjo una nueva deliberación, y de hecho la introducción del numeral 3° del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, se realizó sin la conciencia de que la nueva norma implicaba alteraciones de los excedentes de un Fondo de Solidaridad para personas cesantes.

114. Para concluir que una disposición es inexequible por este cargo, no basta con advertir que el texto corresponde a un artículo nuevo, introducido por primera vez en las plenarias, sino que además se debe examinar si la materia estaba comprendida dentro de lo previamente debatido, revisando la discusión del proyecto de ley en su conjunto.

115. Como ya se advirtió, la modificación de la destinación de los excedentes del FOSFEC no fue debatida ni sometida a votación durante los debates en las comisiones constitucionales permanentes, por lo que la Corte debe estudiar si estamos ante una adición de un *tema nuevo* en la plenaria del Senado de la República y que, por lo mismo, no cumple los requisitos del trámite constitucional.

116. Siguiendo el precedente fijado en las Sentencias C-726 de 2015 y C-590 de 2019, se recuerda que el Congreso no tiene la obligación de aprobar igual cantidad de artículos con igual texto en el transcurso de los debates. El requisito que se exige, entonces, para el caso concreto, no es que el texto hubiere sido debatido o aprobado de manera idéntica, sino que el tema hubiere sido abordado y que el texto hubiere surgido como consecuencia del debate parlamentario.

117. La Corte reitera que, como se expuso a lo largo de esta decisión, ni en las ponencias, ni en los debates, ni en el texto aprobado en durante todo el trámite

parlamentario, aparecen referencias a la modificación de los excedentes del FOSFEC para el financiamiento del sistema nacional de residencias médicas. Se ha indicado que el título del proyecto de ley si se refiere al financiamiento del sistema, sin embargo, durante los tres primeros debates legislativos, se hablaba de la utilización de recursos del Presupuesto General de la Nación o del Sistema de seguridad social, incluso del *ceros punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud, incluidos los regímenes especiales, del sistema general de seguridad social en salud*.

118. Entonces, aún en el evento en que se llegara a la conclusión de que el numeral 3 del artículo 8 de la ley 1917 de 2018 guarda unidad de materia – tema que no está en discusión en este debate, pues no fue el cargo formulado–, no sería suficiente para establecer que se cumple el requisito de identidad flexible, que exige que las adiciones que surjan en las plenarias se refieran a asuntos *específicos* que hayan sido discutidos en el primer debate.

119. En el caso del numeral 3 del artículo 8 de la ley 1917 de 2018, no fue así pues, como se ha reiterado, el *asunto* o *tema* de la modificación de la destinación de los excedentes del FOSFEC no fue planteado en el primer debate ni formaba parte del proyecto discutido en dicha etapa. Adicionalmente, a para la Sala Plena de la Corte esa modificación de los recursos del FOSFEC es un “tema *específico, autónomo y separable* de los otros temas del proyecto de ley”³³. Este asunto es de relevancia, máxime si se tiene en cuenta que, el fondo recibe recursos que se obtiene de contribuciones parafiscales.

120. De conformidad con lo expuesto, la Corte procederá a declarar la inexecutable del numeral 3 del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 por violación de los principios de *consecutividad e identidad flexible*, debido a que (i) el enunciado normativo se introdujo hasta el cuarto debate en la plenaria del Senado; (ii) la modificación no mereció ninguna deliberación por parte de la cámara Alta, y (iii) el tema del artículo es un asunto *específico, autónomo y separable* de los abordados en primer debate.

121. En consecuencia, por sustracción de materia, la Corte no entrará a estudiar el segundo de los problemas jurídicos formulados.

SÍNTESIS

122. El accionante demandó el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, que dispone como fuente de financiación del Sistema de Residencias Médicas los excedentes del FOSFEC. A su juicio, tal apartado viola los artículos 154.4 y 157 de la Constitución Política, relacionados con los principios de consecutividad e identidad flexible.

123. Asegura que el FOSFEC es el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de

³³ Corte Constitucional, Sentencias C-084 de 2019, C-1113 de 2003.

2013 y que tiene por fin auxiliar a quienes perdieron su empleo. Sus recursos provienen del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, de que trata el artículo 6° de la Ley 789 de 2002 y el 46 de la Ley 1438 de 2011 que a la par se nutren con los recursos que las Cajas de Compensación Familiar obtienen con el pago del subsidio familiar, es decir que son parafiscales.

124. Refiere que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (entre ellas las Sentencias C-712 de 2012, C-303 de 1999, C-229 de 2003) todo proyecto de ley que prevea un asunto tributario debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes para surtir los cuatro debates. Que en este caso dicha exigencia no se cumplió pues solo en el último debate se introdujo y aprobó la modificación de la destinación de unos recursos parafiscales, de allí que deba declararse inexecutable.

125. En relación con el cargo por violación del artículo 157 afirma que se trató de un tema no discutido y aprobado en primer debate, y además no tiene conexidad estrecha, próxima o directa.

126. Los Ministerios de Salud y Protección Social y Hacienda y Crédito Público, el Colegio Médico Colombiano, la Federación Médica Colombiana y la Unidad de Pensiones y Parafiscales piden que se declare la constitucionalidad de la norma. Explican que la norma demandada no introdujo una modificación a uno de los elementos del tributo o varió aspectos sustanciales de las obligaciones tributarias de carácter instrumental, sino que hizo referencia al excedente obtenido de estos recursos, aspecto que no afecta su naturaleza, situación en virtud de la cual no habría lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad.

127. Así mismo sostienen que lo que establece la norma es una estructura alternativa en relación con los tipos de ingresos económicos respecto de los cuales puede hacerse uso para la financiación del apoyo de sostenimiento educativo a los residentes médicos. Por lo tanto, el artículo 8 confiere al Gobierno Nacional, la potestad de elegir cuatro posibles fuentes de recursos, dado que se incorporó la acepción “*podrá*”.

128. Añadieron que, además, el financiamiento del fondo para residentes sí fue objeto de discusión durante todo el trámite parlamentario y en esa medida no se trata de un tema nuevo, introducido tardíamente en el tercer debate, sino que, desde siempre, se discutieron y aprobaron los proyectos de artículos dirigidos a financiar el objetivo de la ley.

129. Por su parte el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Universidad Militar Nueva Granada, la Asociación Nacional de las Cajas de Compensación Familiar, el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo y el Procurador General de la Nación pidieron que se declarara la inexecutable de la norma y uno de ellos pidió la integración normativa para definir en la demanda, también, la inconstitucionalidad del numeral 2 de la misma norma. Arguyen que el numeral tercero del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 sólo se incorporó al texto del proyecto ley en la ponencia para la sesión Plenaria del Senado, en el cuarto debate como se consigna en la Gaceta No. 655 de 2018 y

que por ende lo que correspondía era desglosar la propuesta y remitirla a la Cámara de Representantes para que iniciara su trámite y se cumpliera la prescripción constitucional.

130. Reflexionan que los recursos del FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y protección al cesante) provienen de la contribución parafiscal del subsidio familiar y están destinados por la Ley 1636 de 2013 a proteger a los trabajadores de los riesgos que enfrentan en los ingresos durante el periodo de desempleo. A su vez el FOSFEC se financia con los recursos del Fondo del Subsidio al Desempleo (Fonede) regulado por el artículo 6 de la Ley 789 de 2002 y los recursos que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, y los mismos integran la financiación de los mecanismos de protección al cesante, elemento esencial de la Seguridad Social en Colombia. Todos estos recursos son administrados por las Cajas de Compensación Familiar y devienen de los aportes del sector que se beneficia con su pago, de allí que, dada su naturaleza parafiscal no podía omitirse la deliberación propia.

131. Previo a definir de fondo, la Corte niega la integración normativa que pidió uno de los intervinientes, en relación con el numeral segundo del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018. Destacó que se trata de disposiciones que regulan aspectos claramente diferenciables y relacionados dimensiones distinguibles del sistema de seguridad social. En el caso del numeral 3, conforme la acusación ciudadana, la norma utiliza recursos del fondo para la atención al cesante, mientras que el numeral 2, a juicio del interviniente, se refiere a recursos provenientes del recaudo del régimen contributivo en salud del sistema general de seguridad social en salud. Es decir aun, cuando tienen en común que se relacionan con la administración de recursos del sistema general de seguridad social, los dos enunciados a los que se concretan impiden hablar de identidad o relación inescindible y al tener clara autonomía, la una de la otra, no es posible proceder a la integración, máxime cuando lo que se discuten son aspectos formales del trámite que implicaban demostrar, en relación con la disposición que se pretendía integrar, la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

132. A continuación la Sala Plena formula los problemas jurídicos a resolver, esto es (i) establecer si el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 superior, al introducir en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el tercer numeral de lo que a la postre fue el artículo 8 de la ley 1917 de 2018, disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates y determinar, en el caso de que no se demuestren infringidos tales principios (ii) si el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 vulneró el inciso 4 del artículo 154 superior, en atención a que, al modificar la destinación de los excedentes de los recursos de un fondo integrado por recursos parafiscales, debía iniciar su discusión en la Cámara de Representantes.

133. La metodología para la resolución del asunto inicia con explicar el precedente constitucional sobre el respeto de los principios de consecutividad

e identidad flexible que guían el procedimiento legislativo en el ordenamiento jurídico. A partir de su contenido la Sala Plena de la Corte, en concordancia con el precedente jurisprudencial, particularmente el definido en las sentencias C-726 de 2015, C-084 de 2019 y C-590 de 2019, reitera que tales principios deben ser observados en el trámite legislativo, so pena de incurrir en un vicio insubsanable que origine la inexecuibilidad del enunciado legal. Enfatiza que los mandatos mencionados exigen que todo proyecto de ley debe ser aprobado en primer debate en la comisión permanente de cada cámara y en segundo en la plenaria de Senado y Cámara. Lo propio opera con las proposiciones que modifican o adicionan el texto que pretenden convertirse en ley.

134. De acuerdo con las reglas jurisprudenciales decantadas y al definir el primer problema jurídico la Sala Plena encuentra que, durante los tres primeros debates y votaciones del proyecto de ley sobre residencias médicas, el articulado proponía dos fuentes de financiamiento. Puntualmente, el uso de los recursos previstos en el párrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993, así como recursos del Presupuesto General de la Nación y que solo hasta el cuarto debate se introdujo una tercera fuente de financiamiento, específicamente el uso de los excedentes del Fosfec.

135. Advierte tras el análisis que el numeral 3 del artículo 8 de la ley 1917 de 2018 sólo fue introducido en el proyecto de ley durante el cuarto debate, tal como se desprende de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 187 de 2018 y que no existe constancia en las Gacetas del Congreso de la República de que la modificación hubiese sido discutida y que el nuevo rubro de financiamiento fuese objeto de deliberación.

136. Por consiguiente, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que, de acuerdo con el precedente jurisprudencial y para el caso sometido a escrutinio la introducción en el cuarto debate del trámite parlamentario sin la adecuada deliberación implicó un vicio de procedimiento insubsanable que conduce a la declaratoria de inexecuibilidad del numeral 3° del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 por el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, haciendo por tanto inane el análisis del segundo de los problemas jurídicos formulados.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

DECLARAR INEXEQUIBLE el numeral 3° del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

RICHARD S RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO (e)
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
A LA SENTENCIA C-487/20

**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD EN
TRAMITE LEGISLATIVO**-No vulneración (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-13392)

Demanda de inconstitucionalidad en contra
del numeral 3° del artículo 8 de la Ley
1917 de 2018.

Con sumo respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. A mi juicio, la Sala debió declarar la constitucionalidad de la norma demandada, por las siguientes razones:

1. *El principio de identidad flexible ampara la modificación legislativa introducida con la norma demandada.* La disposición demandada se refiere a un asunto que fue tratado en los cuatro debates de la Ley 1917 de 2018, a saber, las fuentes de financiación para el pago de las residencias médicas. Esto, por cuanto la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas hace parte del objeto mismo de la Ley 1917 de 2018, de acuerdo con lo señalado en su título y en su artículo 1, razón por la cual el debate legislativo giró en torno a la valoración de las fuentes de financiación de dicho sistema. En estos términos, la disposición demandada es constitucional, pues su introducción no constituyó un tema nuevo en la deliberación legislativa, y, por el contrario, el análisis sobre las fuentes de financiación se debatió durante todo el trámite del proyecto. Asumir lo contrario, esto es, que todas las eventuales fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas estuviesen incluidas desde inicio del trámite legislativo, no supera un estándar de razonabilidad.

2. *La disposición demandada no contó con autonomía normativa propia.* La Corte Constitucional ha indicado que para que una norma que se introduce durante el debate legislativo respete el principio de identidad flexible no es suficiente que pueda inferirse cualquier tipo relación con el proyecto de ley; esta debe versar sobre un tema que haga parte de la caracterización del proyecto; es decir, no debe contar con autonomía normativa propia. En este orden de ideas, la disposición demandada respetó el principio de identidad flexible, pues al tratarse de una adición directamente relacionada con aspectos

necesarios para hacer operativa la ley futura, como lo era el de la definición de una de las fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas, la disposición demandada no contó con autonomía normativa propia.

3. *El estándar de deliberación democrática para el trámite legislativo fijado en la sentencia limita desproporcionadamente la competencia del poder legislativo.* La decisión de la que me aparto fija un estándar de deliberación democrática para el desarrollo del debate legislativo que resulta problemático. En efecto, al concluir que existió insuficiente deliberación democrática para introducir la disposición, la Sala Plena pierde de vista que los congresistas contaban con la información necesaria y suficiente para aprobar la referida norma, no solo para su introducción en el cuarto debate, sino en la aprobación de los informes de conciliación por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En tal sentido, resulta manifiestamente irrazonable exigir un estándar de deliberación que no solo excede el procedimiento establecido en la Constitución y la Ley –que permite realizar adiciones y modificaciones a los proyectos–, sino que también coarta el debate democrático y limita las posibilidades del legislador en el contexto específico del proceso deliberativo.

Fecha *ut supra*,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-487/20**

**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD EN
TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración (Salvamento de voto)**

Referencia: Expediente D-13392

Con el debido respeto me he apartado de la decisión mayoritaria en el asunto de la referencia, en la cual se sostiene:

“(...) la introducción en el cuarto debate del trámite parlamentario implica la vulneración del principio de consecutividad e identidad flexible, especialmente agravado, pues resulta palmario que la modificación no produjo una nueva deliberación, y de hecho la introducción del numeral 3° del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, se realizó sin la conciencia de que la nueva norma implicaba alteraciones de los excedentes de un Fondo de Solidaridad para personas cesantes”.

Lo anterior, con fundamento en que,

“La disposición acusada fue introducida solo pasado el tercer debate, dentro del informe de ponencia para el cuarto en plenaria del Senado. En el mismo sentido, las gacetas del Congreso de la República evidencian que la alteración del sistema no tuvo en cuenta que el nuevo rubro introducido implicaba la afectación de los excedentes del Fosfec”.

Al respecto, considero que, con base en el principio de identidad flexible, carece de fundamento sostener que en el trámite del proyecto de ley se desconoció el artículo 157 superior en tanto el tema de las fuentes de financiación para el pago de las residencias médicas estuvo planteado desde el proyecto inicial sometido a primer debate, tanto así que, en su propio título, se señala que su objeto, entre otros temas, es el de regular el mecanismo de *financiación*. La decisión mayoritaria desconoce, en este sentido, que el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, establece expresamente que durante el segundo debate *“cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”*, siempre que guardan unidad de materia con los temas objeto de regulación en la ley de que se trate.

En consecuencia, no se vulneró el principio de consecutividad en tanto no se trató de un tema nuevo sometido a deliberación. Lo anterior, insisto, porque la discusión durante los dos debates en cada cámara giró, precisamente, en torno a la *financiación* del Sistema Nacional de Residencias Médicas y sus distintas fuentes.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-487/20**

**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD EN
TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración (Salvamento de voto)**

Referencia: expediente D-13.392

Asunto: demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018, *“Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me condujeron a **salvar el voto** en la decisión adoptada por la Sala Plena en la sesión del 20 de noviembre de 2020.
2. Mediante la **Sentencia C-487 de 2020**³⁴, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018, el cual dispone que una de las fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas podrá ser, entre otras, los excedentes del FOSFEC. La Corte encontró que dicha posibilidad de financiación desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible, pues fue introducida por primera vez en la ponencia para cuarto debate, no fue objeto de deliberación y se aprobó *“sin la conciencia de que la nueva norma implicaba alteraciones de los excedentes de un Fondo de Solidaridad para personas cesantes”*. Para la mayoría de la Sala, esta modificación constituye un tema nuevo, ya que *“ni en las ponencias, ni en los debates, ni en el texto aprobado durante todo el trámite parlamentario, aparecen referencias a la modificación de los excedentes del FOSFEC para el financiamiento del Sistema Nacional de Residencias Médicas”*.
3. En mi opinión, la disposición acusada respetó los principios de consecutividad e identidad flexible. El examen para determinar la lesión o no de este principio se limita a verificar si se introdujo en una ley un asunto nuevo que no fue discutido desde el primer debate. Pues bien, la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas es un tema que estuvo presente

³⁴ M.P. Alberto Rojas Ríos.

desde el inicio del trámite legislativo que finalizó con la expedición de la Ley 1917 de 2018, tal y como lo muestra la providencia de la que me aparto.

4. En efecto, desde la presentación del proyecto de ley y desde su ponencia para primer debate se contempló que el modelo de financiación se basaría, primero, en apropiaciones obligatorias por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y, segundo, en los recursos destinados a financiar el programa de becas crédito establecido en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993³⁵. El texto aprobado en segundo debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes, previó que la financiación provendría de recursos del presupuesto nacional, de aportes de las IPS y de los recursos del programa de becas crédito³⁶. Asimismo, en el informe de ponencia para el tercer debate, se propusieron como fuentes de financiación los recursos destinados al programa de becas crédito y el 0.5% de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud³⁷. Por último, en el informe de ponencia para el cuarto debate, se formuló una modificación para añadir a las anteriores dos fuentes de financiación, una tercera: los excedentes del FOSFEC³⁸.

5. Es evidente entonces que el tema relacionado con el modelo de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas no apareció por primera vez en el trámite legislativo en la ponencia para cuarto debate, sino que estuvo presente desde la radicación del proyecto de ley, en las diversas ponencias, los debates y textos aprobados.

6. Es cierto que los esquemas específicos de financiación variaron durante el trámite en el Congreso, aunque el tema general se conservó. Esto es válido a la luz del artículo 160 de la Carta que autoriza a las cámaras a introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesarias, siempre y cuando estas enmiendas tengan una conexión o identidad aproximada con las normas aprobadas en primer debate, de manera que se respete el principio de consecutividad. La posibilidad de hacer modificaciones con esta condición es lo que la jurisprudencia ha denominado el principio de identidad flexible.

7. La posición mayoritaria de este Tribunal en la sentencia de la que disiento se centró en que la modificación de los excedentes del FOSFEC era un tema nuevo. Sin embargo, el cambio de destinación de los excedentes de este fondo se enmarca en un asunto más general asociado a la manera de financiar el Sistema Nacional de Residencias Médicas, que no era un tema nuevo.

8. Adicionalmente, el análisis que la Corte hizo del cargo por violación del principio de consecutividad, pareciera más cercano materialmente al estudio

³⁵ Gacetas del Congreso 327 del 11 de mayo de 2017 y 343 del 17 de mayo de 2017.

³⁶ Gaceta del Congreso 560 del 13 de julio de 2017.

³⁷ Gaceta del Congreso 1153 del 6 de diciembre de 2017.

³⁸ Gaceta del Congreso 187 del 27 de abril de 2018.

de una acusación por un cambio en la destinación de recursos parafiscales que al análisis del cargo efectivamente aducido.

Independientemente de si la Ley 1917 de 2018 modificó o no la destinación de recursos parafiscales, so pretexto de costear el Sistema Nacional de Residencias Médicas –que no es el cargo–, lo cierto es que la búsqueda de formas para costear este sistema, cualquiera que ellas sean, fue una preocupación del Congreso desde el primer momento del proceso legislativo de la ley, y que luego se concretó en cambios y ajustes, propios del debate democrático.

9. Igualmente, la sentencia de la que me aparto planteó que en la aprobación de la disposición reprochada no hubo deliberación y que el Congreso no fue consciente de sus implicaciones en la modificación de la destinación de recursos parafiscales, con lo cual también estimó que se transgredió el principio de consecutividad.

De este modo, la providencia añadió elementos nuevos al examen de la vulneración del principio de consecutividad, tales como la necesidad de deliberación y la conciencia de las implicaciones de lo que se aprueba, lo cual no está sincronizado con la jurisprudencia de esta Corporación ni con la realidad de lo que es el principio de deliberación en el Congreso, que es tener la oportunidad de discutir, pero no la obligación de efectivamente hacerlo³⁹. Si los legisladores, por ejemplo, deciden permanecer en silencio en un debate porque no tienen nada que agregar o porque simplemente están de acuerdo, ello no sería censurable desde la perspectiva del principio de consecutividad.

10. Ahora bien, debido a que la norma impugnada fue declarada inexecutable por oponerse al principio de consecutividad, la sentencia no estudió el segundo cargo presentado, referido a la presunta infracción del inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, que dispone que los proyectos de ley relativos a los tributos deben iniciar su trámite legislativo en la Cámara de Representantes. No obstante, mi tesis es que la disposición acusada debió declararse executable por observar el principio de consecutividad, tal como lo precisé, pero también por no apartarse del artículo 154 de la Carta, que es un cargo que debía examinarse, cuando no prospera la primera acusación. En este contexto, paso a explicar los argumentos que me llevan a ese convencimiento.

11. La lógica del mandato constitucional del artículo 154 es que, dada la sensibilidad de los asuntos tributarios y su estrecha conexión con el principio de representación, la primera oportunidad de impulsar los proyectos de ley sobre la materia o de impedirlos debe recaer en una célula parlamentaria en la que estén representadas las personas de todos los territorios del país y la

³⁹ La doctrina de la Corte ha reiterado que el control de constitucionalidad no abarca la calidad de los debates parlamentarios y que se entiende que hay debate cuando formalmente se abre espacio para la discusión, independientemente de que los congresistas intervengan o no. Al respecto, pueden verse las Sentencias C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-337 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-044 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa; C-332 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos; y C-112 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

población que pertenece a grupos étnicos; lo cual ocurre con la Cámara de Representantes, que es elegida en circunscripciones territoriales y especiales (artículo 176 de la Carta) y que, por lo tanto, es más plural, étnica y territorialmente que el Senado.

Al respecto, en la **Sentencia C-229 de 2003**⁴⁰ la Corte Constitucional subrayó que *“la reserva de iniciación del trámite en materias tributarias en cabeza de la Cámara de Representantes constituye un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación. En efecto, esta reserva garantiza la representación territorial de los tributos, pues fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales”*.

12. Hecha esta aclaración, encuentro que la disposición demandada no contraviene el inciso 4° del artículo 154 superior por dos razones. Primero, porque la disposición acusada no es *“relativa a los tributos”*, como lo prescribe la norma constitucional. Se trata de un precepto que pretende establecer las fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas. Luego, su contenido no busca crear nuevas imposiciones, ni modificarlas ni eliminarlas. Solo se limita a cambiar la destinación de los excedentes de un fondo –el FOSFEC– que administra recursos parafiscales⁴¹.

Una interpretación amplia de esta cláusula constitucional conduce entonces a desagregar y fracturar innecesariamente los proyectos de ley. De este modo, por ejemplo, un proyecto que pretenda regular un programa concreto y que, entre sus disposiciones, contenga previsiones sobre su financiación, debería escindirse, lo cual es absurdo y contrario a la racionalización del trabajo legislativo y a la seguridad jurídica que se beneficia de cuerpos normativos que regulan de manera completa e integral un asunto.

Este razonamiento se armoniza con la argumentación de la precitada **Sentencia C-229 de 2003**, según la cual *“una simple referencia normativa a*

⁴⁰ M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta sentencia, la Corte declaró la exequibilidad de algunos artículos del Código de Minas relativos a materias tributarias, a pesar de haber iniciado su proceso legislativo en el Senado. Allí, este Tribunal reconoció que, sin importar que los asuntos tributarios fueran marginales en una ley cuya materia predominante era la actividad económica minera, debía respetarse el mandato del inciso 4° del artículo 154 de la Constitución. De lo contrario, se le restaría efecto útil a la reserva de trámite legislativo en materia tributaria, ya que el Legislador podría incorporar normas de esta naturaleza en las leyes que regulan las actividades económicas gravadas con el único objetivo de flexibilizar el proceso legislativo. Sin embargo, para esta Corporación fue determinante que estos preceptos de contenido tributario estuvieran en un código, ya que la finalidad de la codificación es regular sistemática, ordenada, completa y armónicamente una materia. Por este motivo, concluyó que, *“al imponerle al Legislador la obligación constitucional de desglosar las materias tributarias aplicables a la materia codificada en un cuerpo legal diferente, con el objeto de cumplir con la reserva de trámite, se estaría desnaturalizando el concepto mismo de código”*. Agregó, además, que la expedición de códigos no tiene una reserva especial de trámite en la Constitución, de suerte que exigir que ellos deban iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, cuando incluyan regulaciones tributarias, es desconocer la voluntad del Constituyente.

⁴¹ La Sentencia C-473 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, al analizar la constitucionalidad de unas normas que disponían que los recursos del FOSFEC se podían utilizar para financiar los planes, programas y proyectos sociales que allí se preveían, precisó que *“este fondo está integrado en su totalidad por recursos que tienen la condición de recursos parafiscales”*.

una materia tributaria regulada previamente en otro estatuto, pero que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria, excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso otorgar a la Cámara de Representantes. Ello significa que una disposición que se refiera tangencialmente a una materia tributaria, sin afectar el contenido y alcance de las obligaciones tributarias sustanciales o instrumentales no resulta inconstitucional por no haber iniciado su trámite en la Cámara. A su vez, si la disposición está afectando alguno de los elementos del tributo, o un aspecto relacionado con las obligaciones tributarias de carácter instrumental, dicha disposición resultará constitucional sólo en la medida en que haya iniciado su trámite en la Cámara de Representantes”⁴².

13. La segunda razón por la cual la obligación de iniciar el procedimiento legislativo en la Cámara de Representantes no era oponible a la disposición acusada, tiene que ver con que dicho mandato constitucional alude a la **materia** de una ley y no al contenido de un artículo en específico. En este caso es claro que una de las materias de la Ley 1917 de 2018 es la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas, la cual estuvo presente desde el primer debate que se surtió en el Congreso, que justamente se adelantó en la Cámara de Representantes, por lo que no se violó el artículo 154 de la Constitución. En otras palabras, si en gracia de discusión se considerara que el asunto de la financiación del sistema fuese “*relativo a los tributos*”, este efectivamente empezó su proceso legislativo en la Cámara de Representantes⁴³, como lo ordena el artículo 154 constitucional⁴⁴.

⁴² En esta providencia, la Corte determinó que las normas demandadas tenían naturaleza tributaria y, por ello, a ellas se les podía adscribir, en principio, la obligación del inciso 4° del artículo 154 constitucional: “*el artículo 229 establece una incompatibilidad entre el pago de regalías y el pago de impuestos nacionales, departamentales y municipales; el artículo 233 prohíbe los impuestos territoriales sobre ciertas actividades y bienes propios de la minería; el artículo 233 excluye de la renta presuntiva ciertos bienes vinculados a tal actividad; el artículo 234 exceptúa de la retención en la fuente los pagos por carbón a empresas de economía solidaria, cuando se utilice para generar electricidad; el artículo 235 establece una exención –de todo impuesto y gravamen durante 30 años– para las inversiones forestales para exportación que hagan los exportadores mineros; y el artículo 236 fija el sistema de amortización de ciertos costos en que incurren las empresas mineras*”.

⁴³ Gaceta 343 del 17 de mayo de 2017.

⁴⁴ Es oportuno recordar que existe un supuesto en la jurisprudencia en el cual puede prescindirse de la obligación de que las materias tributarias comiencen a tramitarse en la Cámara de Representantes y que, a primera vista, se adecuaría a este caso: cuando en alguno de los debates parlamentarios surge la necesidad de introducir alguna enmienda de naturaleza tributaria en el articulado, que no estaba desde que se empezó a tramitar el proyecto de ley. Esta postura jurisprudencial se funda en el artículo 160 de la Carta, el cual permite que durante los debates se hagan modificaciones a los proyectos de ley, con la condición que tales cambios acaten los principios de consecutividad e identidad flexible (artículo 157 superior). Si estas modificaciones suponen la incorporación de materias tributarias, ellas son válidas cuando el proyecto de ley aún no ha sido aprobado por la Cámara de Representantes, de manera que esta tenga la oportunidad de objetar el hecho que dichas enmiendas no hayan comenzado allí su trámite o, en su lugar, convalidarlas. Aunque este último requerimiento no lo ha impuesto expresamente la Corte, creo que es la mejor interpretación del precedente. En este escenario y en virtud del principio de la instrumentalidad de las formas, se cumple con el objetivo de carácter sustancial que la formalidad del artículo 154 de la Constitución persigue: permitir el control político de la Cámara de Representantes sobre las materias tributarias. Sin embargo, en el caso resuelto en la providencia de la que me aparto, la norma que se acusa de infringir el artículo 154 de la Carta fue introducida en el cuarto debate en la plenaria del Senado. Por consiguiente, el argumento de esta línea jurisprudencial no es aplicable. Este precedente puede consultarse en la Sentencia 712 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, donde la Corte declaró exequible una norma de contenido tributario que había sido introducida en las plenarios de Cámara y Senado. En aquella oportunidad, esta Corporación señaló: “*En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que lo preceptuado por el inciso final del artículo 154 constitucional, es que los proyectos de ley relativos a los tributos inician su trámite en la Cámara de Representantes, sin que puede*

14. En resumen, no comparto la posición de la mayoría de la Sala que juzgó que en este caso se lesionaron los principios de consecutividad e identidad flexible. En mi criterio, la norma demandada debió ser declarada exequible porque el asunto de las fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas estuvo presente desde el primer debate, luego no era un tema nuevo. Paralelamente, porque ella no contiene una materia relativa a los tributos que la obligue a iniciar su trámite legislativo en la Cámara de Representantes y, si en gracia de discusión se acepta que el asunto de la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médica sí tiene un contenido tributario, esta materia respetó el artículo 154 de la Constitución, en la medida en que su primer debate lo tuvo en la Cámara de Representantes.

De esta manera, expongo las razones que me llevan a salvar el voto respecto de la decisión de declarar inexecutable el numeral 3° de la Ley 1917 de 2018, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la **Sentencia C-487 de 2020**.

Fecha *ut supra*,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

extenderse esta regla a todos y cada uno de los preceptos que integran o son agregados al proyecto de ley. // Sobre este punto, es menester recordar que el artículo 160 superior autoriza a las Plenarias de las respectivas Cámaras para que introduzcan las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias. El ejercicio de la anterior facultad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 5 de 1992, no implica que el proyecto de ley tenga que ser discutido nuevamente en la Comisión Permanente en la cual tuvo su origen. // A la luz de lo expuesto, no es suficiente entonces que la demandante alegue que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 sólo se incluyó en el segundo debate de las plenarias, pues como se dijo, el legislador está facultado para hacerlo". La decisión citada cambió el precedente de la Sentencia C-065 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, en la cual se resolvió de la manera opuesta el mismo problema jurídico y donde los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero salvaron el voto en el sentido que luego fue acogido por la mayoría de la Corte.

Anexo 43

Sentencia No. C-253/95**LEY ORGANICA-Improcedencia**

La Corte en sus fallos ha señalado que las leyes orgánicas que contempla la Constitución, corresponden únicamente a las que indica el artículo 151 de la C.P., entre las que no se encuentra enumerada ninguna "ley orgánica sobre parafiscalidad".

CUOTA DE FOMENTO GANADERO-Determinación

La determinación de la cuota de fomento ganadero ha dado lugar a dificultades de interpretación. Es evidente que, si éstas son insuperables, la norma es inexecutable, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria. Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutable. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

CUOTA DE FOMENTO LECHERO-Sujeto pasivo/CUOTA DE FOMENTO GANADERO-Sujeto pasivo

Si el sujeto pasivo de la cuota lechera es el productor de leche, no se ve por qué la cuota ganadera no vaya a recaer sobre el productor de ganado. La contribución parafiscal, de otro lado, alimenta un fondo cuya actividad beneficia, en primer término, al productor de ganado, que por lo tanto no debería excluirse del gravamen. La ley expresamente enuncia la naturaleza parafiscal del gravamen y sobre esa base estructura un delicado balance entre la carga que se impone y el provecho que se deduce del fondo, todo lo cual quedaría ayuno de sustento si se suprimiera la cuota ganadera (fuente de recursos) y no se impusiera ésta al productor de ganado (beneficiario del fondo). En fin, si la venta de leche, es el indicador de riqueza y de actividad, tomado en cuenta por el legislador para imponer la cuota de fomento lechero destinada al fomento del mismo sector, el correlativo indicador en la ganadería lo es la venta y sacrificio de ganado, operaciones a las cuales está íntimamente ligado el productor.

CUOTA DE FOMENTO GANADERO-Hecho generador

El hecho generador de la cuota de fomento ganadero está dado por el sacrificio del ganado y corre a cargo de su productor. El sacrificio de ganado es considerado por la ley como una manifestación material externa del cambio de

activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado). El hecho imponible - cambio de activos - que se realiza o verifica efectivamente al configurarse el denominado hecho generador de la obligación tributaria - en este caso el sacrificio del ganado -, está a su turno vinculado con la condición económica de productor de ganado que, obviamente, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a la cabezas de ganado finalmente sacrificadas.

CUOTA DE FOMENTO GANADERO/IMPUESTO DE DEGÜELLO

La cuota de fomento ganadero, no obstante que se causa en el momento del sacrificio del ganado que obra por tanto como su hecho generador, tiene características propias que lo diferencian del impuesto sobre degüello. El sujeto activo es la Nación-Fondo Nacional del Ganado, al paso que en el de degüello lo es el departamento. El sujeto pasivo de la cuota ganadera es el productor y no la persona que sacrifica el ganado. El impuesto sobre degüello, pretende crear un renta departamental, en tanto que la cuota de fomento ganadero se orienta a la creación de un fondo al servicio del sector ganadero. No existe, pues, coincidencia o superposición, entre estos dos tributos. Empero, debe precisarse que las manifestaciones de la riqueza y de la capacidad contributiva son múltiples, y a pesar de la unicidad de la fuente, diversos tributos recaen sobre ellas ya sea bajo la forma de ingresos, gastos, transacciones o patrimonio. Cosa distinta es que una sobre-imposición tributaria, por su extremada severidad, pueda resultar inequitativa (C.P. art. 363), lo que en este caso no ocurre y, además, deberá comprobarse en cada situación concreta.

CARGAS PUBLICAS-Equilibrio en el reparto

Desde el punto de vista jurídico el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento lechero y ganadero es el productor. Todo tributo, en mayor o en menor medida, puede ser susceptible de ser trasladado a otras personas o sujetos económicos, que terminan por soportar su carga tributaria. Este aspecto debe ser tomado en cuenta por el legislador a fin de equilibrar el reparto de las cargas públicas y, primordialmente, para fundar efectivamente el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. En el plano constitucional el control de estos principios se torna imperativo cuando resulta evidente y manifiesto su quebrantamiento.

CONTRIBUCION FISCAL/PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la

posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes "de facto", se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio.

**REF: Expediente N° D-687-685
Acumulados**

**Actores: FERNANDO PELAEZ
ARANGO Y HECTOR SANCHEZ
TRIANA.**

**Demanda de inconstitucionalidad
contra los artículos 1°, 2° inciso primero
y párrafo 2° y 6° literal a) de la Ley
89 de 1993 "Por la cual se establece la
cuota de fomento ganadero y lechero y
se crea el Fondo Nacional del Ganado"**

**Magistrado Ponente:
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

Santa Fe de Bogotá, D.C., Junio siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Aprobado por Acta N° 21

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 1°, 2° inciso primero y párrafo 2° y 6° literal a) de la Ley 89 de 1993 "Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado"

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

**Ley 89 de 1993
(Diciembre 10)**

**"Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero
y se crea el Fondo Nacional del Ganado"**

**El congreso de Colombia
Decreta**

Artículo 1°.- La contribución parafiscal para el fomento del sector ganadero y lechero se ceñirá a las condiciones estipuladas en la presente ley, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

Artículo 2°.- Cuota de Fomento Ganadero y Lechero. Establécese la cuota de fomento ganadero y lechero como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio.

Parágrafo 1°.- Las cooperativas de leche quedan exentas del recaudo de esta contribución cuando la originen en compras de leche a los productores cooperados. Sin embargo, mediante decisión de su Consejo Administrativo podrán participar en la mencionada contribución para fines previstos en esta ley.

Parágrafo 2°.- En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de ganado, ofrezca dificultades, autorízase al Ministerio de Agricultura, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, para que reglamente el mecanismo o procedimiento viable, con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos lugares donde no existan facilidades para su control y vigilancia.

Artículo 3°.- Fondo Nacional del Ganado. Créase el Fondo Nacional del Ganado, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, el cual se ceñirá a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario.

El producto de las Cuotas de Fomento se llevará en una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional del Ganado, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 4°.- **Objetivos.** Los recursos del Fondo Nacional del Ganado, se utilizarán preferencialmente en:

1. La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.
2. El apoyo a la exportación de ganado, carne y leche.
3. Cofinanciar la inversión en infraestructura física y social complementaria en zonas productoras.
4. La investigación científica y tecnológica y la capacitación en el sector pecuario.
5. La asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacidad para incrementar la productividad en la industria ganadera.
6. La promoción de cooperativas cuyo objeto sea beneficiar a los productores y consumidores.
7. La financiación de programas y proyectos de fomento ganadero desarrollado por los fondos ganaderos con interés de fomento.
8. Efectuar aporte de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector pecuario.
9. La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permitan en ciertos casos subsidiar los precios de la carne y la leche, alimentos concentrados, subproductos de la carne y la leche, para los consumidores de bajos ingresos.
10. Los demás programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo, procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.

Parágrafo 1°. El fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.

Parágrafo 2°. Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

Artículo 5°.- Junta Directiva. La Junta Directiva estará conformada así:

- 1°. El Ministro de Agricultura o su Delegado, quien la presidirá.
- 2°. Un representante de la Asociación Nacional de Productores de Leche -ANALAC -.
- 3°. Un representante de las Cooperativas que decidan participar en el fondo.

4°. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA - o su delegado.

5°. El Presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGAN -.

6°. Un representante de la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas - UNAGA -.

7°. Un representante de la Federación Nacional de Fondos Ganaderos -FEDEFONDOS-.

8°. Dos representantes elegidos por la Junta Directiva de la Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGAN -, uno escogido del sector de carne y otro del sector lechero.

9°. Un representante de los pequeños ganaderos, nombrados por el Ministro de Agricultura, de ternas presentadas por las Asociaciones Agrarias Campesinas.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva del Fondo deberá constituir Comités Asesores, integrados por representantes de las diversas actividades conexas con la producción ganadera.

Artículo 6°.- Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo, será efectuado por las siguientes entidades o empresas:

a). La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados y donde éstos no existan, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso de sacrificio".

b). La cuota correspondiente al precio de litro de lecho, será recaudada por las personas naturales o jurídicas que le compren a los productores y/o la procesen en el país.

Parágrafo. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional del Ganado".

De acuerdo con la Ley 6a de 1992 en su Artículo 114 el auditor interno del Fondo Nacional del Ganado, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar el debido pago de la Cuota de Fomento prevista en esta ley.

Artículo 7°.- Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN -, la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero.

El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez (10) años, y en el cual se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración de las cuotas, cuyo valor será el cinco por ciento (5%) del recaudo anual.

Parágrafo. La Junta Directiva del Fondo, podrá aprobar contratos de planes, programas y proyectos específicos con otras agremiaciones, cooperativas y fondos ganaderos del sector que le presente la administración del Fondo o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva.

Artículo 8°.- Plan de Inversiones y Gastos. La Entidad Administradora del Fondo Nacional del Ganado elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos por programas y proyecto para el año siguiente, el cual solo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo con el voto favorable del Ministerio de Agricultura.

Los recursos del Fondo Nacional del Ganado se destinarán a desarrollar programas y proyectos en ganadería de carne y de leche en proporción a los recursos correspondientes, a las cuotas por ganado al momento del sacrificio, y por litro de leche, respectivamente. Así mismo, propenderá por una adecuada asignación regional de recursos entre las distintas zonas productoras.

Artículo 9°.- Activos del Fondo. Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo, deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo. En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte del Fondo, de manera que, en caso de que éste se liquide, todos los bienes, incluyendo los dineros del Fondo que se encuentren en cajas o en bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional.

Artículo 10°.- Vigencia del Recaudo. Para que puedan recaudarse las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero, establecidas por medio de la presente Ley, es necesario que estén vigentes los contratos entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora del Fondo.

Artículo 11°.- Vigilancia Administrativa. El Ministerio de Agricultura hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo

Nacional del Ganado, deberá rendir semestralmente informe con relación a los recursos obtenidos y su inversión.

Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el Fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 12°.- Control Fiscal. La entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal requerido la Contraloría adoptará los sistemas adecuados.

Artículo 13°.- Multas y Sanciones. El Gobierno podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de las cuotas de fomento prevista en esta Ley, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

Artículo 14°.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Congreso de la República expidió la Ley 89 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41.132 de Diciembre 10 de 1993.
2. El ciudadano Fernando Peláez Arango instauró demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 89 de 1993 en su integridad, y en subsidio contra el artículo 2° (parcial) y el artículo 6° (parcial), por considerar que la ley, o las normas citadas, violan los artículos 150-12 y 338 de la C.P. Este proceso fue radicado bajo el número D-685.
3. El ciudadano Héctor Sánchez Triana presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2° (parcial) y 6° (parcial) de la Ley 89 de 1993. Considera que las normas acusadas violan los artículos 150-12 y 95 de la C.P. La demanda fue radicada con el número D-687, y acumulada al D-685, adecuado con la decisión de la Sala Plena de la Corporación de agosto 18 de 1994.
4. Los ciudadanos Jaime Vidal Perdomo, designado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, José Raimundo Sojo Zambrano, designado por la Federación Nacional de Ganaderos - FEDEGAN -, y Jorge Visbal Martelo, presidente de la Federación Nacional del Ganaderos - FEDEGAN -,

presentaron escritos de defensa de las normas acusadas. El ciudadano José Libardo López Montes, presentó memorial en que solicita a la Corte se inhiba de fallar de fondo. Extemporáneamente, Manuel Duglas Avila Olarte, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Nación, presentó escrito en el que impugna los cargos de las demandas.

5. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corporación que aceptara su impedimento para conocer del proceso de la referencia, toda vez que se desempeñaba como Senador de la República al momento del trámite de la Ley 89 de 1993. Aceptado el impedimento, se remitió el proceso al Viceprocurador General de la Nación, quien rindió concepto en favor de la exequibilidad de las normas acusadas.

6. Para una mayor claridad expositiva, se resumirán, en primer término, los cargos que los actores endilgan a las normas acusadas y, en segundo término, se introducirán las tesis y argumentaciones del Ministerio Público y de los intervinientes.

III- FUNDAMENTOS

1.- Primer cargo de inconstitucionalidad (C.P. art. 150-12).

La Ley 89 de 1993, se dictó sin antes haberse expedido la ley orgánica a que se refiere el numeral 12 del artículo 150 de la C.P., y en la que se deben establecer los casos y condiciones para la imposición excepcional de contribuciones parafiscales. El artículo 151 de la C.P. sólo menciona algunos casos de leyes orgánicas y no incluye, por ende, una lista taxativa de este tipo de normas. Así, por ejemplo, las leyes orgánicas a que aluden los artículos 142 y 288 de la C.P., no aparecen enunciadas en el artículo 151 de la Carta.

La ley orgánica que regule el sistema de las contribuciones parafiscales, de otra parte, es necesaria, para evitar que esta suerte de contribuciones que es excepcional se convierta en general y a ella apelen indiscriminadamente todos los gremios y asociaciones para financiar sus proyectos a costa del ciudadano - que terminaría pagando una doble tributación - y de la unidad fiscal del Estado. De hecho, dicha ley existe y corresponde a la ley 101 de 1993 que regula de manera general las contribuciones parafiscales y agropecuarias en su capítulo V (arts. 29-35).

En la citada ley se "indica que todas las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras existentes antes de la vigencia de la Constitución de 1991, quedan sujetas a lo ordenado por la ley 101 de 1993, es decir que no considera posible la existencia de contribuciones parafiscales con posterioridad a la Constitución de 1991, debido a que no existía una ley orgánica que fijara las reglas para establecerlas".

Posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el artículo 151 de la C.P., se contiene de manera taxativa el elenco de leyes orgánicas a las cuales se sujeta la actividad legislativa. La regla general, corresponde a la expedición de las leyes ordinarias; la excepción, a las leyes orgánicas, y como tal debe interpretarse de manera restrictiva.

La ley 101 de 1993 no tiene el carácter de ley orgánica ni ello se desprende de su trámite legislativo. De otro lado, sus disposiciones lejos de contraponerse, son coincidentes.

Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

"La regla son las leyes ordinarias. Las leyes de superior o especial categoría son la excepción, y como tal deben ser expresamente calificadas por el órgano constituyente (. . .). Justamente por esa superior y limitante condición de las leyes orgánicas no resultan de la interpretación sino de la concreta denominación del constituyente". La jurisprudencia, de otra parte, no ha supeditado la leyes sobre contribuciones parafiscales, a la previa expedición de una ley orgánica en esa materia.

La ley 101 de 1993, lejos de ser la norma orgánica que postula el demandante, se limita a dar pautas complementarias a las leyes que establezcan contribuciones parafiscales y en sus artículos 29 a 35 se adoptan diversas disposiciones sobre los gravámenes de ese tipo ya existentes.

Posición de la Federación Nacional de Ganaderos-FEDEGAN (escritos presentados por los doctores José Raimundo Sojo Zambrano y Jorge Visbal Martelo)

El numeral 12 del artículo 150 de la C.P., al señalar que la ley establecerá los "casos" y "condiciones" para las contribuciones fiscales, hace alusión a la ley específica para cada caso, tomando en consideración sus condiciones propias, "lo que no podría satisfacer una ley orgánica que impusiera normas idénticas a todas las cuotas de fomento". En este contexto, "la excepcionalidad hace relación a la materia que afecta la contribución parafiscal, para significar que ésta debe ser excepcional, y no general".

Las leyes orgánicas son únicamente las que la Constitución enuncia y su función se circunscribe a disponer procedimientos especiales a fin de sistematizar ciertos campos de la función legislativa. A estas leyes, según la Constitución, no se sujetan las contribuciones parafiscales.

Concepto del Viceprocurador

La Constitución no ha previsto la existencia de una ley orgánica de la parafiscalidad. Las leyes ordinarias constituyen la regla general, de ahí que las leyes de rango superior (orgánicas y estatutarias) deban entenderse de manera restringida y ser calificadas como tales por la Carta. El artículo 151 de la Constitución no contempla la parafiscalidad como materia de ley

orgánica. Esta interpretación es compartida por la Corte Constitucional y el Congreso de la República.

Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La Corte en sus fallos ha señalado que las leyes orgánicas que contempla la Constitución, corresponden únicamente a las que indica el artículo 151 de la C.P., entre las que no se encuentra enumerada ninguna "ley orgánica sobre parafiscalidad". El cargo, de entrada, no prospera. La ley que en desarrollo de la atribución del Congreso consignada en el artículo 150-12, imponga una determinada contribución parafiscal, definirá directamente los casos y condiciones en que se aplica, sin necesidad de supeditarse a los dictados generales de una supuesta ley marco en la materia, requisito éste que la Corte reputa inexistente.

En su sentencia C-025 de 1993, la Corte Constitucional, en punto a leyes especiales y procedimientos agravados para su aprobación, sostuvo un criterio restrictivo que ahora se reitera. En esa oportunidad se expresó:

"El principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías calificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura".

En otra ocasión, refiriéndose a las leyes orgánicas, la Corte señaló:

"La importancia de estas leyes es la que justifica que sean limitadas sólo a los temas que le asigne la Constitución y que requieran, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara, de acuerdo con lo previsto en la norma fundamental citada" (Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1993. MP Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

2. La ley 101 de 1993, relativa al desarrollo agropecuario y pesquero, es una ley ordinaria, cuya expedición en ningún sentido tiene consecuencias sobre la constitucionalidad de la ley demandada. El hecho de que con anterioridad a la Ley 89 de 1993, no se hubiese dictado una ley general sobre la parafiscalidad, por no ser ello necesario ni preverse así en la Constitución, no genera vicio alguno de inexequibilidad para aquélla. La circunstancia de que con posterioridad a su expedición, una ley ordinaria - como es el caso de la ley 101 de 1993 - se ocupe de ciertos aspectos comunes a las contribuciones agropecuarias y pesqueras, tampoco comporta para la ley examinada ninguna consecuencia de orden constitucional. A lo sumo, puede presentarse entre las dos leyes el fenómeno de la derogación. Empero, este es un asunto ajeno a la competencia de esta Corte.

2.- Segundo cargo de inconstitucionalidad (C.P. art. 338)

La ley no determina directamente el sujeto pasivo de la contribución ni precisa con claridad el hecho gravable. Si bien señala el monto de la cuota a cargo del productor de leche, "en cuanto a la cuota de la carne no establece sujeto pasivo de la contribución", lo que repercute en que el gravamen parafiscal resulte cancelado por una categoría diferente de la de los productores de carne (Ley 89 de 1993, arts. 2 y 6) y, de otra parte, que se desvirtúe el sentido de esta particular modalidad impositiva. En efecto, la contribución termina siendo pagada no por el ganadero (la persona que se dedica a la actividad de criar, levantar y cebar el ganado) ni por el comercializador (persona que compra directamente el ganado en finca o las comisionistas en ferias o subastas) sino por el carnicero (comprador final del ganado y quien procede a su sacrificio, previo el pago del impuesto de degüello y la faenada). Este último, a través del precio, traslada al consumidor, el importe de la contribución. De este modo, personas ajenas a los beneficiarios del Fondo Nacional del Ganado (Ley 89 de 1993, arts. 3 y 4), son los que asumen en últimas la carga de la tributación que, por ser parafiscal, debería gravar a los miembros del mismo gremio o sector en el que revierte su utilidad. Lo que realmente se ha establecido es, pues, un impuesto indirecto y el incremento del impuesto de degüello.

La ambigüedad de la ley demandada en punto al hecho gravable, impide concluir con certeza si el mismo surge de la condición personal de productor de ganado o de la circunstancia del sacrificio de los semovientes. Si fuere esto último, dada la existencia del impuesto de degüello que recaudan los departamentos, se estaría incurriendo en otra inconstitucionalidad (C.P. art. 95-9) al gravarse doblemente un mismo hecho, con grave daño de la justicia y equidad fiscales.

Posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

"Carece de todo sustento lógico sostener que la contribución creada legalmente como parafiscal, se transforme en un impuesto". En primer término, la contribución exhibe las notas típicas de un gravamen parafiscal. En segundo término, la intención del legislador fue diáfananamente la de establecer una parafiscalidad. En tercer término, el sector ganadero mirado como sistema y no como agregado inconexo, cobija a las personas que comercializan la carne. La contribución grava y beneficia a todo el gremio ganadero.

No puede configurarse doble tributación. En la contribución parafiscal el sujeto pasivo es el sector ganadero; el hecho gravable, la actividad ganadera y, finalmente, el sujeto pasivo, la nación, en beneficio del sector ganadero y lechero. En tanto que en lo que respecta al impuesto de degüello, éstos elementos en su orden son: la persona que sacrifica ganado; el degüello en sí mismo; el departamento.

Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Si bien en el artículo 2 de la ley, la contribución se impone al productor de ganado, puesto que es el único agente económico que se menciona, la norma

"no puede hacerse responsable de lo que decidan las transacciones comerciales entre interesados, y no puede alegarse su inconstitucionalidad si de ellas resultare que el pago de la contribución lo hace, por ejemplo, el comercializador final".

Posición de la Federación Nacional de Ganaderos-FEDEGAN

El sujeto pasivo de la contribución está suficientemente determinado en la ley. "Cuando en el contexto de esta norma se habla de la leche vendida por el productor se entiende que también se trata del ganado vendido por el productor. Si la ley hubiese querido que el sujeto obligado a pagar la cuota de fomento para el ganado fuera persona distinta al productor, habría tenido que distinguir a esa persona, y ya sabemos que donde no distingue la ley tampoco debe hacerlo quien la interpreta". El momento del sacrificio, en la ley, se vincula con el lugar de recaudo de la contribución, y no con su causación. Ahora, si quien sacrifica el ganado lo ha comprado del productor, el importe de la contribución se descuenta del precio, de suerte que el comercializador abone dicha cuota al matadero. En todo caso, el comercializador de ganado hace parte del sector ganadero - en el que se integran las fases de producción, comercialización y consumo de carne y leche -, y si asume su pago, se beneficia de la contribución como quiera que, entre los fines del Fondo que se crea, se encuentra el fomento de la comercialización de los insumos y productos pecuarios. Lo anterior se conforma a la filosofía de la parafiscalidad en cuanto técnica fiscal que combina la extracción de recursos de un sector con miras a su reinversión en el mismo.

De otra parte, no se pueden aplicar a las contribuciones parafiscales, las restricciones que la Constitución contempla para los impuestos, pues su naturaleza es distinta: "(...) implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente porque tienen una determinada afectación". Establecida legalmente una contribución parafiscal, corresponde al reglamento ocuparse de los "detalles y medidas que las hacen efectivas". De hecho, los decretos Nos 696 y 1841 de 1994, establecen el sujeto pasivo de la contribución.

Posición de la Federación Nacional de Cacaoteros

Se solicita a la Corte se inhiba de tomar una decisión de fondo en razón de la ineptitud sustancial de las dos demandas interpuestas. En la demanda D-685 sólo se desarrolla el cargo de inconstitucionalidad contra la parte transcrita del artículo 2º de la Ley 89 de 1993, pese a que la demanda se formula contra la totalidad de la ley. No se indica por el actor una norma de la C.P., violada por la "totalidad de la ley". Ahora bien, la proposición jurídica incompleta se evidencia en el hecho de que el cargo y su sustentación, de acogerse, dejaría incólume el establecimiento de la contribución y excluiría del ordenamiento únicamente su monto, con grave detrimento de la unidad normativa. Similar

defecto ostenta la demanda D-687. "Esta falla, le hace perder objeto al estudio de la demanda contra los artículos 1, parágrafo 2, del artículo 2 y literal c del artículo 6 de la Ley 89, debido a que no se podría romper el nexo causal que existe en el conjunto normativo dependiente del establecimiento de la cuota de fomento ganadero".

Concepto del Viceprocurador

La figura prevista en la Ley 89 de 1993 no es un impuesto con destinación específica, sino un tributo parafiscal. En primer lugar, de la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley, se desprende que la intención del legislador era la de crear una contribución parafiscal. Por otra parte, si se consideran las características propias de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, se aprecia que cumplen con las condiciones definidas en la jurisprudencia para este tipo de contribuciones: "implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación".

La Constitución no ha previsto requisitos formales para la definición del sujeto pasivo de las contribuciones parafiscales. El artículo 338 C.P., al referirse a "impuesto", tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, alude a la concepción técnica del término, es decir, ingresos corrientes de la Nación. Por lo tanto no se le aplican las exigencias de la citada norma.

La naturaleza misma de la parafiscalidad define el sujeto pasivo de la contribución. La parafiscalidad supone el beneficio de un sector determinado en la ley. Al considerar este hecho, junto con los artículos 1 y 4, y el título de la Ley 89 de 1993, resulta claro que el sujeto pasivo de la obligación es el sector ganadero, beneficiario directo de la cuota.

Comparando la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero con el impuesto de degüello, se aprecia que:

“ **a. Sujetos pasivos.** Mientras que en el impuesto departamental de degüello de ganado mayor lo es quien sacrifica el ganado, en la contribución lo es el sector ganadero.

b. Hecho gravable. En el impuesto lo es el degüello mismo, mientras que en la contribución parafiscal lo es la actividad ganadera.

c. Sujetos activos. En el impuesto lo es el Departamento, mientras en la contribución lo es la Nación, en beneficio del sector ganadero y lechero.”

Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La controversia constitucional gira en torno de la aparente indeterminación de los elementos que conforman la contribución que establece la ley. La Corte, en primer término, considera conveniente indicar la naturaleza del gravamen y definir si el sujeto pasivo de cualquier tributo debe ser fijado directamente por la ley.

1.1 La cuota de fomento ganadero y lechero, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 89 de 1993, tiene el carácter de contribución parafiscal. En efecto, la cuota representa una contrapartida a cargo de un sólo conjunto de personas, que no corresponde al universo de los contribuyentes (ibid, art. 2); el producto de las erogaciones, en lugar de engrosar el erario público, se destina a la constitución e incremento de un fondo especial (ibid, art. 3) cuyo objeto consiste en adelantar acciones que benefician al sector económico al cual pertenecen quienes deben asumir el pago de la cuota (ibid, art. 4); una entidad gremial - FEDEGAN - en virtud de un contrato que celebre con la Nación, administrará y recaudará las cuotas de fomento ganadero y lechero, ciñéndose a las órdenes e instrucciones de la junta directiva del anotado fondo, la que tendrá una composición mixta (representante de la Nación y del sector ganadero y lechero) (ibid, art. 5).

No cabe duda de que la contribución analizada responde a las características que esta Corte siempre ha asociado a la parafiscalidad. A este respecto es oportuno citar los siguientes pronunciamientos:

"Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación.

De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado¹.

"Las contribuciones parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos distintos de las

¹Corte Constitucional, sentencia C-040 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

entidades territoriales, o de asociaciones de interés general, sobre usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración que, al no ser integradas al presupuesto general del Estado, se destinan a financiar gastos de dichos organismos²".

1.2 El principio democrático que inspira las normas de la Constitución que se ocupan de la materia tributaria, obliga a que sean los órganos de elección popular - Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales -, los que determinen soberanamente los elementos mínimos y fundamentales para estructurar una determinada imposición o gravamen (C.P., art. 338).

Cada especie de tributo tiene características propias, pero su peculiaridad no permite despojar a los cuerpos electivos de su función política consistente en establecerlos y precisar sus elementos configuradores esenciales, de modo que la obligación tributaria tenga en la norma que crea la contribución su fuente sustancial.

Excepcionalmente, en relación con la tarifa de las tasas y contribuciones, la Constitución autoriza a la ley, las ordenanzas y acuerdos a que atribuyan esa competencia a otras autoridades, siempre que en tales normas se fije el sistema y el método para definir los respectivos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto (C.P., art. 338).

La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse.

En el campo de las contribuciones parafiscales, dado que su administración y recaudo usualmente se confía a particulares, menos todavía se puede introducir una excepción al principio examinado, así se esgriman argumentos sobre su naturaleza especial o "sui generis". Por el contrario, esta especie de tributación, requiere como la que más precisión sobre sus extremos esenciales, la que dista de efectuarse con la mera indicación del "sector gravado", olvidando que en materia jurídica debe hablarse siempre de sujeto pasivo de la obligación tributaria. El peligro en este caso no se reduce a que el ejecutivo pueda asumir para sí la función impositiva asignada a los órganos electivos, sino que ésta se traslade a la órbita de los particulares, esto es, se privatice.

²Corte Constitucional, sentencia C-465 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

2. No parece que exista dificultad en admitir que el sujeto pasivo de la cuota de fomento lechero sea el productor de leche. La disposición legal dice claramente que la cuota, equivalente al 0.5 % , se aplica al precio del litro de leche "vendida por el productor". De otra parte, es igualmente innegable que el hecho generador de la contribución parafiscal, se predica de la venta de la leche. En este sentido, no se observa que el Legislador haya violado la Constitución, pues, los elementos esenciales de la contribución, han sido fijados directamente por la ley.

3. La determinación de la cuota de fomento ganadero, en cambio, ha dado lugar a dificultades de interpretación. Es evidente que, si éstas son insuperables, la norma es inexecutable, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria (C.P., art. 338). Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutableidad. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

4. La Corte admite que el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no corresponde a la mejor técnica normativa ni a una correcta construcción idiomática. Sin embargo, analizado con atención su texto, es posible derivar de él una interpretación razonable sobre su contenido y alcance.

A juicio de la Corte, el sujeto pasivo de la cuota de fomento ganadero es el productor de ganado. Como bien lo señala uno de los defensores de la ley, en la expresión de la norma "la cual [la cuota de fomento ganadero y lechero] será equivalente al 0.5 % sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50 % de una salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio", la "conjunción" "y" está utilizada en sentido copulativo, lo que indica que el gravamen se refiere igualmente al productor. De otra parte, el "productor", es ciertamente el único agente económico mencionado en la disposición.

Desde el punto de vista lógico y sistemático se impone similar conclusión. Si el sujeto pasivo de la cuota lechera es el productor de leche, no se ve por qué la cuota ganadera no vaya a recaer sobre el productor de ganado. La contribución parafiscal, de otro lado, alimenta un fondo cuya actividad beneficia, en primer término, al productor de ganado, que por lo tanto no debería excluirse del gravamen. La ley expresamente enuncia la naturaleza parafiscal del gravamen y sobre esa base estructura un delicado balance entre la carga que se impone y el provecho que se deduce del fondo, todo lo cual quedaría ayuno de sustento si se suprimiera la cuota ganadera (fuente de recursos) y no se impusiera ésta al productor de ganado (beneficiario del

fondo). En fin, si la venta de leche, es el indicador de riqueza y de actividad, tomado en cuenta por el legislador para imponer la cuota de fomento lechero destinada al fomento del mismo sector, el correlativo indicador en la ganadería lo es la venta y sacrificio de ganado, operaciones a las cuales está íntimamente ligado el productor.

En ambas actividades, el proceso económico se inicia con la producción - a cargo de los productores -, prosigue con la intermediación y concluye con la venta y consumo. Por razones de política legislativa, el legislador decidió establecer la contribución en la primera fase de esta cadena de hechos económicos, cabalmente para encauzar las tareas de fomento y soporte comenzando también por la producción, cuya dinámica es capaz de irradiarse a los estadios posteriores de este sector. Este esquema, traducido en las distintas disposiciones de la ley, quedaría radicalmente trastocado si se elimina como sujeto pasivo de la contribución al productor de ganado, con base en una interpretación de la norma que no corresponde a su genuino sentido literal y sistemático.

5. El hecho generador de la cuota de fomento ganadero está dado por el sacrificio del ganado y corre a cargo de su productor, como se anotó en el aparte precedente. El sacrificio de ganado es considerado por la ley como una manifestación material externa del cambio de activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado). El hecho imponible - cambio de activos - que se realiza o verifica efectivamente al configurarse el denominado hecho generador de la obligación tributaria - en este caso el sacrificio del ganado -, está a su turno vinculado con la condición económica de productor de ganado que, obviamente, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a la cabezas de ganado finalmente sacrificadas.

En los casos en los que la persona que sacrifica el ganado no coincide con su productor, si bien el pago del impuesto se impone como condición previa al sacrificio, el primero adquiere un derecho de repetición contra el segundo en el evento de que no se hubiere efectuado la correspondiente deducción de su importe en el momento de la venta. De haberse producido ésta, el intermediario o sacrificador final del ganado, tienen el carácter de retenedores de la contribución recibida que han de entregarla al matadero o a la tesorería municipal, según sea el caso.

De acuerdo con lo anterior, ni el carnicero ni los demás intermediarios, son sujetos pasivos de la contribución; su función se limita a la de ser simples retenedores de su importe. La ley ha señalado el sujeto pasivo de la contribución, los aspectos relativos a su recaudo, como los tratados aquí, incumben al ejercicio de la potestad reglamentaria. De hecho el Decreto No 1841 de 1994, sobre este particular, dispone: "El productor de ganado al momento de realizar la transacción de venta de sus animales descontará del valor por recibir la cuota de fomento ganadero y lechero por concepto de carne, la cual será consignada en el matadero o, en su defecto, en la tesorería municipal por quien lleve el ganado al sacrificio" (art. 2, parágrafo).

6. Según el artículo 161 del Código de Régimen Departamental, los Departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor. La cuota de fomento ganadero, no obstante que se causa en el momento del sacrificio del ganado que obra por tanto como su hecho generador, tiene características propias que lo diferencian del impuesto sobre degüello. El sujeto activo es la Nación-Fondo Nacional del Ganado, al paso que en el de degüello lo es el departamento. El sujeto pasivo de la cuota ganadera es el productor y no la persona que sacrifica el ganado. El impuesto sobre degüello, pretende crear un renta departamental, en tanto que la cuota de fomento ganadero se orienta a la creación de un fondo al servicio del sector ganadero.

No existe, pues, coincidencia o superposición, entre estos dos tributos. Empero, debe precisarse que las manifestaciones de la riqueza y de la capacidad contributiva son múltiples, y a pesar de la unicidad de la fuente, diversos tributos recaen sobre ellas ya sea bajo la forma de ingresos, gastos, transacciones o patrimonio. Cosa distinta es que una sobre-imposición tributaria, por su extremada severidad, pueda resultar inequitativa (C.P. art. 363), lo que en este caso no ocurre y, además, deberá comprobarse en cada situación concreta.

7. Desde el punto de vista jurídico el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento lechero y ganadero es el productor. Todo tributo, en mayor o en menor medida, puede ser susceptible de ser trasladado a otras personas o sujetos económicos, que terminan por soportar su carga tributaria. Este aspecto debe ser tomado en cuenta por el legislador a fin de equilibrar el reparto de las cargas públicas y, primordialmente, para fundar efectivamente el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. En el plano constitucional el control de estos principios se torna imperativo cuando resulta evidente y manifiesto su quebrantamiento. A este respecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

"Compete al Legislador histórico una delicada tarea de ponderación y sopesación entre los principios de equidad, eficiencia y progresividad de manera que el sistema tributario los refleje adecuada y equilibradamente, más aún si se considera que la reivindicación absoluta de uno de ellos pone en peligro los demás. La tarea realizada por el Legislador coincide con un espacio de juicio propio que la Constitución le confía y que la Corte le debe reconocer salvo cuando de manera arbitraria se sacrifica uno cualquiera de los principios que sirven de fundamento al poder tributario del Estado. La idea del Constituyente es la de que se configure un plano - sistema - donde esos valores y principios coexistan y sus antagonismos se reduzcan al máximo dentro de lo posible y razonable. Luego, ningún principio puede ser interpretado en términos absolutos³".

³Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma.

En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes "de facto", se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio.

8. La Corte finalmente entra a resolver el cargo de inepta demanda que uno de los impugnantes formula contra las dos demandas presentadas.

En el expediente radicado bajo el número D-685, el actor demanda la integridad de la ley por violar, en su concepto, los artículos 150-12 y 338 de la C.P. A pesar de que la sustentación del cargo se centra en el artículo 2 de la ley demandada, el concepto de violación se desarrolla en relación con toda la ley. En efecto, de prosperar el planteamiento del demandante, la ley en su integridad debe declararse inexecutable, pues ella se construye en torno del establecimiento de la cuota de fomento y de la administración y destino de su recaudo.

En el expediente radicado bajo el número D-687, el actor demanda los artículos 1, 2 parcialmente y parágrafo 3 y 6 literal a de la Ley 89 de 1993, como violatorios de los artículos 95-9, 151 y 150-12 de la C.P. Dos razones impiden considerar que la demanda haya dejado de referirse a una proposición jurídica completa. En primer término, las dos demandas fueron acumuladas por decisión de esta Corporación y la primera, ya reseñada, atacaba la totalidad de la ley. En segundo término, la naturaleza de los cargos, de prosperar, tiene la virtualidad de irradiar el defecto de constitucionalidad sobre la ley en su integridad, la cual, en virtud de la acumulación, es justamente el objeto del presente proceso de constitucionalidad.

No obstante lo anterior, la Corte se declarará inhibida para conocer del parágrafo 1° del artículo 2°, del literal b) y el parágrafo del artículo 6°, y de los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, frente a los cuales el demandante (proceso D-685) no presenta ningún cargo específico.

Finalmente, la Corte al declarar executable los artículos 1°, inciso primero y parágrafo 2° del artículo 2°, y el literal a) del artículo 6° de la Ley 89 de 1993,

conforme a las razones expuestas, lo hará únicamente en relación con los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la C.P., con los cuales se ha realizado la confrontación constitucional.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse inhibida para conocer de las siguientes disposiciones de la Ley 89 de 1993: parágrafo 1° del artículo 2°, literal b) y el parágrafo del artículo 6° y los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, de la Ley 89 de 1993.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1° de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.

TERCERO.- Declarar **EXEQUIBLES** el inciso primero y el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no violan los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.

CUARTO.- Declarar **EXEQUIBLE** el literal a) del artículo 6° de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE, COMUNÍQUESE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y AL PRESIDENTE DEL CONGRESO, PUBLÍQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CÚMPLASE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA	ANTONIO BARRERA
Magistrado	CARBONELL
	Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

FABIO MORON DIAZ **HERNANDO HERRERA**
VERGARA
Magistrado Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 44

Sentencia C-740/99**PROPOSICION JURIDICA COMPLETA**

Es preciso resaltar, como lo ha hecho la Corporación en otras oportunidades, el carácter excepcional que tiene la unidad normativa, pues ella sólo procede cuando es necesaria, para evitar que un fallo sea inocuo, o para proferir una decisión de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano, pero que exige el análisis integral de toda la norma de la cual hace parte. La unidad normativa es procedente cuando, como ocurre en el presente asunto, es necesaria para emitir un pronunciamiento de fondo sobre un aparte de una disposición que ha sido demandada por inconstitucional, y que aunque tiene contenido e identidad propia, se encuentra directamente ligada con otros contenidos jurídicos de la misma norma que hacen necesario que la sentencia efectúe el análisis integral de la misma, conformando en consecuencia la proposición normativa.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Concepto

El principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Ello se deriva, en el caso colombiano, de lo dispuesto en la Carta Política, en sus artículos 1º, que reconoce a Colombia como un Estado de derecho; 3º, que preceptúa que la soberanía se ejerce en los términos que la Constitución establece; 6º, que señala que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; 121, en virtud del cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley; y 122, de conformidad con el cual ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. En consecuencia, según éste principio, la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley-

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Alcance

El alcance del principio de legalidad en materia tributaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Nacional, comprende el establecimiento del tributo y la determinación de los elementos de la obligación tributaria. Dicho principio, se traduce, frente al contribuyente, en la garantía del debido proceso. Por lo tanto, en materia tributaria, sólo podrán ser gravadas las actividades y las personas en los estrictos y precisos términos que las normas

establezcan. En este sentido, el Constituyente de 1991 atribuyó a las corporaciones públicas de elección popular la determinación de los impuestos, en desarrollo del principio clásico liberal de que “no hay impuesto sin representación”. Una ley, una ordenanza o un acuerdo que no señale directamente los elementos del impuesto, desconoce el principio de legalidad en sentido material. Y por lo tanto, no puede en esos casos, sin expresa atribución conferida por el Congreso, las Asambleas o los Concejos, establecer los elementos omitidos en uso de su simple facultad reglamentaria, pues en tal evento, estaría creando el tributo mismo. Es necesario, desde el aspecto constitucional, que el impuesto sea creado por la ley, la ordenanza o el acuerdo, y no directamente por la decisión de la administración.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL IMPUESTO-Violación

De acuerdo con el mandato constitucional, es la ley, la ordenanza o el acuerdo, la que debe definir los sujetos activo y pasivo, los hechos, la base gravable y la tarifa del impuesto, y no la administración tributaria, pues al hacerlo una entidad administrativa como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sin tener competencia para ello, desconoce abierta y flagrantemente lo dispuesto por el ordenamiento constitucional, por cuanto “en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales” son los únicos habilitados por el ordenamiento superior para “imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. Cabe observar cómo el artículo 28 demandado viola el artículo 338 de la Constitución, en cuanto no determina de manera expresa todos los elementos del nuevo impuesto que allí se crea; tan sólo se señalan los sujetos activo y pasivo, y se omite la precisión de la base gravable, del hecho generador y de la tarifa.

REGIMEN UNIFICADO DE IMPOSICION PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES-Inconstitucionalidad

La posibilidad que confiere la norma legal a los pequeños contribuyentes del impuesto de renta y a los responsables del impuesto de ventas, de someterse voluntariamente al régimen unificado de imposición, considerado éste como un régimen simplificado para la cancelación de los tributos, no es argumento válido para sostener la constitucionalidad del precepto acusado. En efecto, no obstante significar una opción para los contribuyentes frente al régimen tributario general, es evidente que estos al acogerse a dicho régimen alternativo, están sometiéndose a un nuevo impuesto que resulta creado sin el cumplimiento del mandato constitucional que exige, según el artículo 338, que los distintos elementos del tributo se definan directamente por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. En la práctica lo que la norma hace es crear un nuevo impuesto unificado, defiriendo en la administración tributaria la atribución de fijar los

elementos del mismo, desconociendo así lo dispuesto en el artículo 338 constitucional.

Referencia: Expediente D-2350

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 488 de 1998.

Actor: José Duván Jaramillo Ramírez

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santa Fé de Bogotá, D.C., octubre seis (6) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Duván Jaramillo Ramírez promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 28 de la Ley 488 de 1998.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.460 del 28 de diciembre de 1998, y se subraya lo demandado:

“Artículo 28. Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes.

Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

*"Artículo 763-1. Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsable del impuesto sobre las ventas. El impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas aplicable a los pequeños contribuyentes y responsables por un año calendario determinado, podrá liquidarse en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados que en forma presunta y general determine la administración tributaria para cada actividad a partir de bases de estimación **objetivas**.*

*Se entenderán como base de estimación **objetivas**, entre otras, los gastos efectuados por servicios públicos, así como el número de empleados, área del establecimiento, aportes a la seguridad social, ubicación geográfica, y los ingresos resultantes de las verificaciones realizadas mediante el procedimiento establecido en los dos (2) primeros incisos del artículo 758 del Estatuto Tributario.*

*Para efectos de establecer las bases de estimación **objetivas**, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberá realizar las verificaciones y/o censos que resulten necesarios.*

*A partir del ingreso mínimo gravable presunto la administración tributaria deberá determinar el monto unificado de los impuestos, el cual, podrá afectarse con un crédito fiscal por un valor máximo presunto por concepto de los impuestos a las ventas aplicables a las adquisiciones y servicios gravados, por concepto de los gastos y costos, y por concepto de las retenciones en la fuente a título del impuesto sobre la renta, imputables a la actividad, que será determinado igualmente en forma general y a partir de similares bases de estimación **objetivas** por parte de la administración tributaria.*

*Mientras la administración tributaria no realice una nueva estimación de las bases de estimación **objetivas** que permiten establecer las presunciones generales aquí contempladas, para cada año gravable serán aplicables los valores del año inmediatamente anterior, ajustados de conformidad con las reglas generales consagradas en el Estatuto Tributario para los valores absolutos expresados en moneda nacional.*

El monto del ingreso gravable presunto mínimo, así como el valor unificado de los impuestos así determinados, junto con la cuantía máxima de crédito fiscal solicitable, deberá comunicarse al interesado a más tardar el último día del mes de enero de cada año.

Si dentro de los diez (10) días siguientes al envío de la comunicación, el interesado manifiesta su voluntad de someterse al RUI, el impuesto unificado menos el valor del crédito fiscal solicitable, será el impuesto a su cargo por el mismo año calendario, para lo cual la Administración Tributaria procederá a facturar periódicamente el valor a pagar. El número de cuotas, la periodicidad y el plazo para su cancelación serán fijadas mediante resolución que expida la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Los pequeños contribuyentes y responsables que no expresen su voluntad de someterse al RUI dentro de la oportunidad aquí señalada, continuarán sometidos a las normas generales que regulan el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se consideran pequeños contribuyentes y responsables las personas naturales y jurídicas que durante el año gravable inmediatamente anterior hubieran obtenido unos ingresos brutos inferiores a trescientos millones de pesos (\$300.000.000) (valor año base 1998) y a 31 de diciembre del mismo año, tengan un patrimonio bruto inferior a quinientos millones de pesos (\$500.000.000) (valor año base 1998), un número máximo de veinte (20) trabajadores y cuya actividad sea el comercio, la prestación de servicios, el ejercicio de profesiones independientes y liberales, agricultura, ganadería, empresas de carácter industrial y elaboración y venta de productos artesanales. Estos valores se ajustarán anualmente de conformidad con las reglas generales consagradas en el Estatuto Tributario.

La recaudación del impuesto unificado podrá efectuarse mediante facturación realizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales directamente o en forma indirecta a través de convenios que realicen con terceros.

Quienes se sometan al Régimen Unificado de Imposición (RUI) no estarán obligados a presentar declaraciones tributarias por los impuestos sobre las ventas y sobre la renta, ni a cobrar el impuesto sobre las ventas por las operaciones gravadas que realicen.

La obligación de facturar para el caso de personas naturales sometidas al RUI, se cumplirá de conformidad con las normas que regulan dicha obligación para los responsables del impuesto sobre las ventas sometidos al régimen simplificado.

Las personas que se sometan a este régimen estarán excluidas de retención en la fuente por el impuesto sobre las ventas.

Los cobijados por el régimen deberán exigir y conservar las facturas o documentos equivalentes que soporten sus adquisiciones de bienes y servicios.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá llevar un registro especial de los contribuyentes y responsables que se sometan al RUI, en el cual se deberán inscribir igualmente aquellos que, demostrando haber reunido los requisitos para pertenecer a dicho régimen durante dos (2) años calendarios seguidos, soliciten que les sea aplicable el mismo.

Si durante el transcurso del año calendario, el contribuyente responsable sometido al RUI, supera los requisitos para pertenecer a dicho régimen, empezará a cumplir con sus obligaciones tributarias en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas, de acuerdo con las normas generales, a partir del primero de enero del año calendario inmediatamente siguiente.

Parágrafo 1º. La DIAN podrá celebrar convenios con los entes municipales con el fin de administrar el recaudo del tributo de Industria, Comercio y Avisos, originado en las bases de estimación objetiva previstas en el presente artículo que hubieren sido determinadas por dicha Entidad. En este evento los municipios deberán reconocer como compensación a favor de dicha entidad, un porcentaje no mayor del uno por ciento (1%) de lo recaudado. Para poder celebrar estos convenios, los municipios deberán adoptar previamente este mismo régimen para el Impuesto de Industria, Comercio y Avisos, en cuyo caso al pago mensual por los impuestos sobre las ventas y sobre la renta, se adicionará con el valor correspondiente al impuesto de Industria y Comercio y Avisos.

Parágrafo 2º. A las disposiciones contenidas en el presente artículo se podrán someter los comerciantes informales”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada viola los artículos 287, 294 y 362 de la Constitución Política.

En su concepto, la expresión “objetivas” contenida en el artículo 28 de la Ley 488 de 1998, la cual hace referencia a “las bases de estimación objetivas”, es contraria a la Constitución Política, por cuanto en su criterio los conceptos “objetividad” y “estimación” son opuestos; según él, siempre una estimación tiene carácter subjetivo pues no se puede presumir de manera categórica. Más aún, agrega que la estimación es susceptible de error, por cuanto el grado de confiabilidad no es absoluto, por lo que no puede ser objetiva. El enunciado, a su juicio, debió ser “bases de estimación”.

En cuanto al párrafo 1° del artículo 763-1 adicionado por el artículo 28 de la ley demandada, el actor estima que vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en el artículo 294 constitucional, así como se afecta el libre ejercicio del derecho de propiedad de los entes locales sobre sus bienes y rentas, al establecer una contraprestación consistente en el pago de un porcentaje no mayor al uno por ciento de lo recaudado en favor de la DIAN por administrar el recaudo del impuesto de industria y comercio de propiedad de los municipios originado en las bases de estimación objetiva, ya que ello representaría la facultad de atribuir al ente subalterno posibilidades de las cuales carece el principal, sin que de todas maneras desaparecieran objetivamente las razones en las cuales se funda la restricción que se impone.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario intervino para solicitar que se declare inexecutable el artículo 763-1 del Estatuto Tributario.

A su juicio, si bien la demanda se refiere exclusivamente al párrafo primero del artículo ibídem, adicionado por el artículo 28 de la ley 488/98, es preciso examinar la totalidad de la norma que establece un régimen especial para los pequeños contribuyentes, por cuanto el precepto acusado confiere unas facultades a los municipios si adoptan el régimen unificado de imposición que regula.

El Instituto estima que el precepto pugna con el inciso primero del artículo 338 de la Constitución, norma ésta que ordena que en tiempos de paz solamente los cuerpos colegiados de elección popular pueden imponer tributos, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La norma demandada extiende la posibilidad de adopción del régimen unificado de imposición (RUI) al impuesto de industria, comercio y avisos (ICA), y en razón de ello, de una parte, dispone que el impuesto determinado de tal manera se adicione a los impuestos sobre las ventas y sobre la renta establecidos de acuerdo con el RUI, y de la otra, faculta a la Nación y a los municipios para celebrar convenios de recaudo del ICA por parte de la primera en favor de los segundos, teniendo como compensación un porcentaje hasta del 1% de lo recaudado.

En efecto, señala que la norma objeto de estudio consagra una alternativa de determinación del impuesto de industria, comercio y avisos frente a las existentes, la cual consiste en la creación de un nuevo impuesto sin que en la disposición se establezcan los elementos esenciales del nuevo tributo.

Afirma el interviniente que “se faculta a la DIAN para que en forma presunta y por vía general con relación a cada actividad, determine unos ingresos mínimos gravados a partir de bases de estimación objetivas. Ello demuestra que el párrafo acusado, y el artículo al cual remite, no cumplen con el principio de legalidad de los tributos al no fijar “directamente” todos los elementos correspondientes a los nuevos tributos que establecen, como son los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas, y por lo tanto resulta violatorio del artículo 338 inciso primero de la Constitución”.

2. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Dentro del término legal, la apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En criterio de la interviniente, la autonomía territorial de los municipios en la administración de sus recursos no impide que el legislador adopte un sistema fiscal que facilite a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias tanto del orden nacional como municipal, para cuyo recaudo la ley puede permitir la celebración de convenios entre la entidad nacional y la territorial, acatando el principio de eficiencia que debe presidir la tributación, buscando con ello una disminución de costos administrativos del Estado y dotando a los particulares de un instrumento que facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Afirma la funcionaria que la disposición cuestionada no está dirigida a contravenir la autonomía territorial de que gozan las entidades municipales con relación a la administración y recaudo de sus recursos, sino que desarrolla el principio tributario de la eficiencia (art. 363 CP.). En consecuencia, considera que el régimen unificado de imposición plasmado en la norma legal atacada no desconoce la autonomía de los entes municipales en la administración de los recursos de que gozan, puesto que la entidad nacional no dispone de los recursos provenientes de tales gravámenes, sino que simplemente actúa como intermediaria buscando enmarcar la eficiencia del Estado en la obtención de recursos tributarios nacionales y municipales, siendo el ente territorial quien se apropia y dispone de tales recursos, dentro de sus propias y exclusivas potestades y facultades.

De otra parte, manifiesta que en el párrafo 1° del artículo 28 de la ley 448 de 1998, se contempla la facultad de que las entidades municipales una vez adopten el régimen de impuesto unificado con relación a los tributos de industria, comercio y avisos, el monto de éste se adicione al pago mensual de los impuestos de renta y ventas, para lo cual la DIAN puede celebrar convenios con los entes municipales para la administración del recaudo de tales gravámenes, con el reconocimiento de una compensación. La celebración de dicho convenio, a su juicio, en lugar de romper con la autonomía territorial como erróneamente lo afirma el demandante, la ratifica y corrobora.

Por tanto, señala la interviniente que la figura tributaria del RUI responde al desarrollo económico de un Estado social de derecho que implica un progreso en los mecanismos de recaudo de los impuestos nacionales y territoriales que benefician al Estado al disminuirle los gastos administrativos relacionados con el control, fiscalización, liquidación y discusión de los tributos, y que a la vez buscan un cumplimiento voluntario y acertado de los particulares con relación a las cargas tributarias, sin que con ello se desconozca la autonomía territorial con relación a los ingresos propios del ente municipal, el cual sigue ostentando la propiedad sobre los mismos para regular lo concerniente a la destinación, manejo e inversión de los recursos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto 1812 recibido el 20 de mayo de 1999, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley 488 de 1998, con fundamento en las consideraciones que a continuación se reseñan.

En cuanto al cargo formulado contra la expresión “objetivas” prevista en el artículo acusado, estima que no está fundamentado en la vulneración de una norma de la Constitución, sino que la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad gira en torno al significado supuestamente contrario que tiene dicha expresión con otro concepto referido en la misma disposición, cual es de la *estimación*. Por lo tanto, al no plantearse en la demanda confrontación alguna entre la norma de inferior jerarquía y la Constitución, la Corte no puede controlar su constitucionalidad, debiéndose declarar inhibida para conocer de fondo la misma por el incumplimiento de uno de los requisitos esenciales que debe observar el ciudadano al promover la acción pública de inconstitucionalidad.

Señala el funcionario que a pesar de ser inepta la demanda por no haberse identificado incompatibilidad entre las citadas expresiones contenidas en el artículo acusado y la Constitución Política, vicio éste que en principio conduciría

a un fallo inhibitorio en el presente caso debido a que el demandante también impugnó la constitucionalidad del párrafo de ese artículo y que su análisis obliga a constituir una proposición jurídica completa con todas las hipótesis normativas reguladas dentro de esa disposición, solicita a esta Corporación con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación, declare inconstitucional la totalidad del contenido del artículo 28.

Estima el Procurador que la norma acusada es contraria a la Carta no por las razones esgrimidas en la demanda, sino por violar el principio de legalidad del tributo previsto en el artículo 338 superior. Por lo tanto, como a pesar de que lo acusado es sólo el primer párrafo, pero este en uno de sus apartes establece una condición que remite a la primera parte de la norma, la cual es en su criterio inconstitucional, debe efectuarse un análisis integral del precepto.

Dicha condición consiste, a su juicio, en que los municipios con anterioridad a la celebración del contrato de recaudo del impuesto con la DIAN deben adoptar el mismo régimen unificado de imposición (RUI) previsto para los pequeños contribuyentes de los impuestos de renta y ventas, régimen que se encuentra regulado en la norma acusada y que, en criterio del Procurador, es inconstitucional por vulnerar el principio de legalidad del tributo.

Ello, por cuanto se dejó en manos de la administración la determinación de los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos que en la norma demandada se regulan, siendo que es al Congreso en virtud del artículo 338 constitucional, a quien le corresponde directamente fijar estos elementos del tributo.

Agrega el funcionario que en el presente caso la indefinición acerca de los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas es de tal magnitud que con el recurso interpretativo no pueden efectivamente determinarse estos elementos, correspondiéndole esta tarea, al tenor de la norma acusada a la DIAN, entidad no habilitada para el efecto por la Constitución, según lo ha dicho la Corte en sentencia C-253 de 1995.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formuló contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 488 de 1998.

2. El Tema a Analizar

Corresponde a la Corte determinar, en el presente asunto, si el artículo 28 de la Ley 488 de 1998 es contrario a la Constitución Política. Para ello, luego del pertinente análisis de los planteamientos contenidos en la demanda que ha dado lugar al proceso de constitucionalidad, así como de los argumentos de los intervinientes, centrará su estudio en la confrontación de la norma acusada con el principio constitucional de la legalidad de los tributos consagrado en el artículo 338 de la Carta Política.

No obstante, antes de proceder al examen de constitucionalidad de la norma, es preciso señalar que según el demandante, la expresión “objetivas” contenida en el artículo 28 de la Ley 488 de 1998, que hace referencia a “las bases de estimación objetivas”, es contraria a la Constitución Política, por cuanto los conceptos “objetividad” y “estimación” son opuestos; según él, siempre una estimación tiene carácter subjetivo pues no se puede presumir de manera categórica. Más aún, agrega que la estimación es susceptible de error, por cuanto el grado de confiabilidad no es absoluto, por lo que no puede ser objetiva. Agrega además, que el párrafo 1º del mismo precepto es inconstitucional por violar el principio de la autonomía de las entidades territoriales, al establecer una contraprestación consistente en el pago de un porcentaje de lo recaudado por impuesto de industria, comercio y avisos en favor de la DIAN, por administrar el recaudo de ese tributo.

Con respecto a la acusación formulada por el demandante, los distintos intervinientes, así como el Procurador General de la Nación, solicitan a la Corte constituir una proposición jurídica con todas las hipótesis normativas reguladas dentro del artículo 28 demandado, por cuanto el párrafo conforma con la totalidad de la disposición una unidad normativa, pues no se puede estudiar sin saber en qué consiste el régimen para cuya adopción se autoriza a los municipios.

Ahora bien, en relación con la acusación dirigida contra la expresión “objetivas” contenida en el artículo 28 de la ley 488 de 1998, en la medida en que el actor no planteó en su demanda incompatibilidad alguna entre dicha expresión y la Carta Política, no puede la Corte ejercer el control de constitucionalidad, ya que estaría inhibida para examinar el cargo por la omisión de uno de los requisitos de la demanda señalados en el Decreto 2067 de 1991. Sin embargo, estima la Corporación que como la acción pública de la referencia se dirige igualmente contra el párrafo primero del citado artículo, y que éste, en principio, da lugar a la conformación de proposición jurídica, procede el examen de constitucionalidad del artículo 28 acusado, previa la determinación de si hay lugar o no a la unidad normativa.

2.1 Conformación de proposición jurídica en relación con todo el artículo 28 de la Ley 488 de 1998, para resolver sobre la acusación contra el párrafo 1º ibídem.

Según el demandante, el párrafo del artículo 28 ibídem vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en el artículo 294 constitucional, así como el libre ejercicio del derecho de propiedad de los entes locales sobre sus bienes y rentas, al establecer una contraprestación consistente en el pago de un porcentaje no mayor al uno por ciento de lo recaudado en favor de la DIAN por administrar el recaudo del impuesto de industria y comercio de propiedad de los municipios originado en las bases de estimación objetiva, ya que ello representaría la facultad de atribuir al ente subalterno posibilidades de las cuales carece el principal, sin que de todas maneras desaparecieran objetivamente las razones en las cuales se funda la restricción que a éste se impone.

El artículo 28 de la Ley 488 de 1998 establece un régimen especial unificado de imposición para los pequeños contribuyentes y responsables de los impuestos de renta y ventas, el cual podrá liquidarse en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados que en forma presunta y general determine la administración tributaria para cada actividad, a partir de bases de estimación objetivas. En caso que el interesado manifieste su voluntad de someterse a éste régimen, el impuesto unificado menos el valor del crédito fiscal solicitable, será el impuesto a su cargo por el mismo año calendario, para lo cual la administración tributaria procederá a facturar periódicamente el valor a pagar. La recaudación de éste impuesto, podrá efectuarse mediante facturación realizada por la DIAN directamente o en forma indirecta a través de convenios que realicen con terceros.

Ahora bien, según el párrafo primero del artículo, que corresponde a lo acusado por el demandante, éste régimen de imposición unificado podrá extenderse al impuesto de industria, comercio y avisos, a partir de las bases de estimación objetivas previstas en el artículo que hubieren sido determinadas por la DIAN. Y con el fin de administrar el recaudo de estos impuestos, se autoriza la celebración de convenios entre la DIAN y los entes municipales, previo el cumplimiento de los presupuestos fijados en la norma.

En consecuencia, es evidente que para resolver el cargo planteado por el demandante en relación con la constitucionalidad del párrafo primero, en la medida en que en él se establece una condición que impone remitirse al contenido de la totalidad del artículo acusado, como lo es la determinación de lo que debe entenderse por “bases de estimación objetivas”, es preciso conformar la proposición jurídica completa en relación con la totalidad del artículo 28 de la Ley 488 de 1998.

Así mismo, la conformación de la proposición jurídica completa se impone por cuanto es necesario determinar si el régimen unificado de imposición para pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 28 de la ley 488 de 1998, se ajusta o no al ordenamiento constitucional, ya que ese régimen, de conformidad con el citado párrafo, es requisito previo para que los municipios puedan celebrar los convenios con la DIAN para el recaudo de dichos tributos.

En este sentido, es preciso resaltar, como lo ha hecho la Corporación en otras oportunidades¹, el carácter excepcional que tiene la unidad normativa, pues ella sólo procede cuando es necesaria, para evitar que un fallo sea inocuo, o para proferir una decisión de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano, pero que exige el análisis integral de toda la norma de la cual hace parte. Así lo dijo esta Corporación en la sentencia C-320 de 1997, al señalar que:

“La unidad normativa procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. En los otros casos, esto es, cuando la relación entre las proposiciones jurídicas no es tan estrecha, la unidad normativa no procede, salvo si la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. La unidad normativa no opera entonces exclusivamente en los fallos de inexecutable. La unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad” (negrillas fuera de texto).

Así las cosas, la unidad normativa es procedente cuando, como ocurre en el presente asunto, es necesaria para emitir un pronunciamiento de fondo sobre un aparte de una disposición que ha sido demandada por inconstitucional, y que aunque tiene contenido e identidad propia, se encuentra directamente ligada con

¹ Pueden consultarse, al respecto, las siguientes providencias: C-434/92; C-019/93; C-188/94; C-356/94; C-397/94; C-397/95; C-472/95; C-232/97; C-320/97; C-565/98, y C-600/98.

otros contenidos jurídicos de la misma norma que hacen necesario que la sentencia efectúe el análisis integral de la misma, conformando en consecuencia la proposición normativa.

Por consiguiente, y en cumplimiento de su función, la Corte Constitucional procede a integrar la proposición jurídica completa y a resolver acerca de la constitucionalidad del artículo 28 de la Ley 488 de 1998.

2.2 El alcance del principio de legalidad de los tributos

El principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Ello se deriva, en el caso colombiano, de lo dispuesto en la Carta Política, en sus artículos 1º, que reconoce a Colombia como un Estado de derecho; 3º, que preceptúa que la soberanía se ejerce en los términos que la Constitución establece; 6º, que señala que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; 121, en virtud del cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley; y 122, de conformidad con el cual ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

En consecuencia, según éste principio, la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley-

Por su parte, el alcance del principio de legalidad en materia tributaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Nacional, comprende el establecimiento del tributo y la determinación de los elementos de la obligación tributaria. Dicho principio, se traduce, frente al contribuyente, en la garantía del debido proceso (artículo 29 CP.).

Por lo tanto, en materia tributaria, sólo podrán ser gravadas las actividades y las personas en los estrictos y precisos términos que las normas establezcan. En este sentido, el Constituyente de 1991 atribuyó a las corporaciones públicas de elección popular la determinación de los impuestos, en desarrollo del principio clásico liberal de que “no hay impuesto sin representación”.

Este principio está desarrollado en el artículo 338 de la Constitución, en los siguientes términos:

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

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

En relación con el principio de legalidad tributaria, ha sostenido la Corte Constitucional², que de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. Así lo expresó entre otras, en la sentencia C-537 de 1995:

“Por voluntad del constituyente de 1991, el artículo 338 de la Carta Fundamental estableció la potestad para el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, de imponer en tiempo de paz, contribuciones fiscales o parafiscales, dejando a la ley, las ordenanzas y los acuerdos, la atribución para fijar en forma directa los sujetos activos y pasivos, así como los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

A juicio de la Corte, los elementos requeridos para la fijación de las contribuciones fiscales o parafiscales, pueden estar determinados no sólo en la ley sino también en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, de manera que al no señalar el legislador directamente dichos elementos, bien pueden en forma directa hacerlo las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales, como se desprende del contenido e interpretación del mismo texto constitucional -artículo 338 CP.-, que claramente dispone que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos”, lo que indica que la atribución de los entes territoriales para la fijación de los elementos mencionados, la concede el mismo ordenamiento superior en el precepto constitucional enunciado.

² En relación con el principio de legalidad de los impuestos, pueden consultarse, igualmente, las sentencias C-209/93, C-537/95, C-220/96 y C-583/96.

(...)

Conforme a lo anterior, la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución, debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Pero ello no obsta para que dentro de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las entidades territoriales las que con base en los tributos creados por la ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas”.

De esa manera, entonces, según lo dispuesto en la Constitución Política, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, sólo el Congreso, las Asambleas y los Concejos pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales en tiempos de paz, debiendo en consecuencia, fijar directamente en la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, los distintos elementos de la obligación tributaria.

Sin embargo, la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, una ley, una ordenanza o un acuerdo que no señale directamente los elementos del impuesto, desconoce el principio de legalidad en sentido material. Y por lo tanto, no puede en esos casos, sin expresa atribución conferida por el Congreso, las Asambleas o los Concejos, establecer los elementos omitidos en uso de su simple facultad reglamentaria, pues en tal evento, estaría creando el tributo mismo. Es necesario, desde el aspecto constitucional, que el impuesto sea creado por la ley, la ordenanza o el acuerdo, y no directamente por la decisión de la administración.

Resulta pertinente traer a colación lo expresado por el profesor argentino J. Jarach en su obra “*Curso superior de Derecho Tributario*” (Editorial 1980), acerca de los aspectos de la relación tributaria que deben quedar definidos por la ley, y los que pueden ser deferidos a la reglamentación:

“Decir que no debe existir tributo sin ley, significa que sólo la ley puede establecer la obligación tributaria y, por lo tanto, sólo la ley debe definir

cuáles son los supuestos y los elementos de la relación tributaria. Y al decir elementos y supuestos, quiero significar que es la ley la que debe definir los hechos imposables en su acepción objetiva y también en la esfera subjetiva, o sea, cuáles son los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer. Debe ser la ley la que debe establecer el objeto y la cantidad de la prestación, es decir, el criterio con que debe valuarse la materia imponible, para aplicar luego el impuesto en un monto determinado, y es también la ley la que debe definir ese monto”.

2.3 Examen del artículo 28 de la Ley 488 de 1998

Integrada la proposición jurídica en los términos expresados, y determinados los lineamientos esenciales del principio constitucional de legalidad de los tributos al tenor de las normas superiores, y precisado el contenido de la norma que se examina, corresponde determinar a la Sala si ésta se encuentra conforme o no con el ordenamiento constitucional.

1.- El artículo objeto de examen establece, como ya se expresó, un sistema de determinación del impuesto en forma oficial mediante la aplicación de un mecanismo de estimación objetiva de ingresos y gastos dirigido a pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables del impuesto sobre las ventas, para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones fiscales a través de un impuesto unificado que comprende ambos tributos, el cual es facturado por la Administración Tributaria.

De conformidad con el texto del citado precepto, los impuestos sobre la renta y las ventas aplicables a los pequeños contribuyentes y responsables por un año calendario determinado, podrán liquidarse en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados que en forma presunta y general determine la administración tributaria para cada actividad a partir de bases de estimación objetivas (las cuales incluyen los gastos efectuados por servicios públicos, el número de empleados, el área de establecimiento, aportes a la seguridad social, ubicación geográfica e ingresos resultantes de las verificaciones realizadas a través del procedimiento previsto en el artículo 758 del E.T.).

Agrega el precepto, que a partir del ingreso mínimo gravable presunto, la administración tributaria deberá determinar, en forma general y a partir de bases de estimación objetivas, el monto unificado de los impuestos. Igualmente, dispone que mientras la DIAN no realice una nueva estimación de las bases de estimación objetivas que permiten señalar las presunciones generales aquí establecidas, para cada año gravable serán aplicables los valores del año anterior con los correspondientes ajustes.

Adicionalmente, se indica que si dentro de los términos aquí previstos, el interesado manifiesta su voluntad de someterse al Régimen Unificado de Imposición, R.U.I., el impuesto unificado menos el valor del crédito fiscal solicitable, será el impuesto a su cargo por el mismo año calendario, para lo cual la DIAN procederá a facturar periódicamente el valor a pagar. Además, el número de cuotas, la periodicidad y el plazo para su cancelación serán fijados mediante resolución expedida por la DIAN.

Finalmente, quienes no se acojan al RUI continuarán sometidos a las normas generales que regulan los impuestos de renta y ventas; quienes lo hagan, no estarán obligados a presentar declaraciones por los impuestos sobre las ventas y sobre la renta, ni a cobrar el impuesto de ventas, e igualmente estarán excluidos de retención en la fuente por el impuesto de ventas. Y además, la recaudación del impuesto unificado puede ser realizada mediante facturación hecha directamente por la DIAN, o en forma indirecta a través de convenios con terceros.

Dicho mecanismo se hace extensivo a las entidades territoriales con relación al impuesto de industria, comercio y avisos, para lo cual debe el municipio adoptar un impuesto unificado que comprenda los gravámenes anotados, y optativamente celebrar un convenio con la DIAN para la administración del recaudo de dichos tributos, de manera que al contribuyente en una sola factura, con una periodicidad mensual, se le cobren los citados impuestos.

2.- Estima la Corporación, que el precepto materia de examen vulnera el principio de legalidad del impuesto a que alude el artículo 338 superior, por las razones que a continuación se exponen.

El artículo 28 de la Ley 488 de 1998 establece una alternativa de determinación del impuesto de industria, comercio y avisos frente a las existentes, que consiste en la creación de un nuevo impuesto, sin que en el precepto se determinen sus elementos esenciales, ya que se limita a disponer que para celebrar los convenios entre la Nación y los Municipios, éstos deberán adoptar previamente el régimen de imposición unificado para el impuesto de industria, comercio y avisos. De esa manera, los elementos del nuevo tributo, salvo el sujeto pasivo, no son definidos en la norma legal que se examina, dejándose en manos de la administración tributaria su determinación, a la cual además se faculta por el legislador, para que en forma general y presunta, con relación a cada actividad, defina unos ingresos mínimos gravados a partir de bases de estimación objetivas.

De acuerdo con el mandato constitucional (art. 338 CP.), es la ley, la ordenanza o el acuerdo, la que debe definir los sujetos activo y pasivo, los hechos, la base gravable y la tarifa del impuesto, y no la administración tributaria, pues al hacerlo

una entidad administrativa como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sin tener competencia para ello, desconoce abierta y flagrantemente lo dispuesto por el ordenamiento constitucional, por cuanto “en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales” son los únicos habilitados por el ordenamiento superior para “imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

Cabe observar cómo el artículo 28 demandado viola el artículo 338 de la Constitución, en cuanto no determina de manera expresa todos los elementos del nuevo impuesto que allí se crea; tan sólo se señalan los sujetos activo y pasivo, y se omite la precisión de la base gravable, del hecho generador y de la tarifa.

En efecto, los únicos elementos del impuesto que se definen claramente en la norma acusada, son: el sujeto activo, que es la Nación, y los sujetos pasivos de la obligación tributaria, que son los pequeños contribuyentes del impuesto de renta y los responsables del impuesto sobre las ventas (inciso primero del artículo 763-1 del Estatuto Tributario).

Ahora bien, el artículo 28 demandado confiere a la administración tributaria, la facultad de determinar la base gravable del “impuesto” (es decir, la magnitud a la que se aplica el tipo de gravamen y el resultado es la cuota, es decir, la cantidad de dinero que hay que ingresar en el tesoro para extinguir la obligación tributaria), al señalar en el inciso primero de la norma que éste “podrá liquidarse en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados que en forma presunta y general determine la administración tributaria para cada actividad a partir de bases de estimación objetivas”. Y agrega el precepto que “para efectos de establecer las bases de estimación objetivas, la DIAN deberá realizar las verificaciones y/o censos que resulten necesarios”; y a partir del ingreso mínimo gravable presunto, la administración tributaria deberá determinar el monto unificado de los impuestos. De esa manera, no sólo se deja en poder de la administración tributaria la determinación de éste elemento, con total desconocimiento del mandato constitucional, sino que además no se especifican cuáles de los ingresos mínimos son los gravados, sobre los cuales se aplica la tarifa.

En cuanto al hecho generador o gravado (es el presupuesto de hecho expresamente definido en la ley, indicativo de capacidad jurídica y económica, que al realizarse produce el nacimiento de la obligación tributaria), encuentra la Sala que éste no se define en la norma legal, dejándose su determinación en manos de la administración tributaria, con lo cual se vulnera igualmente el mandato constitucional del artículo 338. Igual situación ocurre con la tarifa (que es el elemento cuantitativo de la obligación tributaria, que constituye la

manifestación del poder de imposición), la cual tampoco se define en la disposición sub examine, defiriéndose en la administración tributaria su fijación. Así lo dispone el inciso cuarto del artículo 28 demandado, al señalar que “a partir del ingreso mínimo gravable presunto la administración tributaria deberá determinar el monto unificado de los impuestos”.

3.- La posibilidad que confiere la norma legal a los pequeños contribuyentes del impuesto de renta y a los responsables del impuesto de ventas, de someterse voluntariamente al régimen unificado de imposición (inciso 8° del artículo 28 de la ley 488 de 1998), considerado éste como un régimen simplificado para la cancelación de los tributos, no es argumento válido para sostener la constitucionalidad del precepto acusado. En efecto, no obstante significar una opción para los contribuyentes frente al régimen tributario general, es evidente que estos al acogerse a dicho régimen alternativo, están sometidos a un nuevo impuesto que resulta creado sin el cumplimiento del mandato constitucional que exige, según el artículo 338, que los distintos elementos del tributo se definan directamente por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

De otra parte, el régimen unificado de imposición, establecido en el artículo 28 de la ley 488 de 1998 no es un simple sistema de liquidación del impuesto de renta y ventas, a través del cual la administración tributaria persigue hacer efectivos los principios de equidad, eficiencia y progresividad, facilitando al contribuyente y responsable del tributo, el cumplimiento de sus deberes, mediante la cancelación unificada de éstos. Con el pretexto de simplificar, mediante un régimen unificado de imposición, los deberes de los particulares para con la administración tributaria, para el caso de los pequeños contribuyente, se está en realidad creando un nuevo impuesto, que viene a reemplazar los tributos vigentes de renta, ventas e industria, comercio y avisos.

4.- Ahora bien, como lo señalara el señor Procurador General de la Nación, al manifestar que a pesar de las ventajas que puede tener para el contribuyente la aplicación de un régimen simplificado como el régimen unificado de imposición, en tanto éste conlleva la supresión del requisito de presentar declaraciones tributarias para los impuestos de renta, ventas, industria, comercio y avisos, no puede el Congreso, so pretexto de ello, renunciar a la atribución constitucional de definir en forma concreta la obligación tributaria. Pues ello entraña un claro desconocimiento del principio de legalidad preceptuado en el artículo 338 de la Constitución Nacional.

Así mismo, según el Instituto Colombiano de Derecho Tributario interviniente, “la norma legal objeto de estudio consagra la posibilidad del nacimiento de una alternativa de determinación del impuesto de industria, comercio y avisos frente a las existentes, alternativa que consiste en la creación de un impuesto, sin que en la

disposición se establezcan los elementos esenciales del nuevo tributo (...). Y agregan que “lo expuesto demuestra que el párrafo primero del artículo 763-1 del Estatuto Tributario y el artículo mismo al cual remite ese párrafo, no cumplen con el principio de legalidad de los tributos al no fijar “directamente” todos los elementos correspondientes a los nuevos tributos que establecen”.

Por consiguiente, aunque la finalidad de la norma sea diseñar, aparentemente, un procedimiento para facilitar la presentación de declaraciones tributarias y evitar la evasión y elusión de los impuestos de renta, ventas, industria, comercio y avisos, en la práctica lo que la norma hace es crear un nuevo impuesto unificado, defiriendo en la administración tributaria la atribución de fijar los elementos del mismo, desconociendo así lo dispuesto en el artículo 338 constitucional.

Al encontrar suficiente el cargo analizado, no es necesario, a juicio de la Corte, estudiar lo relativo a la violación por el precepto acusado de la autonomía de las entidades territoriales (art. 287 CP.).

En razón a lo anterior, esta Corporación concluye que el artículo 28 demandado debe ser declarado inexecutable por violar el artículo 338 de la Constitución Política, como así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 28 de la Ley 488 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-740/99

REGIMEN UNIFICADO DE IMPOSICION PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES-Constitucionalidad (Salvamento de voto)

La disposición no creaba un impuesto, pero establecía una presunción sobre los ingresos que sirven de fundamento para establecer la base gravable de la obligación tributaria en los impuestos a la renta y a las ventas, y un modo de liquidación del tributo. Los demás elementos configurativos de la obligación tributaria, cuales son el sujeto activo, el pasivo, el hecho gravado, y la tarifa, no eran precisados por la norma, pues continuaban siendo señalados en las disposiciones generales que establecen estos aspectos para cada uno de los mencionados tributos. La norma además, en cuanto preveía un modo específico de liquidación de la obligación tributaria, era de contenido dispositivo para el contribuyente a quien pretendía beneficiar, es decir él podía acogerse a ella o a las normas generales. La finalidad de la disposición no era otra que la de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y lograr una mayor eficacia en la recaudación del impuesto.

REGIMEN UNIFICADO DE IMPOSICION PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES (Salvamento de voto)

En cuanto al párrafo del artículo 28, cuyo contenido se refería a la posibilidad de que el impuesto municipal de industria, comercio y avisos, fuera liquidado a partir de las bases de estimación objetivas contenidas en el RUI, y de que su recaudo fuera llevado a cabo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), previo convenio suscrito con el respectivo ente, los suscritos somos del sentir de que dicha disposición en nada desconocía la autonomía municipal. En efecto, la norma era igualmente dispositiva, no obligaba a los municipios a celebrar en convenio de recaudo ni a acoger el RUI y no asignaba rentas municipales a las arcas de la Nación. Tan solo indicaba que para poder acogerse al sistema liquidatorio del Régimen Unificado y al convenio de recaudación, era necesario que los municipios interesados adoptaran mediante acuerdo el mencionado régimen, lo cual resultaba apenas obvio, y más bien rescataba la autonomía en materia impositiva que corresponde a estos entes territoriales según la Constitución. El recaudo llevado a cabo por la DIAN, originaría a cargo de los municipios un costo del 1% de lo recaudado, lo cual tampoco vulnera la Carta, toda vez que ninguna de sus disposiciones prohíbe esta clase de operaciones.

Referencia: Expediente D-2350
Acción de inconstitucionalidad contra
el artículo 28 (parcial) de la Ley 488 de
1998

Con el debido respeto, nos permitimos salvar nuestro voto en esta decisión, por las siguientes razones:

La decisión parte del supuesto de que el artículo 28 de la Ley 488 de 1998 crea un impuesto mas no determina los elementos esenciales del nuevo tributo, por lo cual desconoce el artículo 338 de la Constitución Política, que atribuye a la ley, la ordenanza o el acuerdo, definir los sujetos activo y pasivo, los hechos, la base gravable y la tarifa del impuesto.

A nuestro juicio, la decisión de declarar la inexecutable de la norma obedeció a una errada interpretación respecto de su contenido dispositivo. En efecto, dicho contenido no era el de crear un impuesto, sino el de establecer un mecanismo de liquidación de ciertos tributos preexistentes. A dicha conclusión se llega a partir de las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, el texto de la norma era claro en el sentido de señalar que creaba un nuevo sistema, llamado “Régimen Unificado de Imposición” (RUI), aplicable a los pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables del impuesto sobre las ventas, conforme al cual dichos impuestos podrían “*liquidarse en forma unificada...*” Así, la norma era explícita en indicar que estaba estableciendo no un nuevo impuesto, sino una forma de liquidación de otros gravámenes ya existentes. De esta manera, conforme a lo preceptuado por el artículo 26 del Código Civil que indica al intérprete no desatender el tenor literal claro de la ley so pretexto de consultar su espíritu, tenemos que la Sentencia de la cual nos apartamos habría debido demostrar, con argumentos irrefutables, que a pesar de lo que textualmente indicaba la norma sometida a análisis, su efecto era el de crear un nuevo tributo. Los suscritos echamos de menos esta demostración, pues en todo el texto del fallo no aparece ningún argumento que conduzca a esa conclusión.

2. Otro indicativo claro orienta al intérprete en la dirección de corroborar que la norma que se contenía en el artículo 28 de la Ley 488 de 1998 no pretendía crear un tributo sino establecer un modo de liquidación de otros ya existentes: en efecto, la disposición no se revestía de la connotación

imperativa que resulta esencial en las leyes que establecen impuestos, tasas, o contribuciones, sino que fijaba un procedimiento de liquidación al cual podrían acogerse las personas para las cuales se había previsto.

En este sentido, es obvia la expresión que se contenía en el inciso primero de la norma, según la cual *“El impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas aplicable a los pequeños contribuyentes y responsables por un año calendario determinado, podrá liquidarse en forma unificada. Así mismo, el parágrafo séptimo de la disposición indicaba que *“si dentro de los diez (10) días siguientes al envío de la comunicación, el interesado manifiesta su voluntad de someterse al RUI, el impuesto unificado menos el valor del crédito fiscal solicitable, será el impuesto a su cargo*. Y de su parte, el inciso siguiente señalaba que *“los pequeños contribuyentes y responsables que no expresen su voluntad de someterse al RUI dentro de la oportunidad aquí señalada, continuarán sometidos a las normas generales...”* (subrayado fuera de los textos originales transcritos).*

Los anteriores apartes normativos no dejan duda respecto del carácter dispositivo de la norma en comento, carácter que la alejaba irremediabilmente de la posibilidad de ser tenida como norma creadora de tributos.

3. La interpretación histórica de la norma acusada, lleva igualmente a concluir que ella no pretendía crear un nuevo tributo, sino un modo de liquidación de otros ya existentes, método que buscaba ante todo facilitar a los pequeños contribuyentes el cumplir con sus obligaciones fiscales y, de contera, mejorar la recaudación, en aplicación y desarrollo del principio de eficiencia del sistema tributario que consagra el artículo 363 de la Constitución Política. Dentro de los antecedentes legislativos de la disposición, se encuentran los siguientes apartes de la sustentación presentada para la aprobación de la norma por la h. representante Zulema Jattín, y reproducida por el ponente para segundo debate en la Cámara:

“Los pequeños empresarios enfrentan un grave problema por el gran número de obligaciones que tienen que cumplir en relación con los tributos que los cobijan, a más de la complejidad implícita en la determinación de los tributos a su cargo”.

“Dichos empresarios no disponen de una estructura organizativa capaz de soportar el alto costo implícito en el elevado número de obligaciones...”

“...Para asumir una solución concreta a esta problemática que enfrentan los pequeños empresarios y el Estado mismo, lo más conveniente es la adopción de un sistema de determinación del tributo de manera oficial que permita, mediante la aplicación de un sistema de estimación objetiva de algunos elementos de juicio determinados alrededor de la actividad desarrollada por el contribuyente, inferir el monto del tributo a cancelar por el ejercicio fiscal...”

“El artículo nuevo está partiendo de los elementos propios de los tributos existentes que se involucran en la propuesta, con el fin de que su determinación derive en una presunción construida a partir de bases objetivas de estimación.”

“...En otras palabras, lo que se propone es la determinación previa de los impuestos por parte de la administración a partir de hechos conocidos establecidos en forma general...”(subrayado por fuera del texto original)³

4. Establecido así, mediante la aplicación de una serie concurrente de criterios interpretativos, que la norma sometida al examen de la Corte no pretendía crear un impuesto, resulta fácil entender por qué no era posible encontrar en ella los elementos configurativos de la nueva obligación tributaria cuya creación se le imputó. Si se admite que la norma no establecía un nuevo gravamen, resulta obvio que no tenía por qué indicar los sujetos activo y pasivo, los hechos, la base gravable y la tarifa del impuesto, puesto que este no es su propósito. No obstante, como la Sentencia parte del axioma contrario, no demostrado, de que la norma sí creaba un impuesto, pretende encontrar lo que no puede ser hallado en normas ajenas al propósito impositivo, y sobre esta falencia pronuncia la inexecutable de la disposición.

5. A juicio de los suscritos magistrados, el mecanismo de liquidación tributaria que proponía a los contribuyentes la norma acusada, establecía un sistema de presunción del ingreso gravado en los impuestos sobre la renta y a las ventas, similar, en cierta forma, al que se contiene en la norma relativa a la presunción de renta como sistema de determinación de la base gravable en dicho tributo (artículo 188 del Estatuto Tributario).

³ Ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, al proyecto de ley número 045 de 1998. Gaceta del Congreso N° 318, Diciembre 4 de 1998.

En relación con los elementos de la obligación tributaria, y específicamente con la base gravable, esta Corporación, siguiendo en ello a la doctrina comúnmente admitida, precisó:

“En términos generales, puede decirse que la base gravable es uno de los elementos determinantes de la cuantía de la prestación de dar, que es objeto de la obligación tributaria sustancial. En efecto, en la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación.

La base gravable ha sido definida usualmente como la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria.”⁴

La norma declarada inexecutable presumía que algunas personas que llamaba “pequeños contribuyentes y responsables”, se encontraban en la situación que configura el hecho gravado con el impuesto sobre la renta o las ventas. La disposición, así mismo, establecía un modo de determinación de la cuantía de los ingresos presuntos con fundamento en los cuales se cuantificaría la base gravable, a partir de ciertos parámetros objetivos que serían definidos por la Administración.

6. En relación con esta última facultad deferida a la Administración - la de determinar las bases de estimación objetivas para cuantificar el ingreso gravable - ella no desconoce el artículo 338 superior, pues lo que el principio de legalidad del tributo exige, no es la determinación por la ley de las cuantías exactas sobre las cuales ha de recaer el gravamen, sino el señalamiento del método a través del cual se habrá de llegar a dicha cuantificación. Así por ejemplo, en el caso del impuesto predial unificado, normalmente la base gravable es el valor indicado en el avalúo catastral o en el autoavalúo, el cual no es fijado por la ley, ya que *“el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario”⁵.*

⁴ Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

⁵ (Sentencia C-467/93 M.P.Dr. Carlos Gaviria Díaz)

En relación con este punto, esta Corte ya había tenido ocasión de definir lo siguiente:

“De todo lo anterior puede concluirse que la ley no puede, por razones de tipo técnico que tienen que ver especialmente con la fluctuación de los valores de los distintos activos patrimoniales, entrar a determinar en cada caso concreto el valor de un bien. Debe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor. Así lo hace en el caso del impuesto predial y así también procede para la determinación del precio de la panela, base gravable de la cuota de fomento panelero, situaciones ambas que, como acaba de verse, han sido estudiadas por esta Corporación, que las ha encontrado avenidas al precepto constitucional consagrado en el artículo 338 superior.”⁶

Así las cosas, en la presunción contenida en la norma acusada, relativa al ingreso mínimo de los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta y las ventas, respectivamente, no resultaba necesario que la ley cuantificara directamente dichos ingresos gravables.

De cualquier manera, si la mayoría de la Sala hubiera encontrado que la facultad atribuida a la Administración era confusa, o desconocía el principio de legalidad tributaria, su pronunciamiento tendría que haberse sustentado sobre la demostración de esta circunstancia, mas no sobre la afirmación contraevidente de que la norma acusada creaba un impuesto.

7. En conclusión, tenemos pues que la disposición no creaba un impuesto, pero establecía una presunción sobre los ingresos que sirven de fundamento para establecer la base gravable de la obligación tributaria en los impuestos a la renta y a las ventas, y un modo de liquidación del tributo. Los demás elementos configurativos de la obligación tributaria, cuales son el sujeto activo, el pasivo, el hecho gravado, y la tarifa, no eran precisados por la norma, pues continuaban siendo señalados en las disposiciones generales que establecen estos aspectos para cada uno de los mencionados tributos. La norma además, en cuanto preveía un modo específico de liquidación de la obligación tributaria, era de contenido dispositivo para el contribuyente a quien pretendía beneficiar, es decir él podía acogerse a ella o a las normas generales. La finalidad de la disposición no era otra que la de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y lograr una mayor eficacia en la recaudación del impuesto.

⁶ Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

8. Finalmente, en cuanto al párrafo del artículo 28, cuyo contenido se refería a la posibilidad de que el impuesto municipal de industria, comercio y avisos, fuera liquidado a partir de las bases de estimación objetivas contenidas en el RUI, y de que su recaudo fuera llevado a cabo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), previo convenio suscrito con el respectivo ente, los suscritos somos del sentir de que dicha disposición en nada desconocía la autonomía municipal. En efecto, la norma era igualmente dispositiva, no obligaba a los municipios a celebrar en convenio de recaudo ni a acoger el RUI y no asignaba rentas municipales a las arcas de la Nación. Tan solo indicaba que para poder acogerse al sistema liquidatorio del Régimen Unificado y al convenio de recaudación, era necesario que los municipios interesados adoptaran mediante acuerdo el mencionado régimen, lo cual resultaba apenas obvio, y más bien rescataba la autonomía en materia impositiva que corresponde a estos entes territoriales según la Constitución. El recaudo llevado a cabo por la DIAN, originaría a cargo de los municipios un costo del 1% de lo recaudado, lo cual tampoco vulnera la Carta, toda vez que ninguna de sus disposiciones prohíbe esta clase de operaciones.

En los anteriores términos dejamos consignadas las razones de nuestra discrepancia.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

Anexo 45

Sentencia C-568/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Se funda en el aforismo *nullum tributum sine lege*

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Competencia del legislador

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Exigencias

CONFIGURACION LEGISLATIVA TRIBUTARIA EN OBLIGACIONES FORMALES-Condiciones para delegación en la administración

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance

TASAS-Características esenciales que las diferencian de los impuestos y las contribuciones

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Elementos mínimos

La determinación de los elementos esenciales del tributo es competencia exclusiva de las corporaciones públicas de elección popular, en atención al principio de legalidad en materia tributaria previsto en la Constitución. Sin embargo, el Congreso de la República puede autorizar a las autoridades administrativas para que determinen algunos componentes del tributo, tales como los aspectos formales y sustanciales a los que se hizo alusión, y la fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones

TARIFA DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Delegación de fijación

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Sistema y método para que defina la tarifa

METODO Y SISTEMA-Alcance de los conceptos

METODO Y SISTEMA PARA FIJAR LA TARIFA DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Competencia compartida entre gobierno y autoridades

En suma, la determinación del sistema y del método constituye una exigencia ineludible cuando se delega la fijación de la tarifa de las tasas y contribuciones a las autoridades administrativas. Ese criterio, a su vez, comporta la necesidad de establecer con suficiente claridad y precisión los parámetros que delimitan la autorización conferida al ejecutivo, dado que no implica que el legislador debe agotar la regulación de todas las materias hasta el menor detalle

SISTEMA Y METODO EN TARIFAS DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Jurisprudencia constitucional

NORMA ACUSADA-Contenido y alcance

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Procedencia excepcional

DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD-Sentencia diferida o integradora

SUPERINTENDENCIA-Funciones de inspección, control y vigilancia/**SUPERINTENDENCIA**-Ejercicio de funciones presidenciales

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

Por ello, esta Sala colige que el retiro inmediato de la disposición cuestionada implicaría un vacío normativo que generaría intensos traumatismos en el desarrollo de las tareas que la Ley 1796 de 2016 le encomendó a la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con el control y vigilancia de los curadores urbanos, afectaría el interés público en torno a la seguridad de las construcciones que se edifican en el país, y perjudicaría el curso normal del concurso a partir del cual se designarán los particulares que desempeñarán esa función pública. Asimismo, esta Corporación estima que la posibilidad de comprometer parte del presupuesto general de esa Superintendencia podría afectar gravemente la prestación de otros servicios a su cargo, en tanto ello implicaría desajustar la dinámica económica prevista originalmente por el Congreso de la República

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Término razonable para suspensión de efectos

Referencia: expediente D-13262.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

Accionante: Claudia Rocío Hernández Lozano.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Claudia Rocío Hernández Lozano demandó los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016. A través de auto del 13 de junio de 2019 se admitió la demanda y se dispuso: (i) comunicar al presidente del Congreso, al Presidente de la República y a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Vivienda, Ciudad y Territorio; (ii) invitar a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Colegio Nacional de Curadores Urbanos, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a las universidades Nacional de Colombia, Andes, La Sabana, Eafit, Pontificia Bolivariana, de Antioquia, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Javeriana, de Caldas, de Manizales y del Rosario; y (iii) fijar en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana y correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

II. NORMAS LEGALES ACUSADAS

A continuación, la Corte presenta las disposiciones cuestionadas:

“Ley 1796 de 2016¹

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

¹ Diario Oficial No. 49.933 del 13 de julio de 2016.

Artículo 30. SOSTENIBILIDAD DE LA VIGILANCIA. <Rige a partir del 13 de julio de 2017> Con el fin de garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro, sobre la función pública que prestan los curadores urbanos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997 modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003 y el Decreto número 1469 de 2010 (compilado por el Decreto número 1077 de 2015), reglamentará el porcentaje de las expensas que se destinará para este fin.

Artículo 31. FONDO CUENTA DE CURADORES URBANOS. <Rige a partir del 13 de julio de 2017> Créase un Fondo Cuenta sin personería jurídica, el cual se formará con el porcentaje de las expensas que se destine a la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro.

El Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto”.

III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La accionante estima que los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016, vulneran el artículo 338 de la Constitución. En este sentido, explica que la Carta Política establece que las leyes, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar los elementos esenciales de los tributos y que tan solo de manera excepcional resulta admisible facultar a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de esas obligaciones². Asimismo, explica que tal posibilidad solo resulta procedente en el evento de las tasas y las contribuciones y que, en cualquier caso, la ley, la ordenanza o el acuerdo deben señalar el sistema y el método para efectuar el reparto y la determinación del monto de la tarifa.

Advierte que aunque la noción de sistema y método no ha sido definida por una disposición de orden legal o constitucional, la Corte sí ha precisado el alcance de esos conceptos³. En esa medida, expresa que este Tribunal “*estableció que el ‘Método’ corresponde a las pautas y criterios que dan lugar a determinar los costos y beneficios que permiten establecer la tarifa de la tasa o contribución. Del mismo modo, definió que el ‘Sistema’ como la forma específica de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en la determinación de la tarifa*” (negrilla propia del texto).

Sostiene que la Constitución restringe la potestad para determinar el sistema y el método como una medida encaminada a evitar el traslado absoluto de la competencia que en la materia tienen el Congreso, las asambleas y los concejos. Además, señala que esa circunstancia asegura los principios de legalidad y

² Artículo 338 de la Constitución.

³ En este sentido, citó la sentencia C-455 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

representatividad tributaria⁴. Seguidamente, expone que a pesar de que el sistema y el método no deben estar fijados de forma detallada, pues ello implicaría desnaturalizar la delegación que se puede hacer en estos casos, la jurisprudencia constitucional⁵ ha señalado que resulta necesario “indicar siquiera de manera general las reglas y criterios objetivos a los que se debe ajustar la autoridad administrativa, al fijar los costos de la prestación del servicio a recuperar y la tarifa del tributo” (subrayado propio del texto).

A partir de tales planteamientos, manifiesta que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no establece un sistema ni un método, en tanto no permite *“definir de manera objetiva los costos del servicio prestado por la Superintendencia de Notariado y Registro y el valor de la tarifa que deben pagar los Curadores Urbanos”*.

Adicionalmente, indica que los artículos cuestionados establecen un sujeto activo, un sujeto pasivo, un hecho generador, una base gravable y un acto de delegación para que la autoridad administrativa fije la tarifa del tributo⁶, mas *“no se observa siquiera una mención a una pauta o regla objetiva que permita establecer los costos del servicio de vigilancia que presta la Superintendencia de Notariado y Registro a los Curadores Urbanos, así como tampoco define un criterio objetivo que limite la discrecionalidad del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (sic), en la fijación del porcentaje de las expensas que deben sufragar los Curadores Urbanos”*. Por ende, afirma que es posible que el porcentaje de la tasa sea hasta del 100% del monto de las expensas, como resultado del absoluto margen de discrecionalidad que existe en este caso.

Asimismo, asegura que la mención a la Ley 388 de 1997 no satisface la exigencia que establece el artículo 338 de la Constitución en relación con el sistema y el método, pues tal legislación solamente reglamenta la tarifa de la retribución económica que debe asumir quien solicita una licencia urbanística a la curaduría, pero no permite inferir una regla objetiva para determinar el monto que le deben pagar los curadores urbanos a la Superintendencia de Notariado y Registro. Paralelamente, encuentra que la inexecutable persistiría aún si el Decreto 1077 de 2015⁷ contemplara un método y un sistema para el tributo creado por las normas demandadas, por cuanto, reitera, tal facultad resulta exclusiva del Congreso, las asambleas y los concejos.

Finalmente, en relación con la constitucionalidad del artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, asevera que, teniendo en cuenta su relación directa y orgánica con el artículo 30 de esa misma norma, se debe declarar su inexecutable por ser

⁴ Acerca de estos mandatos de optimización explica que garantizan la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de la administración.

⁵ Hace alusión a las sentencias C-482 de 1996, MM. PP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara; C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ Según lo explica la demanda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Notariado y Registro constituyen el sujeto activo de la obligación tributaria; los curadores urbanos el sujeto pasivo; la expedición de las licencias urbanísticas el hecho generador; y las expensas que pagan los particulares a los curadores urbanos la base gravable de la tasa.

⁷ *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”*.

una disposición accesoria, “*toda vez que el Fondo Cuenta carecería de razón de ser sino (sic) tuviera como finalidad captar los recursos del tributo antes analizado*”.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁸

1. Solicita que se declare la *exequibilidad* de los artículos objetados, además de considerar que *la demanda no cumple los requisitos* porque los motivos expuestos carecen de una fundamentación *clara* que habilite la posibilidad de que este Tribunal emita un pronunciamiento de fondo. Asimismo, afirma que los razonamientos presentados son *subjetivos e impertinentes*, “*pues si bien hay un despliegue de la demanda, en ella no se expresan las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son contrarias a la Carta Política*”⁹.

Adicionalmente, explica que los cargos deben ser desestimados en tanto la Constitución no establece un procedimiento específico para la expedición de los preceptos que cuestiona la accionante, lo que descarta algún tipo de afectación a la eficacia y validez de los mismos. Por ende, sostiene que la facultad que le ha sido conferida al Ministerio para reglamentar el porcentaje de las expensas que se debe destinar para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que efectuará la Superintendencia de Notariado y Registro respecto de los curadores urbanos es correcta y está definida.

Superintendencia de Notariado y Registro¹⁰

2. Pide que esta Corporación se *inhiba* de proferir un pronunciamiento de fondo acerca de la controversia planteada por ineptitud sustantiva de la demanda¹¹. En subsidio, insta a esta Corte a que declare la *exequibilidad* del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016. Lo primero, porque no halla ciertos ni específicos los cargos. Lo segundo porque encuentra que en todo caso no se está creando un tributo, pero además porque el art. 30 citado, no cumple con las características que la jurisprudencia ha definido como la contraprestación directa y la no obligatoriedad de la misma.

⁸ Escrito presentado el 10 de julio de 2019 y suscrito por Andrés Fabián Fuentes Torres, apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁹ Sobre este punto también asegura que los motivos planteados por la demandante no son más que apreciaciones *subjetivas*, en tanto las disposiciones demandadas no adolecen de vicios de forma o de fondo.

¹⁰ Escrito presentado el 10 de julio de 2019 y suscrito por Daniela Andrade Valencia, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro.

¹¹ Particularmente, cuestiona que en este caso no se encuentran satisfechos los requisitos mínimos a los que hizo alusión esta Corporación en las sentencias C-309 de 2017, M.P.(e.) Hernán Correa Cardozo; C-189 de 2017, M.P.(e.) José Antonio Cepeda Amarís; y C-535 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

En todo caso admite que a lo sumo lo estipulado en los preceptos demandados podría ser considerado como una subvención, pues (i) se trata de una prestación económica a cargo de un particular que ejerce funciones públicas (los curadores urbanos), (ii) el sujeto pasivo es una entidad pública encargada de vigilar el servicio que prestan los curadores urbanos y de efectuar el respectivo concurso para su designación (Superintendencia de Notariado y Registro), (iii) el buen funcionamiento de las curadurías es un objetivo constitucional de interés general, y (iv) el aporte tiene como finalidad el mejoramiento del servicio.

Por último, explica que aún si se considera que el cobro establecido en el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 constituye una tasa, no suscita ningún problema de constitucionalidad al encontrarse satisfechas las exigencias de que trata el artículo 338 de la Constitución. Concretamente, señala que a partir de los criterios contenidos en las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, así como en los decretos 2150 de 1995 y 1469 de 2010, es posible encontrar el sistema y el método de las expensas.

Intervenciones académicas

La Universidad Libre de Colombia, Facultad de Derecho de Bogotá¹²

3. Solicita que se declare la *inexequibilidad* de los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016. Luego de referirse a los principios de legalidad y certeza tributaria, explica que las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, así como el Decreto 1469 de 2010, compilado por el Decreto 1077 de 2015, regulan la tasa de vigilancia que se demanda en esta ocasión.

A partir de ello, manifiesta que el Congreso de la República no tuvo en cuenta que “*aunque sí se puede delegar en una autoridad administrativa la determinación de algunos elementos de la tasa, la [Constitución] en el art. 338 fija que para toda imposición de tributos será necesario que haya un sistema y un método definido por el órgano popular*”. De igual modo, refiere que a partir de la revisión de las normas ordenadoras de la tasa de vigilancia no se logra derivar que, en efecto, se hubiere establecido las directrices o criterios mínimos que le permitan a la autoridad administrativa determinar el monto de la tarifa.

En consecuencia, concluye que la norma es inconstitucional “*pues se impuso de conformidad con los parámetros considerados por el Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio (sic) en sus decretos Decreto (sic) 1469 de 2010 y 1077 de 2015 sin los mínimos constitucionales que exige el art. 338 constitucional, vulnerando el principio de legalidad tributaria y el de certeza tributaria*”. Además, precisa que el artículo 31 de la Ley 1796 de 2016 perdería su finalidad al declararse la inconstitucionalidad de la norma que habilita el

¹² Escrito presentado el 10 de julio de 2019 y suscrito por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; e Ingrid Vanessa González, Camila Alejandra Rozo Ladino y Javier Enrique Santander, miembros de ese mismo colectivo.

cobro de la tasa de vigilancia y que, por ello, también debe declararse contrario a la Constitución.

Colegio Nacional de Curadores Urbanos¹³

4. Aboga por la *inexequibilidad* de los artículos demandados. De ese modo, explica que aunque resulta admisible delegar en una autoridad administrativa la determinación del porcentaje de las expensas que deben sufragar los curadores urbanos para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que presta la Superintendencia, el Congreso estaba en la obligación de suministrar previamente un sistema y un método para efectuar tal procedimiento.

En este mismo sentido, expone que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no establece elementos, criterios o pautas a partir de los cuales se pueda inferir, por un lado, que el tributo corresponde a lo requerido por la Superintendencia de Notariado y Registro para la vigilancia de las actuaciones de los curadores urbanos; y, por el otro, que el monto del cobro es el resultado del análisis de factores claros y objetivos. Adicionalmente, subraya que las facultades de que trata la Ley 388 de 1997 y a las que hace alusión el artículo demandado, corresponden “*a la fijación del monto de las expensas que los curadores urbanos pueden cobrar por sus servicios a los particulares que solicitan adelantar los trámites de expedición de licencias urbanísticas*” (negrilla propia del texto).

Por último, explica que la lectura de la Resolución 0064 de 2018, a través de la cual el Ministerio de Vivienda determinó el monto de las expensas que deben pagar los curadores urbanos, confirma que no existe un sistema y un método respecto de la aplicación de los preceptos demandados, pues el valor al cual se llegó se determinó con total discrecionalidad.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario¹⁴

5. Por un lado, pide que la Corte declare la *inexequibilidad* del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 y, por el otro, aboga por la *exequibilidad* del artículo 31 *ejusdem*. En lo que respecta al primer escenario, precisa que esa disposición contraría la Constitución debido a que no contempla un sistema ni un método que permita establecer los costos y los beneficios involucrados en el pago de la tarifa, así como la forma de efectuar su reparto. De igual modo, cuestiona que la discrecionalidad que le otorga ese precepto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sea total. En lo que tiene que ver con el Fondo Cuenta de Curadores Urbanos, estima que el hecho de que una norma sea accesoria a otra no implica que sea inconstitucional y, por ende, el artículo 31 resulta conforme con la Carta Política.

¹³ Escrito presentado el 9 de julio de 2019 y suscrito por Farid Numa Hernández, presidente del Colegio Nacional de Curadores Urbanos.

¹⁴ Esta intervención se presentó de forma extemporánea. El escrito se presentó el 24 de julio de 2019 y según informe de la Secretaría General de la Corte el término de fijación en lista se venció el 10 de julio de 2019.

Leidy Tatiana Arias Moreno, Jenny Marcela Bonilla Carrillo, Alejandro Naranjo Valderrama, Oscar Mauricio Molina Santanilla, Nagi Daniela Meneses Olaya¹⁵

6. Solicitan que se declaren *inexequibles* las normas demandadas en esta ocasión. Así pues, luego de hacer alusión a algunos principios que rigen la potestad tributaria, manifiestan que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 es inconstitucional debido a que no establece un sistema ni un método para fijar la respectiva tarifa. Asimismo, señalan que, debido a su íntima relación con la tasa de vigilancia, el artículo 31 de esa norma también debe ser declarado contrario a la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN¹⁶

7. Solicita que se declare la *inexequibilidad de las normas demandadas en forma diferida* a partir del vencimiento de las dos legislaturas siguientes a la ejecutoria de la sentencia. En tal sentido, expresa que la Ley 1796 de 2016 definió los elementos esenciales de la tasa dispuesta en su artículo 30¹⁷, mas no estableció el sistema y el método “*para definir los costos de los servicios que se presten a los usuarios y la manera de hacer el reparto de tales costos en relación con dicha tasa*”.

Al respecto, recuerda que aunque el Congreso de la República está facultado para delegar la determinación de la tarifa en materia de tasas y contribuciones, no puede eludir su obligación de fijar el sistema y el método. Por ello, cuestiona que el legislador le haya otorgado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la posibilidad de fijar el monto de la tarifa por concepto de la vigilancia que prestará la Superintendencia de Notariado y Registro, sin haber cumplido las exigencias de que trata el artículo 338 de la Constitución.

Adicionalmente, refiere que “*ninguna de las disposiciones legales que invoca el legislador –las reglamentarias no son de recibo en este caso- establece el método y/o sistema que se requiere para la fijación de la tarifa de la tasa de vigilancia. En el mismo sentido, es improcedente acudir a tales normas legales debido a que la tasa de vigilancia de la función pública de curaduría fue creada por primera vez mediante el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016, razón por la que resulta imposible que el legislador hubiera previsto en leyes anteriores el método y/o sistema requerido para fijar la tasa*”.

Por otro lado, en lo relacionado con el artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, afirma que en atención a su dependencia jurídica inescindible con el artículo

¹⁵ Esta intervención se presentó de forma extemporánea. El escrito se presentó el 12 de julio de 2019 y según informe de la Secretaría General de la Corte el término de fijación en lista se venció el 10 de julio de 2019.

¹⁶ Escrito presentado el 8 de agosto de 2019 y suscrito por el Procurador General Fernando Carrillo Flórez.

¹⁷ Según lo explica el Ministerio Público, la Superintendencia de Notariado y Registro constituye el sujeto activo de la obligación tributaria; los curadores urbanos el sujeto pasivo; el servicio público de curaduría el hecho generador; y las expensas que pagan los particulares a los curadores urbanos la base gravable de la tasa.

30, *eiusdem*, también debe ser declarado inexecutable. Por último, advierte que, en atención al propósito de la tasa de vigilancia en torno a la construcción de las edificaciones, así como frente a la confianza legítima que posee la Superintendencia de Notariado y Registro, resulta necesario que se difieran los efectos de la declaración de inconstitucionalidad a partir del vencimiento de las dos legislaturas siguientes a la ejecutoria de la sentencia¹⁸.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, esta Corporación es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

Cuestión preliminar: la aptitud sustantiva de la demanda

2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Notariado y Registro solicitan a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo debido a que, en su criterio, el cargo planteado por la demandante no cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

3. No obstante que el artículo 40 de la Constitución Política establezca como derecho de los ciudadanos el presentar acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley,¹⁹ ello no está exento de exigencias puntuales, dado que, en virtud del principio democrático, se presume la constitucionalidad de las disposiciones proferidas por el Congreso de la República. Así se halla reglado en el artículo 2²⁰ del Decreto Ley 2067 de 1997²¹ y explicado por jurisprudencia²²⁻²³.

¹⁸ A través de escrito del 20 de septiembre de 2019, la demandante recordó que la posibilidad de diferir los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad es excepcional. Adicionalmente, señaló que (i) la gravedad de la infracción constitucional es alta; (ii) la posibilidad de diferir los efectos de la sentencia genera una afectación grave y directa sobre los curadores urbanos de todo el país; y (iii) el retiro inmediato de la norma cuestionada no tendría un impacto *relevante*, en tanto la Superintendencia de Notariado y Registro puede acudir a su presupuesto general para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia y el control que adelanta.

¹⁹ En relación con este aspecto, a través de la sentencia C-036 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, esta Corporación recordó que el principio *pro actione* proscribía la posibilidad de condicionar la admisión de una demanda de inexecutable al cumplimiento de exigencias técnicas especialísimas que hagan nugatorio el uso efectivo de ese mecanismo.

²⁰ “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: // 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

²¹ “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

²² A través de la sentencia C-235 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, la Corte explicó que las condiciones de que trata el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1997 estructuran los requisitos generales que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad y los parámetros relacionados con el concepto de violación las exigencias especiales de admisión de estas acciones públicas.

²³ En este sentido, se pueden consultar las sentencias C-331 de 2019, C-294 de 2019, C-292 de 2019 y C-250 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; C-056 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-042 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-002 de

4. En el caso objeto de estudio, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cuestiona la aptitud de la demanda, en tanto considera carece de una argumentación *clara* en relación con los motivos por los cuales los artículos cuestionados son inexecutable. También señala que los razonamientos expuestos son subjetivos (*certeza*) e *impertinentes* debido a que la norma no adolece de problemas de constitucionalidad y a que no explica por qué se opone a la Carta Política.

Por su lado, la Superintendencia de Notariado y Registro también señala que no se presenta una oposición objetiva y verificable entre las disposiciones atacadas y la Constitución (*especificidad*). Además, afirma que la accionante parte de una noción equivocada por cuanto el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no establece un nuevo tributo (*certeza*), y que sus argumentos son contradictorios no permitiendo establecer con *claridad* el concepto de violación.

5. Para la Corte la demanda sí cumple las exigencias argumentativas básicas que sobre la materia se han establecido. En primer lugar, aunque las solicitudes de inhibición no fueron suficientemente fundamentadas y una de ellas busca suplir finalmente el debate constitucional²⁴, se procederá a estudiarlas en su conjunto en orden a determinar la procedencia de una decisión de fondo.

6. En lo relacionado con la *claridad* del cargo, esta Corte advierte que a partir de la revisión de la demanda se logra inferir razonablemente cuál es el sentido en el que va dirigido el cuestionamiento constitucional, esto es, *la inexistencia de un sistema y un método respecto de la presunta tasa contenida en el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016*, al que se deba ajustar la autoridad administrativa al establecer los costos de la prestación del servicio a recuperar y, por ende, la tarifa del tributo.

7. En lo concerniente al requisito de *certeza* se observa que, contrario a lo expuesto por la Superintendencia, una lectura literal permite advertir que las disposiciones acusadas se encuentran contenidas en el Capítulo III de la Ley 1796 de 2016, denominado “*tasa de vigilancia*”. Asimismo, la demanda resulta, en principio, acertada al cuestionar el artículo 30 en tanto corresponde al precepto que le entrega al Ministerio de Vivienda la reglamentación del porcentaje de las expensas que deben pagar los curadores urbanos para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que efectuará la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que requiere la determinación previa del sistema y el método por el Congreso, la asamblea o el concejo, que se echa de menos.

2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-189 de 2017, M.P.(e.) José Antonio Cepeda Amarís; C-045 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa; C-004 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-055 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-499 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo; C-081 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-281 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; C-802 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-181 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

²⁴ En la sentencia C-422 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se sostuvo que “*una solicitud de inhibición no puede sustentarse en lo que debe ser objeto precisamente de discusión y respuesta constitucional, (...) la obligación de este Tribunal e(s) proceder a valorar y responder de fondo el asunto que nos ocupa*”. Reiterada en la sentencia C-294 de 2019.

Aunado a lo anterior, una interpretación contextual del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 permite preliminarmente inferir que al contemplar la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos, se están gravando esos ingresos a través de una carga impositiva diferente a la que existe en el caso de los ciudadanos que solicitan la expedición de una licencia urbanística, pues esta nueva obligación se enmarca en la relación que se creó entre la Superintendencia de Notariado y Registro y los curadores urbanos. De todas maneras, al involucrar este supuesto la problemática central del asunto, al Tribunal le asiste, en principio, el deber de examinar de fondo el asunto como garantía para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

8. Por otro lado, los argumentos presentados por la accionante son *pertinentes*, pues tienen relación con la exigencia contenida en el artículo 338 de la Constitución, en los escenarios en los que se delega en una autoridad administrativa la reglamentación en orden a la fijación de la tarifa de una presunta tasa.

9. En cuanto a la *especificidad* del cargo la Sala advierte que el núcleo de la controversia planteada por la actora se circunscribe al desconocimiento de la obligación de establecer un sistema y un método de que trata el artículo 338 de la Constitución, con lo cual se expone la manera como se contraponen las normas cuestionadas y la Carta Política.

10. Finalmente, esta Corporación encuentra que a partir de los argumentos presentados en la demanda se deriva una duda mínima respecto de la constitucionalidad de los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016 (*suficiencia*), consistente en que pudo presentarse la violación del principio constitucional de legalidad tributaria, así como la inconstitucionalidad por consecuencia.

Problema jurídico y metodología de decisión

11. La Corte entrará resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se vulnera el principio de legalidad tributaria (art. 338 C. Pol.), cuando las disposiciones acusadas establecen que se destinará una parte de las expensas que perciben los curadores urbanos, para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la función pública que estos desempeñan, sin establecer presuntamente el sistema y el método a partir del cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará el porcentaje que se empleará para ese fin?

Para la resolución del interrogante planteado, deberá establecer, en primer lugar, si se está ante una tasa, tal como fue objetado por la Superintendencia de Notariado y Registro. Asimismo, atendiendo la respuesta que se brinde en su conjunto a lo mencionado, se procederá a resolver sobre los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016, último de los cuales se alega una presunta inconstitucionalidad por consecuencia.

De esta manera, este Tribunal reiterará su jurisprudencia acerca (i) del principio de legalidad en materia tributaria; (ii) de las exigencias que debe cumplir el Congreso de la República para implementar una tasa. Con base en lo anterior abordará (iii) el asunto *sub examine*.

El principio de legalidad en materia tributaria. Reiteración de jurisprudencia constitucional

12. El principio de legalidad en materia tributaria tiene su fundamento normativo en los artículos 150 y 338 de la Constitución²⁵, en tanto disponen que el Congreso de la República tiene la potestad de “[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, y que “[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”²⁶.

13. Este principio se cimienta en el aforismo “*nullum tributum sine lege*”²⁷, según el cual solamente los organismos de representación popular están facultados para imponer este tipo de cargas, y, además, constituye una característica definitoria del Estado constitucional²⁸, pues guarda una íntima relación con la necesaria legitimidad democrática de las normas fiscales. De ahí que su objetivo primordial²⁹ sea “*fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido*”³⁰.

14. En armonía con ello, (i) los tributos³¹ deben ser establecidos por las corporaciones públicas de elección popular, con lo cual se proscribe la

²⁵ Cfr. Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁶ Los incisos dos y tres del artículo 338 establecen: “*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. // Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo*”.

²⁷ Cfr. Sentencias C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esas dos decisiones se explicó que este mandato “*surge a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio ‘no taxation without representation’, universalmente reconocido como uno de los pilares del Estado democrático*”.

²⁸ Cfr. Sentencias C-278 de 2019, C-056 de 2019, C-010 de 2018 y C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹ Sentencia C-891 de 2012.

³⁰ Sentencias C-018 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; y C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³¹ A través de la sentencia C-927 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) esta Corporación definió los tributos como “*aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363)*”.

posibilidad de delegar esa facultad en otras autoridades; (ii) la obligación tributaria se hace exigible solamente cuando se ha determinado de forma previa al hecho que la origina; (iii) el Congreso de la República está obligado a determinar los elementos esenciales del tributo, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa³²; y (iv) la potestad tributaria de las entidades territoriales se encuentra condicionada por la Constitución y la ley³³.

15. La determinación de los componentes básicos del tributo, ha dicho la Corte, genera certidumbre en torno al contenido de los compromisos que en materia fiscal tienen los ciudadanos. En esa medida, además de constituir un principio autónomo³⁴, la *certeza tributaria* impone a las autoridades competentes para establecer los gravámenes la obligación de establecer con *claridad* y *precisión*³⁵ los elementos esenciales del impuesto, la tasa o la contribución, como una medida encaminada a asegurar la seguridad jurídica y la eficacia del recaudo del tributo³⁶.

16. A pesar de ello esta Corporación ha sostenido que además de la posibilidad de delegar la fijación la tarifa de las tasas, resulta admisible que el Congreso de la República comisione a las autoridades administrativas para que determinen algunos aspectos *formales* y *sustanciales* de los tributos, siempre que no se comprometan derechos fundamentales y sea una facultad excepcional, y cuando se trate de variables económicas con repercusiones en el gravamen, respectivamente³⁷. En lo que respecta a la categoría *formal*, este Tribunal ha explicado que refiere a la regulación de trámites administrativos que tienen que ver con el recaudo, liquidación, discusión y administración, de ciertos tributos. En contraste, en el escenario de los aspectos *sustanciales* la Corte³⁸ ha puntualizado:

“(i) la ley debe determinar directamente los elementos del tributo, pero esto no le impide remitir a nociones que tengan una contrapartida variable en la realidad económica (por ejemplo, a precios, a valores, a índices de bursatilidad), aunque su expresión concreta le corresponda a la administración, pues en tales eventos las reglas técnicas permiten

³² Cfr. Sentencia C-644 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³³ Cfr. Sentencia s C-130 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁴ Cfr. Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁵ Acerca de este aspecto la sentencia C-891 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) explicó: “(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”.

³⁶ Sentencias C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-602 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁷ Cfr. Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁸ Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

aplicar los conceptos empleados ‘con un alto nivel de certeza’;³⁹ (ii) si bien no es preciso que se defina estrictamente en la ley el mecanismo para medir o expresar esa variable, sí se debe ‘indicar la manera como debe ser fijado’ en el reglamento el mecanismo correspondiente,⁴⁰ lo cual significa que debe haber pautas, criterios o estándares generales incluso flexibles, que orienten la reglamentación de la materia; (iii) en ningún caso la ley puede facultar al Ejecutivo para ‘cambiar, introducir nuevos elementos [...], ni modificar las reglas ya trazadas por la Ley’⁴¹”.

17. A partir de ahí, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la legalidad del tributo contribuye a consolidar su *predeterminación*, la *seguridad jurídica* y la *unidad económica*⁴². En el primer caso, porque, como se mencionó, obliga a las corporaciones públicas de elección popular a definir, a través de normas previas y ciertas, los elementos del gravamen, sin perjuicio de la posibilidad que existe de habilitar a las autoridades administrativas para fijar el monto de la tarifa de las tasas y las contribuciones, y de determinar algunos aspectos concretos del tributo⁴³.

En el segundo, debido a que les permite a los ciudadanos conocer el alcance de las obligaciones que poseen con el Estado en materia tributaria, y porque consolida la existencia de reglas claras y concretas, que, a su vez, aseguran la previsibilidad de las decisiones de las autoridades administrativas y judiciales. Por último, apuntala la existencia de un modelo económico común, por cuanto asegura un diálogo dinámico y coherente entre las competencias de las autoridades territoriales y del Congreso de la República.

18. Por último, en lo concerniente a los tipos de cargas fiscales esta Corporación ha señalado que generalmente se clasificación en impuestos, tasas y contribuciones especiales⁴⁴. Tales categorías, sin embargo, no constituyen una agrupación exhaustiva de las cargas tributarias que existen en el país, sino que responden a la organización habitual de las mismas⁴⁵.

³⁹ Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁰ Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. *En ese caso, como se refirió, la norma acusada le atribuía a la administración la facultad de fijar el mecanismo para calcular el valor patrimonial de ciertos documentos, a efectos de liquidar el impuesto de renta. La Corte dijo que en casos así, la ley podía definir conceptualmente la base gravable, pero no tenía que fijar el valor puntual sobre el cual aplicar la tarifa. En esos casos el legislador “[d]ebe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado” el valor, sin que le sea exigible o necesario sin embargo señalar “las sumas concretas”.*

⁴¹ Sentencia C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En este asunto, la Corte encontró ajustada a la Constitución la competencia atribuida por la ley a la administración para expresar los precios de una contribución originada en el diferencial de precios, precisamente sobre la base de que, entre otras razones, no era un poder para “cambiar, introducir nuevos elementos [...], ni modificar las reglas ya trazadas por la Ley”.

⁴² La categorización que se presenta a continuación se tomó a partir de la sentencia C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A su vez, sobre este aspecto, se pueden consultar las sentencias C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴³ Cfr. Sentencia C-585 de 2015.

⁴⁴ Cfr. Sentencias C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-704 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-927 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-666 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-243 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁵ Una conclusión en contrario implicaría desconocer la existencia, además de las contribuciones parafiscales, de los tributos *sui generis* a los que esta Corte ha hecho referencia en sus decisiones.

Dicho lo anterior, la Sala efectuará una breve referencia de las *características* que poseen cada una de esas especies; centrándose especialmente en las **tasas** por corresponder el asunto por resolver. Posteriormente, hará lo propio respecto de los elementos del tributo.

Impuestos	(i) constituyen una carga tributaria general, por lo cual se le cobra a todos los ciudadanos que den lugar a ello; (ii) no tienen relación con la generación de un beneficio directo para el contribuyente; (iii) el Estado puede disponer de los recursos que se recauden a partir de esta carga fiscal según lo dispuesto en los planes y presupuestos nacionales, en tanto dicho dinero ingresa a las arcas generales del Estado en virtud del principio de unidad de caja; (iv) el pago es obligatorio, por lo que se puede asegurar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) y la capacidad económica del contribuyente se debe tener en cuenta en la norma que lo crea ⁴⁶ .
Tasas ⁴⁷	<p>Son ingresos tributarios a través de los cuales se asegura la recuperación total o parcial de los costos⁴⁸ en los que incurre el Estado para garantizar la prestación de un servicio o la utilización de un bien de dominio público y, además, se trata de una imposición que se establece unilateralmente por el Estado, pero que solamente se origina a partir de la solicitud del contribuyente.</p> <p>A su vez, se caracterizan porque (i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano es individualizable; (ii) su naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se</p>

⁴⁶ Cfr. Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. También se pueden consultar las sentencias C-178 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa; C-678 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-228 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1171 de 2005; Álvaro Tafur Galvis, C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-577 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-545 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz; C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁴⁷ A través de la sentencia C-465 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte había definido las tasas así: “*Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta*”.

⁴⁸ En lo que respecta al fenómeno de la recuperación de costos, la sentencia C-1371 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) explicó: “*con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado. Es más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado, sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado. En este sentido, la Corte comparte lo señalado por el actor así como el Procurador General de la Nación, en cuanto a la clasificación del concurso económico ‘establecido en la norma acusada, como una tasa contributiva’*”.

	habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos ⁴⁹ .
Contribuciones especiales	(i) se originan a partir de la realización de obras públicas o actividades de interés colectivo que generan un beneficio para un individuo o un grupo de ello; (ii) reconocen la existencia de una inversión estatal; (iii) la obligación que se encuentra a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido; (iv) los ciudadanos beneficiados con la obra pública o la actividad de interés colectivo no pueden negarse a la inversión y se encuentran comprometidos con el pago del tributo; (v) son cargas fiscales, por regla general, progresivas, pues se liquidan a partir del beneficio obtenido ⁵⁰ .

19. En lo que respecta a los elementos del tributo, el artículo 338 de la Constitución establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los tributos. Como resultado de ello, la Corte se ha ocupado de explicar cuáles son las implicaciones que se derivan a partir de cada uno de esos componentes. Veamos⁵¹:

Sujeto activo	Acerca de este elemento se ha estructurado un concepto tripartito. Por ello, se puede tener como sujeto activo (i) a quien tiene la potestad de establecer el tributo; (ii) al acreedor que tiene la facultad para exigir el pago de la prestación económica que aparece como resultado de la carga fiscal; y (iii) al beneficiario del dinero recaudado, quien también puede disponer del mismo ⁵² .
Sujeto pasivo	El sujeto pasivo puede ser de <i>iure</i> y de <i>facto</i> . En el primer caso se trata de quienes pagan formalmente el impuesto, y en el segundo de quienes soportan efectivamente las consecuencias económicas del tributo ⁵³ . La Corte ha explicado esta clasificación con el siguiente ejemplo: “ <i>En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final</i> ” ⁵⁴ .
Hecho generador	Este elemento “ <i>define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera</i>

⁴⁹ Cfr. Sentencias C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-155 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁰ Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵¹ La caracterización que se efectúa se tomó de la sentencia C-260 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁵² Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵³ Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁴ Sentencia C-412 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

	<i>abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal</i> ⁵⁵ .
Base gravable	Este componente hace referencia a <i>“la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”</i> ⁵⁶ .
Tarifa	La tarifa <i>“debe entenderse como la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente”</i> ⁵⁷ .

20. En conclusión, la determinación de los elementos esenciales del tributo es competencia exclusiva de las corporaciones públicas de elección popular, en atención al principio de legalidad en materia tributaria previsto en la Constitución. Sin embargo, el Congreso de la República puede autorizar a las autoridades administrativas para que determinen algunos componentes del tributo, tales como los aspectos *formales* y *sustanciales* a los que se hizo alusión, y la fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones.

Las exigencias que debe cumplir el Congreso de la República para implementar una tasa. Reiteración de jurisprudencia constitucional

21. El artículo 338 de la Constitución establece que *“[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”* (subrayado fuera del texto).

22. La Corte Constitucional ha ratificado en múltiples decisiones la posibilidad de autorizar a una entidad administrativa para que señale la tarifa de las tasas y contribuciones, en tanto se establezca previamente el sistema y el método⁵⁸, y, además, ha reconocido que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere *“una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata”*⁵⁹. En este sentido, ha señalado que *“resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación*

⁵⁵ Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Sentencia C-537 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara. Concepto reiterado en sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁸ Sentencias C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-704 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-536 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-243 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1063 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; entre otras.

⁵⁹ Sentencias C-074 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

*de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo*⁶⁰.

23. En lo que respecta a su aplicación, esta Corporación limitó originalmente el alcance de la delegación. Así, en la sentencia C-455 de 1994⁶¹, sostuvo que *“[t]al posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales”*⁶². A pesar de ello, más adelante este Tribunal morigeró su posición e hizo más flexible la definición del sistema y el método. De ese modo, a través de la sentencia C-482 de 1996⁶³, indicó lo siguiente:

*“La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes. || Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución. Y cuya buena fe se presume, según el principio general del derecho, mientras no se demuestre lo contrario”*⁶⁴.

24. A partir de allí, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición pacífica y consistente⁶⁵ en relación con el contenido de la exigencia de que trata el artículo 338 de la Constitución en materia de tasas y contribuciones. Así, ha sostenido que debe examinarse caso por caso si el Congreso de la República determinó el sistema y el método⁶⁶ y, consecuentemente, ha exigido una definición clara y precisa de esos elementos, mas no ha reclamado el establecimiento de fórmulas sacramentales o rigurosas en torno a los mismos⁶⁷. De ese modo, ha explicado:

“que tanto el ‘sistema’ como el ‘método’, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción

⁶⁰ Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esa providencia, la Corte examinó la constitucionalidad de la tasa cobrada a los adjudicatarios de bienes baldíos por los servicios de titulación de sus predios.

⁶¹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶² Sentencia C-455 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En cualquier caso, es necesario aclarar que esa decisión constituye, a su vez, un cambio en la perspectiva de la Corte en relación con este aspecto, debido a que en la sentencia C-465 de 1993 esta Corporación había aplicado una exigencia menos estricta. En relación con la evolución jurisprudencial del sistema y el método se puede consultar la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶³ MM.PP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara.

⁶⁴ Sentencia C-482 de 1996, MM.PP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara.

⁶⁵ Aunque en la sentencia C-816 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte aplicó nuevamente la postura restrictiva en torno a este asunto de manera aislada.

⁶⁶ Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En esa decisión, la Corte examinó la constitucionalidad de las tasas retributivas y compensatorias en materia ambiental.

⁶⁷ *Ibidem*.

detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser. // Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados”⁶⁸.

25. Aunado a lo anterior, la Corte también ha expuesto el concepto y alcance propiamente del sistema y del método. Específicamente, en la sentencia C-155 de 2003⁶⁹ se indicó:

“un sistema ‘se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes’⁷⁰. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. // Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria”.

26. En armonía con ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de tal exigencia parte de una premisa básica: *“el legislador desconoce tal obligación cuando guarda absoluto silencio al respecto y no fija ningún parámetro en relación con tales elementos de la obligación tributaria -sistema y método-, así aluda al concepto genérico de recuperación de costos”⁷¹*. Por ende, si el Congreso de la República no cumple con la obligación contenida en el artículo 338 de la Constitución no es competencia de la administración llenar ese vacío a partir del ejercicio de la potestad reglamentaria⁷².

27. En suma, la determinación del sistema y del método constituye una exigencia ineludible cuando se delega la fijación de la tarifa de las tasas y contribuciones a las autoridades administrativas. Ese criterio, a su vez, comporta la necesidad de establecer con suficiente claridad y precisión los parámetros que delimitan la autorización conferida al ejecutivo, dado que no implica que el legislador debe agotar la regulación de todas las materias hasta el menor detalle.

⁶⁸ Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶⁹ M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C-449 de 2015, C-621 de 2013 y C-704 de 2010.

⁷⁰ Sentencia C-251 de 2002, MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

⁷¹ Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷² Sentencia C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

28. Ahora bien, la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la necesidad de que la determinación de la tarifa esté precedida por la definición de un sistema y un método por parte del legislador⁷³. Así, en la sentencia C-134 de 2009⁷⁴ estudió si la delegación que efectuó el Decreto Ley 356 de 1994, a efectos de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada determinara el costo de las credenciales y las licencias que debían portar el personal de los servicios de vigilancia y seguridad privada, vulneraba los artículos 150, numeral 10, y 338 de la Constitución, en lo concerniente a la prohibición de establecer impuestos a través de los decretos leyes y el establecimiento de un sistema y un método.

En esa ocasión, sostuvo que, además del reproche constitucional que suscitaba el desconocimiento de la prohibición de que posee el Presidente de la República para establecer impuestos por vía de la habilitación legislativa, los preceptos atacados no señalaron el sistema y el método para calcular “*las tarifas en función de sus costos y beneficios y del reparto de las mismas*”. Por ende, declaró la inexecutable de las expresiones relacionadas con el valor de las licencias y credenciales, cuestionados en la demanda.

29. Igualmente, en la sentencia C-402 de 2010⁷⁵ esta Corporación examinó la exequibilidad del artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994, que le otorgó a la Junta Directiva del, entonces, Incora la potestad para determinar la tarifa máxima que se podía cobrar a los adjudicatarios de los terrenos baldíos por los servicios de titulación, debido a que, en criterio del demandante, este no establecía un sistema y un método para delimitar la delegación efectuada por el legislador

Al resolver esa cuestión el fallo sostuvo que, en primer término, la disposición demandada sí preveía una tasa, pues se trataba de una prestación económica originada a partir de una imposición legal y que estaba encaminada a recuperar los costos en los que incurría la autoridad administrativa para materializar el servicio mencionado, lo que descartaba la posibilidad de que se tratara de un precio público.

Asimismo, explicó que el Congreso de la República no identificó ningún “*criterio*” que permitiera definir el costo de la misión encomendada al Incora y la forma de hacer su reparto. Aunado a ello, mencionó que la alusión genérica a los costos en los que incurre la entidad para llevar a cabo el proceso de titulación no satisfacía las condiciones de precisión mínimas para cumplir la exigencia de que trata el artículo 388 de la Constitución en lo relativo al sistema

⁷³ Además de las cuatro decisiones a las que se hace alusión, la Corte ha examinado el cumplimiento de la exigencia relacionado con el establecimiento por parte del legislador de un sistema y un método en materia de tasas en las sentencias C-809 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-692 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y C-116 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Asimismo, en el contexto del sistema y el método a nivel de las contribuciones se pueden consultar las sentencias C-950 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁴ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

y el método, en tanto los parámetros jurisprudenciales concernientes a este aspecto “*exigen que la previsión legislativa sea clara y expresa, resultando inadmisibles para la Corte previsiones tácitas o carentes de univocidad*”.

30. De otro lado, a través de la sentencia C-449 de 2015⁷⁶ se resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 42 (parcial) de la Ley 99 de 1993, que establecía las tasas las tasas retributivas y compensatorias en lo concerniente al servicio público de saneamiento ambiental. Particularmente, el accionante cuestionó que la norma no contenía la base gravable o la tarifa del tributo y que, por lo tanto, desconocía el artículo 338 de la Carta Política.

La Corte encontró que no le asistía razón al demandante debido a que, en lo referente a la determinación de la tarifa, el precepto cuestionado sí ofrecía unos “*principios*” y “*reglas*” a los que debía sujetarse el Ministerio de Ambiente para fijar ese elemento esencial la carga fiscal⁷⁷. Puntualmente, destacó que el Congreso de la República estableció cuatro parámetros en lo concerniente al sistema, así como otros cuatro en relación con el método⁷⁸. En consecuencia, declaró la constitucionalidad los preceptos demandados.

31. Adicionalmente, mediante la sentencia C-074 de 2018⁷⁹ este Tribunal tuvo la oportunidad de estudiar las objeciones gubernamentales al proyecto de ley 166 de 2016 del Senado y 104 de 2015 de la Cámara de Representantes que, entre otras cosas, planteaba un problema de constitucionalidad relacionado con el principio de legalidad en materia tributaria. Concretamente, el Presidente de la República cuestionó que a través del parágrafo 2 del artículo 9 de esa proposición el Congreso estaba creando una tasa sin establecer sus elementos esenciales, en tanto delegó en el Colegio Colombiano de Entrenamiento

⁷⁶ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁷ A pesar de que el cargo planteado por el demandante se limitó a cuestionar la falta de la tarifa, la Corte se ocupó de examinar si en ese caso se había presentado un sistema y un método a efectos de que la delegación efectuada cumpliera las exigencias de que trata el artículo 338.

⁷⁸ La Corte explicó: “*Respecto a la fijación de la tarifa por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el legislador estableció anticipadamente en los incisos 3 y 4 del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, tanto el sistema como el método. El primero al indicar la norma examinada que para la definición de los costos y beneficios sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) la tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) el Ministerio de Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) el cálculo de la depreciación incluye la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Y por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; y finalmente d) el cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas. // En cuanto al método para fijar la tarifa, el inciso siguiente de la norma demanda informa que con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema, el Ministerio de Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) a cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes*”.

⁷⁹ M.P. Carlos Bernal Pulido.

Deportivo la facultad para establecer el costo de la inscripción permanente y provisional y de la certificación de idoneidad de los entrenadores deportivos.

Al resolver ese asunto la Corte señaló que la objeción era fundada debido a que, a pesar de que se trataba de una tasa y el legislador no estableció directamente la tarifa de la misma, no se determinaron “*las reglas y las directrices necesarias para determinar los costos ni los criterios para distribuirlos (sistema), ni mucho menos [...] los pasos o las pautas que debería observar el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para determinar el monto en concreto de la obligación tributaria (método)*”⁸⁰.

32. Finalmente, la Corte encuentra necesario subrayar que no ha sido extraño a la legislación y a la jurisprudencia constitucional el cobrar una tasa tratándose de la función de vigilancia que prestan las Superintendencias. Véase, por ejemplo, que en la sentencia C-218 de 2015⁸¹ sostuvo que el cobro efectuado a los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte constituía una tasa y a partir de esa premisa resolvió la problemática planteada⁸².

El asunto *sub-examine*

33. La Ley 1796 de 2016⁸³ establece medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones, el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos y la asignación de otras funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro⁸⁴. En ese sentido, modifica el proceso de selección y el régimen disciplinario de los curadores urbanos, debido a que, entre otras, cambia los requisitos para acceder al cargo⁸⁵ y contempla la creación de una Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos a efectos de que adelante funciones de vigilancia y control, sin perjuicio del poder proferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación⁸⁶. Adicionalmente, los artículos 30 y 31, *ejusdem*, bajo el

⁸⁰ A través de la sentencia C-490 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido) la Corte analizó las modificaciones efectuados por el Congreso de la República al proyecto de ley en respuesta a esa decisión y encontró que no se había cumplido la *ratio decidendi* de la C-074 de 2018.

⁸¹ M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

⁸² Sobre este aspecto también se puede consultar la sentencia C-809 de 2007.

⁸³ “*Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones*”. La Ley 1796 de 2016 está conformada por cinco títulos. El primero contiene un capítulo alusivo a las disposiciones generales; el segundo tiene dos capítulos, uno acerca de la revisión de diseños y supervisión técnica de las edificaciones y otro sobre la protección del comprador de vivienda; el tercero contiene un capítulo acerca del régimen de incompatibilidades; el cuarto tiene tres capítulos, el primero acerca de la selección de curadores urbanos, el segundo sobre el régimen disciplinario y la vigilancia de los curadores urbanos, y el tercero acerca de la tasa de vigilancia; y el último título tiene un capítulo regulatorio de otras disposiciones.

⁸⁴ Artículo 1.

⁸⁵ Artículo 22: “<Rige a partir del 13 de julio de 2017> Modifíquese el numeral 1 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9o de la Ley 810 de 2003: || 1. El alcalde municipal o distrital designará a los curadores urbanos, previo concurso de méritos, a quienes figuren en los primeros lugares de la lista de elegibles, en estricto orden de calificación. || (...)”.

⁸⁶ Artículo 24: “*El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos. Los recursos para su*

Capítulo III denominado “*tasa de vigilancia*”, imponen la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos para asegurar la sostenibilidad de la misión que se le encomendó a esa nueva dependencia y la creación de un fondo cuenta que se formará a partir de los recursos que se recauden con ese fin, respectivamente.

34. La demanda que se estudia en esta ocasión cuestiona principalmente la exequibilidad del primero de esos artículos, al considerar que infringe el mandato contenido en el artículo 338 de la Constitución en lo concerniente a la falta de un sistema y un método para que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente el porcentaje de las expensas que se asignará a ese propósito⁸⁷. En cuanto al artículo 31, la accionante considera que debido a su relación inescindible con la disposición que crea la carga fiscal también debe ser declarado contrario a la Carta Política al perder todo sentido su contenido.

Con excepción del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Notariado y Registro, los demás intervinientes⁸⁸ y el Procurador General de la Nación consideran que, en efecto, los artículos demandados van en contravía de la Constitución, pues no cumplen las exigencias contenidas en el artículo superior mencionado.

35. Bajo esa perspectiva, la Corte plantea la necesidad de **determinar previamente** si la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro **se inserta dentro de la categoría de una tasa**, y solo de ser ello así se verificará si esta cumple las exigencias contenidas en el artículo 338 de la Constitución en lo relativo al sistema y el método.

36. Del contexto de las normas acusadas y demás disposiciones pertinentes previstas en la Ley 1796 de 2016, puede observarse que se instituyeron algunos de los componentes propios de cualquier tributo, en esta oportunidad de una tasa.

En efecto, la Corte encuentra que la destinación a la que se refiere el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 sí constituye una tasa debido a (i) que se trata de una obligación que estableció unilateralmente el Estado; (ii) que se hace exigible a las personas que optan por desarrollar la función pública que se le encomendó a los curadores urbanos; y (iii) que tiene el propósito de recuperar los costos que se originan a partir de la misión de vigilancia y control que presta la Superintendencia de Notariado y Registro, y de la materialización del concurso de méritos necesario para la designación de los curadores. Por

funcionamiento y costos adicionales serán cubiertos con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro”.

⁸⁷ La sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro.

⁸⁸ El Colegio Nacional de Curadores Urbanos; el Instituto Colombiano de Derecho Tributario; y los ciudadanos Leidy Tatiana Arias Moreno, Jenny Marcela Bonilla Carrillo, Alejandro Naranjo Valderrama, Oscar Mauricio Molina Santanilla, Nagi Daniela Meneses Olaya.

consiguiente, se cumplen los elementos característicos de una tasa conforme se sostuvo en el punto 18 de esta decisión.

Igualmente, la conclusión a la que ha arribado la Corte se puede constatar estableciendo si se configuran los componentes esenciales del tributo. En este sentido, esta Corporación encuentra que la Superintendencia de Notariado y Registro constituye el *sujeto activo* del gravamen en tanto es la entidad que se beneficiará con la destinación de un porcentaje de las expensas que cobran los curadores urbanos. A su vez, los curadores urbanos son el *sujeto pasivo* por cuanto deben entregar una parte de los recursos que perciben como consecuencia de la prestación sus servicios. La función pública que se ejerce a través de las curadurías urbanas estructura la situación de hecho a partir de la cual la Ley 1796 de 2016 originó el tributo, es decir, el *hecho generador*. Por último, las expensas que perciben los curadores urbanos componen la *base gravable* debido a que constituyen la magnitud a la cual se aplicará la respectiva tarifa.

37. Aunado a lo anterior, un análisis literal, histórico y sistemático permite constatar que, en efecto, la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos sí constituye una tasa⁸⁹. Veamos:

38. Esta Corporación encuentra que la denominación con la cual el Congreso de la República identificó el Capítulo III del Título IV de la Ley 1796 de 2016 resulta pertinente en tanto allí se hace referencia expresa a la “*tasa de vigilancia*”, con lo cual se recurre a la utilización de un término que, como se explicó, identifica una de las clases de los tributos. Aunado a lo anterior, la referencia a la reglamentación del “*porcentaje de las expensas que se destinará para este fin*”, permite al menos deducir dos situaciones: primero, que el artículo generó una obligación a partir de los dineros que perciben las curadurías urbanas con ocasión del ejercicio de la función pública que desempeñan y, segundo, que la magnitud de esa imposición no está definida en el mismo artículo.

De ese modo, el examen *literal* de la disposición acusada clarifica su alcance y le da elementos esenciales a la Corte para concluir que, por un lado, genera una obligación, al parecer, tributaria a cargo de las curadurías urbanas y que, por el otro, no establece todos los elementos esenciales de ese tipo de obligaciones al limitarse a delegar la reglamentación del “*porcentaje de las expensas*” al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

39. De otro lado, la Corte encuentra que en la exposición de motivos del proyecto de ley 111 de 2014 de la Cámara de Representantes y 138 de 2016 del Senado de la República, que dio origen a la Ley 1796 de 2016, se explicó:

“También se propone la creación de una Superintendencia Delegada dentro de la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro,

⁸⁹ En las siguientes sentencias se han aplicado métodos de interpretación: C-372 de 2016, C-415 de 2002 y C-1287 de 2001.

para el ejercicio de la vigilancia, inspección y control del servicio público que prestan los Curadores Urbanos. Así mismo del cobro de una tasa de vigilancia que deberán pagar los curadores a favor de la Superintendencia. // Concordante con lo anterior, la propuesta de ley incluye la creación de un Fondo Cuenta sin personería jurídica, el cual se formará con la tarifa por concepto de la vigilancia y los aportes que deberán hacer de sus ingresos los curadores urbanos, administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, quien podrá delegar esta función en el Secretario General, con la asesoría de un Consejo. El Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto”⁹⁰ (subrayado fuera del texto).

Esa referencia al cobro de una tasa de vigilancia refuerza la conclusión que se presentó a partir del análisis de la redacción del artículo 30, pues contiene una mención a la clase de tributo que cuestiona la demandante y, además, acredita que, a pesar de las modificaciones que pudo haber sufrido el proyecto de ley en el trámite que surtió en el Congreso de la República, la intención del autor del proyecto⁹¹ se mantuvo incólume en lo relativo a la creación de un cobro a los curadores y para con la Superintendencia de Notariado y Registro.

40. Por último, una revisión integral de la Ley 1796 de 2016, esto es, en todo su articulado, permite concluir que a través de esa legislación se le entregó a la Superintendencia de Notariado y Registro la vigilancia y control de la función que desempeñan los curadores urbanos y que, además, los recursos para el cumplimiento de esa obligación fueran cubiertos “**con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro**”⁹² (negrilla fuera del texto). Asimismo, que el concurso para la designación de los curadores se financia “**con cargo al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro y al Fondo Cuenta de Curadores**” (negrilla fuera del texto). Es decir, se creó una obligación para recuperar el costo de la prestación del servicio de vigilancia y la realización del concurso.

41. Ahora bien, la Corte observa que la tarifa del gravamen no fue establecida por el Congreso de la República, sino que este le otorgó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la potestad para reglamentar el monto final del tributo que debe pagar el contribuyente. Como resultado de ello, resulta necesario **examinar si en este caso se estableció por el legislador con suficiente claridad y precisión un sistema y un método** a partir del cual se pueda determinar la tarifa.

De entrada la Sala advierte que la respuesta a ese interrogante no se encuentra en el artículo 30 cuestionado, pues allí solamente se hace alusión a la finalidad de la tasa, es decir, “*la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la*

⁹⁰ Gaceta 541 de 2014.

⁹¹ El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁹² Ley 1796 de 2016, artículo 24.

Superintendencia de Notariado y Registro”, y a la autorización a favor del Ministerio para reglamentar el porcentaje de las expensas, a efectos de determinar la tarifa. En consecuencia, esta Corporación se ocupará de evaluar si la sujeción del Ministerio de Vivienda al “*ejercicio de las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003 y el Decreto número 1469 de 2010 (compilado por el Decreto número 1077 de 2015)*”, constituye el sistema y el método para ejercer adecuadamente la reglamentación del porcentaje de las expensas que se destinarán para ese fin.

La Corte precisa que no realizará un análisis del Decreto 1469 de 2010⁹³, compilado por el Decreto 1077 de 2015⁹⁴, por cuanto el sistema y el método que debió establecer el Congreso de la República solamente puede consagrarse en una norma con rango de ley y esa reglamentación carece de esa calidad al ser expedida por el Gobierno nacional⁹⁵.

42. La Ley 388 de 1997⁹⁶ tiene como objetivos (i) armonizar y actualizar las disposiciones vigentes hasta ese momento con la Constitución y demás normas pertinentes; (ii) otorgarle herramientas a los municipios para organizar su territorio, preservar su patrimonio ecológico y cultural, y prevenir la ocurrencia de desastres en los asentamientos de alto riesgo; (iii) garantizar la debida utilización del suelo; (iv) promover la concurrencia armónica entre la Nación, el municipio y las demás autoridades ambientales y administrativas en el ordenamiento del territorio; y (v) facilitar la ejecución de intervenciones urbanísticas integrales⁹⁷.

Particularmente, el Capítulo XI de esa legislación regula lo relativo a “*las licencias y las sanciones urbanísticas*”, haciendo referencia a la figura del curador urbano. En este sentido, el artículo 101, *ejusdem*⁹⁸, establece que a

⁹³ “*Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones*”.

⁹⁴ “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”

⁹⁵ El Decreto 1469 de 2010 señala que se expidió “*en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 99 y los numerales 3, 4 y 5 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, y en desarrollo del artículo 48 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 7º de la Ley 675 de 2001, el parágrafo del artículo 7º y el artículo 9º de la Ley 810 de 2003 y el artículo 108 de la Ley 812 de 2003*”.

⁹⁶ “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”.

⁹⁷ La Ley 388 de 1997 está conformada por trece capítulos alusivos a (i) los objetivos y principios generales, (ii) el ordenamiento del territorio municipal, (iii) los planes de ordenamiento territorial, (iv) la clasificación del suelo, (v) la actuación urbanística, (vi) el desarrollo y la construcción prioritaria, (vii) la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, (viii) la expropiación por vía administrativa, (ix) la participación en plusvalía, (x) la vivienda de interés social, (xi) las licencias y sanciones urbanísticas, (xii) la participación de la nación en el desarrollo urbano y (xiii) las disposiciones finales.

⁹⁸ Entre otras cosas, el artículo 101 establece: “*Curadores Urbanos. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003. Rige a partir del 13 de julio de 2017, consultar el texto vigente hasta esta fecha en Legislación anterior. El nuevo texto es el siguiente:> El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelante proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción. // La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción. // [...] // El ejercicio de la curaduría urbana deberá sujetarse entre otras a las siguientes disposiciones: // 1. <Numeral modificado por el artículo 22 de la Ley 1796 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> El alcalde municipal o distrital designará a los curadores urbanos, previo concurso de méritos, a quienes figuren en los primeros lugares de la lista de elegibles, en estricto orden de calificación. // Para ser designado curador deben cumplirse los siguientes requisitos:*

través de esa categoría de empleo se ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas; que el periodo del mismo es de cinco años y que podrá ser designado nuevamente; y que para el acceso el particular debe ser ciudadano, poseer alguno de los títulos profesionales relacionados en la norma, acreditar una experiencia laboral de por lo menos diez años, no estar inhabilitado, acreditar la colaboración de un grupo interdisciplinario, e inscribirse y aprobar el concurso respectivo. Asimismo, autoriza al Gobierno nacional para regular lo concerniente a las expensas a cargo de los particulares que efectúen trámites ante los curadores urbanos, así como lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta función pública, *“teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas”*.

La sujeción del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003, se centra en las expensas que deben pagar los ciudadanos que utilicen los servicios que ofrecen los curadores en relación con la expedición de licencias urbanísticas⁹⁹. En este punto, resulta necesario subrayar que esa relación económica es bilateral y no tiene, más allá del particular y del curador urbano, ningún otro partícipe o interviniente, pues ello da luces acerca de los inconvenientes que pueden surgir a la hora de subsanar los vacíos que existen en la relación tributaria que se examina (Superintendencia de Notariado y Registro y curadores urbanos), a pesar de que tenga algún tipo de conexión (lejana y extraña a la tasa que se instituyen con la nueva ley) con la función que desempeñan las curadurías.

En tal sentido, la Corte encuentra que la remisión efectuada por el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no ofrece un sistema y un método al cual deba sujetarse el Ministerio de Vivienda al reglamentar el porcentaje de las expensas con la finalidad de fijar la tarifa de la tasa. Particularmente, esta Corporación advierte

[...] || 3. El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares que realicen trámites ante las curadurías urbanas, al igual que lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta función, *teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas.* || 4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente para el desempeño de esta función pública, previa evaluación de su desempeño por parte de los alcaldes municipales o distritales, en todo de conformidad con la ley que reglamente las Curadurías y con los términos y procedimientos que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional. || [...] || 6. El alcalde municipal o distrital, o su delegado permanente, será la instancia encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos. || 7. Mientras se expide la ley de que habla en el numeral 4 de este artículo, a los curadores urbanos se les aplicarán, en lo pertinente, las normas establecidas en el Estatuto de Notariado y Registro para los casos de vacancia en el cargo, vacaciones y suspensiones temporales y licencias. || 8. Ley que reglamente las curadurías determinará ente otros aspectos, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los curadores urbanos, además de los impedimentos para el ejercicio del cargo, que sean aplicables a los curadores y a los integrantes del grupo interdisciplinario de apoyo. || [...]”.

⁹⁹ Artículo 101: “2. Los municipios y distritos podrán establecer, previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo, el número de curadores en su jurisdicción, teniendo en cuenta la actividad edificadora, el volumen de las solicitudes de licencia urbanísticas, las necesidades del servicio y la sostenibilidad de las curadurías urbanas. En todo caso cuando el municipio o distrito opte por la figura del curador urbano, garantizará que este servicio sea prestado, al menos, por dos de ellos. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia. || [...] 4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente para el desempeño de esta función pública, previa evaluación de su desempeño por parte de los alcaldes municipales o distritales, en todo de conformidad con la ley que reglamente las Curadurías y con los términos y procedimientos que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional”.

que a través de la disposición demandada no se tomó en consideración que la “*tasa de vigilancia*” estructura una relación tributaria entre la Superintendencia de Notariado y Registro y los curadores urbanos, y no entre los curadores urbanos y los particulares. Por ello, se concluye que en la Ley 388 de 1997 no se encuentra contemplado un sistema y un método respecto de la tasa que se está creando en esta ocasión, por cuanto esa legislación se refiere, **reitérese**, a una circunstancia distinta: la regulación del valor de las expensas que deben pagar los ciudadanos al curador urbano.

43. Aunado a lo anterior, la Sala estima necesario destacar que incluso la aplicación analógica de la Ley 388 de 1997 no resultaría viable, pues allí no se efectúa ningún tipo de referencia a la recuperación del costo que supone la prestación del servicio de vigilancia a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro. Es decir, en tanto la Constitución contempló las tasas como un mecanismo para compensar total o parcialmente los gastos en los que incurre el Estado por la prestación de un servicio o la utilización de un bien, el sistema y el método necesario para poder delegar la fijación de la tarifa de un gravamen debe considerar invariablemente la inversión que se efectúa.

La Ley 388 de 1997 no dice nada acerca de los recursos que se emplean para garantizar la vigilancia de los curadores urbanos y cómo ello repercute en el porcentaje de las expensas que se debe pagar. Por ende, no puede aludirse a una flexibilización del sistema y el método porque se parte de situaciones diferentes que por su naturaleza no son aplicables analógicamente. Además en el tiempo es posible verificar sin mayores elucubraciones que el contenido regulatorio de la Ley 388 de 1997 es anterior a la creación de la tasa en la Ley 1796 de 2016.

44. Finalmente, esta Corporación destaca que la Ley 388 de 1997 no contempla las reglas y directrices a partir de las cuales se determinarán los costos del servicio de vigilancia ni los parámetros que definirán la forma de distribuir esos valores (sistema), y menos señala los pasos que a los que se debe sujetar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para fijar el porcentaje concreto de las expensas que deberán pagar los curadores urbanos (método).

45. En suma, debido a que las normas a las que hace alusión la disposición demandada no ofrecen un sistema y un método para delimitar la delegación que realizó el Congreso de la República en esta ocasión, y a que no existe en la Ley 1796 de 2016 ninguna otra referencia a ese aspecto, esta Corporación no encuentra que en este caso se haya cumplido la obligación de que trata el artículo 338 de la Constitución, pues no se estableció el sistema y el método necesario para que se pudiera autorizar la fijación de la tarifa de la tasa que se creó a favor de la Superintendencia de Notariado y Registro. Por ende, la Corte declarará la inexecutable del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016.

46. En cuanto al artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, esta Corporación advierte dos cosas. La primera que el Fondo Cuenta de Curadores Urbano “*se formará con el porcentaje de las expensas que se destine a la sostenibilidad de la*

vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro” y, la segunda, que el Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal de ese Fondo y, a su vez, el ordenador del gasto.

En anteriores ocasiones, la Corte ha expresado que la declaración de inconstitucionalidad de una norma puede tener consecuencias frente a la legislación en la que se inserta o a otras disposiciones con las que guarde relación¹⁰⁰. Así, por ejemplo¹⁰¹, en la sentencia C-169 de 2014¹⁰² señaló que al fallar a favor de la inexecutable de los elementos estructurales del arancel judicial, contenidos en varios artículos, también debía declarar como contraria a la Constitución toda la Ley 1653 de 2013¹⁰³; y a través de la sentencia C-879 de 2008¹⁰⁴ se declaró la inexecutable de la Ley 1153 de 2007, al estimar que la inconstitucionalidad de los artículos que definían el órgano competente para realizar la investigación e indagación de las pequeñas causas en materia penal suponía la supresión de un elemento esencial de esa legislación.

En esta última decisión se recordó que este Tribunal “*ya ha declarado la inexecutable de sistemas normativos completos, a pesar de que sólo se hayan demandado algunas de sus disposiciones, cuando existe una **relación inescindible** entre la norma inconstitucional y el resto de las disposiciones que hacen parte de ese sistema y cuando la inconstitucionalidad recae sobre un eje esencial que es un pilar del sistema creado por el legislador*”¹⁰⁵ (negrilla fuera del texto).

47. Como se mencionó, el artículo 31 de la Ley 1796 de 2016 contempla la creación de un fondo cuenta que se formará con el porcentaje de las expensas que se destine para el propósito contenido en el artículo 30, *ejusdem*. A su turno, la Corte concluye que ese fondo cuenta tiene como única finalidad guardar los recursos que se recauden con ocasión de la “*tasa de vigilancia*”, pues la legislación que actualmente se examina no efectúa, más allá de la referencia del artículo 21, **ningún otro tipo alusión al mismo**.

¹⁰⁰ La referencia de las decisiones en las que esta Corporación ha aplicado esta fórmula se tomó de la sentencia C-169 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa)

¹⁰¹ Además de las dos decisiones a las que se hace alusión, la sentencia C-810 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) declaró la inconstitucionalidad del proyecto de ley 238 de 2002 del Senado y 085 de 2001 de la Cámara de Representantes, a pesar de que las objeciones gubernamentales se dirigían contra algunos artículos del mismo, al considerar que el eje del proyecto era contrario a la Carta Política; la sentencia C-251 de 2002 (MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández) declaró la inexecutable de toda la Ley 684 de 2001 al encontrar que uno de los componentes estructurales de la misma era contrario a la Carta Política; la sentencia C-557 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo al valorar que varias de sus disposiciones eran inexecutable por vicios de procedimiento y que se trataba de un sistema presupuestal inescindible; y la sentencia C-087 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) declaró como contraria a la Constitución toda la ley que reglamentó la tarjeta profesional de periodista.

¹⁰² M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰³ La sentencia C-169 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) recurre a la expresión “*profundas implicaciones*” para fundamentar la inexecutable por consecuencia.

¹⁰⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰⁵ Ver las sentencias C-251 de 2002, MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández; C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-087 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

En esa medida, la utilidad del fondo cuenta radica **exclusivamente** en almacenar el capital que se cobre para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro. En consecuencia, el artículo 31 tiene una relación inescindible con el artículo 30 demandado, en tanto su permanencia en el ordenamiento jurídico tiene sentido solamente en función de esa disposición.

Por lo tanto, la Corte deberá declarar la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, en tanto se trata de una norma accesoria al artículo 30 *ejusdem*.

La necesidad de diferir los efectos de la decisión

48. La Corte ha señalado que excepcionalmente se puede acudir a fórmulas alternativas para evitar que con la expulsión inmediata de una disposición del ordenamiento jurídico se generen escenarios contrarios a la Carta Política¹⁰⁶. Los efectos nocivos a los que ha hecho alusión esta Corporación se originan a partir de una *“situación constitucionalmente peor que incide con suma gravedad en la vigencia de principios o derechos constitucionales especialmente protegidos en la Carta”*¹⁰⁷ (Negrilla del texto).

49. La sentencia C-172 de 2017¹⁰⁸ explicó que en algunos escenarios resulta viable *“(i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, concediendo un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del respeto a la Constitución,¹⁰⁹ o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en la que la propia Corte llena el vacío que deja la norma parcialmente inconstitucional al salir del sistema jurídico¹¹⁰”*.

50. Esa misma decisión, reiterando lo dispuesto en la sentencia C-112 de 2000, explicó que al momento de optar por una u otra forma de solución se debe valorar lo siguiente:

¹⁰⁶ Cfr. Sentencia C-030 de 2019. En esa ocasión, esta Corporación pospuso la declaración de inconstitucionalidad del artículo 121 de la Ley 488 de 1998, que no estableció ningún criterio para determinar la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, por el término de dos legislaturas a partir de la notificación de la sentencia, al considerar que ello afectaría la estabilidad presupuestal de los territorios.

¹⁰⁷ Sentencia C-818 de 2011.

¹⁰⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁹ En la sentencia C-112 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se dijo: *“(...) de un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores oportunidades (...)”*. Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, Alejandro Martínez Caballero; y C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹⁰ *“De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta Corporación ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (...)”*. Sentencia C-112 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

“si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP, art. 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. La extensión del plazo conferido al legislador dependerá, a su vez, de esas variables”¹¹¹.

Dicho de otro modo, *“el recurso a esas sentencias de constitucionalidad temporal se justifica únicamente en aquellos casos en los que la Corte ha constatado que la regulación impugnada es inconstitucional, pero no procede su declaración de inexecutable inmediate, por cuanto esa determinación afectaría de manera aún más grave los principios y valores constitucionales”¹¹².*

51. En el asunto de la referencia, el Procurador General de la Nación le solicitó a la Corte que se difieran los efectos de la declaración de inconstitucionalidad a partir del vencimiento de las dos legislaturas siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Al respecto, argumentó que *“la tasa tiene como propósito el sostenimiento de la función de vigilancia de la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la función que cumplen los curadores urbanos frente a los graves problemas que en materia de construcción de edificaciones presentan, así como también preservar la confianza legítima que le asiste a la Superintendencia de Notariado y Registro de contar con los recursos provenientes de la tasa de vigilancia de la función pública de curaduría urbana para poder cumplir con dicha función”.*

En respuesta a ese requerimiento, la demandante señaló que la posibilidad de diferir los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad es excepcional. Adicionalmente, indicó que (i) la gravedad de la infracción constitucional es alta; (ii) la posibilidad de diferir los efectos de la sentencia genera una afectación grave y directa sobre los curadores urbanos de todo el país; y (iii) el retiro inmediato de la norma cuestionado no tendría un impacto *relevante*, en tanto la Superintendencia de Notariado y Registro puede acudir a su presupuesto general para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia y el control que adelanta.

52. Bajo tales supuestos, esta Corporación encuentra que, tal y como lo reclama el Ministerio Público, en esta ocasión se deben diferir los efectos de la declaración de inexecutable, por los motivos que a continuación se exponen:

De entrada, la Corte recuerda que *“[l]as superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella*

¹¹¹ Sentencia C-112 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹² Sentencia C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal”¹¹³. Asimismo, tiene presente que esas autoridades tienen un incuestionable fundamento constitucional, debido a que, además de las otras funciones que le asigne la ley, ejercen algunas tareas asignadas originalmente al Presidente de la República¹¹⁴.

La Ley 1796 de 2016, como se explicó, tiene como objeto “[g]enerar medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones, el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos y establecer otras funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro”¹¹⁵. A su vez, en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a esa legislación se explicó lo siguiente en relación con la función pública que ejercen los curadores urbanos:

“este sistema [las curadurías urbanas] es un modelo que requiere de ajustes y adecuaciones, como quiera que su evolución regulatoria desde el Decreto número 1052 de 1998 hasta el actualmente vigente Decreto número 1469 de 2010 no ha logrado establecer controles adecuados que eviten el ejercicio imparcial de la función pública, y la vulnerabilidad de las construcciones realizadas por los distintos agentes del sector real de la construcción”¹¹⁶.

Como resultado, se le otorgó a la Superintendencia de Notariado y Registro la vigilancia de la función pública que ejercen los curadores urbanos¹¹⁷ y la fijación de las directrices del concurso de méritos para su designación¹¹⁸, como medidas encaminadas a mejorar la calidad del servicio público que estos prestan y asegurar, con ello, la fiabilidad de las edificaciones que se construyen en el país. Los artículos 21 y 24 de la Ley 1796 de 2016 establecieron que esos

¹¹³ Ley 489 de 1998, artículo 66.

¹¹⁴ Cfr. Sentencia C-233 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹⁵ Artículo 1.

¹¹⁶ Gaceta del Congreso 541 de 2014.

¹¹⁷ Artículo 24: “Vigilancia y control. El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos. Los recursos para su funcionamiento y costos adicionales serán cubiertos con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro”.

¹¹⁸ Artículo 20: “Funciones de La Superintendencia de Notariado y Registro. <Rige a partir del 13 de julio de 2017> Además de las funciones previstas en la ley, serán atribuciones de la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con los curadores urbanos las siguientes: || 1. Fijar las directrices del concurso para la designación de curadores urbanos, en cuanto a, entre otros, la forma de acreditar los requisitos, la fecha y lugar de realización del concurso y el cronograma respectivo. || 2. Tramitar y hacer seguimiento a las peticiones, quejas y reclamos que formulen los usuarios en relación con el servicio de los curadores urbanos.

3. En cualquier momento, de manera oficiosa o a petición de las entidades de control, adelantar los procesos disciplinarios a los curadores urbanos, a través de la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, según lo dispuesto en la presente ley. || 4. Imponer sanciones a los curadores urbanos, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación en asuntos disciplinarios. En primera instancia por la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos y en segunda instancia por el Superintendente de Notariado y Registro. || 5. Realizar visitas generales y/o especiales a los curadores urbanos, en materia de vigilancia preventiva. || 6. Ordenar medidas necesarias para subsanar o prevenir irregularidades o situaciones anormales. || 7. Solicitar información y realizar visitas de inspección”.

dos servicios serían sostenidos a partir de la tarifa de vigilancia de que trata el artículo 30, *ejusdem*, y los recursos de la Superintendencia.

53. La Corte encuentra que las medidas adoptadas en la Ley 1796 de 2016 tienen dos fuentes de financiamiento. La primera, la tasa de vigilancia, tiene la finalidad exclusiva de asegurar la recuperación total o parcial de los costos que conlleva la prestación del servicio de vigilancia y la realización del concurso de méritos. Por otra parte, las referencias al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro y a los recursos que se encuentren disponibles, contenidas en los artículos 21 y 24 de la Ley 1796 de 2016, constituyen la otra fórmula de subvención.

Esta Corporación advierte que mientras la única finalidad de la tasa de vigilancia es asegurar el dinero necesario para llevar a cabo la función de vigilancia y el concurso de méritos; el presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro está lejos de tener una función unívoca¹¹⁹, al comprometer otras competencias.

Por ello, esta Sala colige que el retiro inmediato de la disposición cuestionada implicaría un vacío normativo que generaría intensos traumatismos en el desarrollo de las tareas que la Ley 1796 de 2016 le encomendó¹²⁰ a la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con el control y vigilancia de los curadores urbanos, afectaría el interés público en torno a la seguridad de las construcciones que se edifican en el país, y perjudicaría el curso normal del concurso a partir del cual se designarán los particulares que desempeñarán esa función pública¹²¹. Asimismo, esta Corporación estima que la posibilidad de comprometer parte del presupuesto general de esa Superintendencia podría afectar gravemente la prestación de otros servicios a su cargo¹²², en tanto ello implicaría desajustar la dinámica económica prevista originalmente por el Congreso de la República.

54. De este modo, se accederá a la petición elevada por la Procuraduría y se diferirán los efectos de la declaratoria de inexecutable¹²³. No obstante, tal aplazamiento solamente será por el término de una legislatura a partir de la notificación de esta decisión debido a que esta Corporación estima, por un lado, que el desconocimiento de la Constitución sí resulta particularmente lesivo en

¹¹⁹ Decreto 2723 de 2014, artículo 11.

¹²⁰ Aunque la Ley 1796 de 2016 establece que el concurso de méritos será adelantado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la carga financiera del mismo recaerá únicamente en la Superintendencia.

¹²¹ Con el propósito de indagar acerca del presupuesto que requiere el funcionamiento de la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos y las reservas en el presupuesto con las que pueda contar la Superintendencia de Notariado y Registro, el despacho consultó la página oficial de la entidad y tras examinar el vínculo denominado “*Transparencia y acceso a información pública*”, encontró que mes a mes la institución pública los estados financieros contables, para el 2019 está disponible el periodo de enero a agosto. Sin embargo, no fue posible determinar el monto presupuestal que requiere la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, en tanto la entidad no discrimina los valores de cada dependencia sino que los engloba en un único concepto “*Gastos- De administración - Sueldos y salarios*”.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Teniendo en cuenta que no la Constitución no define de forma precisa el alcance del sistema y el método en cada uno de los escenarios en los que resulta aplicable y que, por ende, el Congreso de la República tiene una amplia potestad de configuración en la materia, en esta ocasión se optará por diferir los efectos de la decisión.

este caso, en armonía con la especial relevancia que guarda el principio de legalidad en materia tributaria en el Estado constitucional; y, por el otro, que ese plazo resulta prudencial para que se lleve a cabo la discusión y aprobación del eventual proyecto de ley teniendo en cuenta la naturaleza, complejidad y extensión de la norma impugnada.

En cualquier caso, si el 20 de junio de 2020, fecha en la que culmina el segundo periodo de la actual legislatura, y el Congreso de la República no ha expedido la legislación respectiva, se hará efectiva la declaración de inconstitucionalidad y los artículos cuestionados saldrán del ordenamiento jurídico.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero: Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

Segundo: DIFERIR los efectos de la declaración de **INEXEQUIBILIDAD** por el término de una legislatura a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, a fin de que el Congreso de la República, dentro de la potestad de configuración que le asiste, apruebe la norma que determine el sistema y el método para reglamentar el porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos que se destinará para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejerce la Superintendencia de Notariado y Registro.

Si habiéndose cumplido el plazo mencionado (20 junio de 2020), el Congreso de la República no ha expedido la legislación respectiva, se hará efectiva la declaración de inconstitucionalidad y los artículos cuestionados saldrán del ordenamiento jurídico.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

Ausente con permiso

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente con permiso

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo 46

Sentencia C-147/21**TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Características**

(...) destaca este tribunal que el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen. En este sentido, lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 superior, dista de ser una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado. En consecuencia, dicha norma resulta inexecutable al vulnerar lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 superior.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición

COSA JUZGADA MATERIAL Y COSA JUZGADA FORMAL-Distinción

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Existencia

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD POR VICIOS DE FONDO-Revisión no compromete el principio de cosa juzgada

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración constituye un vicio material

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA**-Competencia del legislador/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA**-Elementos mínimos/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA**-Reglas

PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No violación a pesar de que uno de los elementos del tributo no esté determinado en la ley pero si sea determinable

PRINCIPIOS INFORMADORES DE LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Costo y beneficio

La configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en específico (artículo 338 inciso 2º superior). Es decir, que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, dichas tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. En consecuencia, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el texto superior.

CONTRIBUCION-Término genérico que abarca todos los tributos/**CONTRIBUCION**-Término específico diferente de los impuestos y tasas

TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Elemento que las identifica

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Imprudencia de la modulación de efectos

Expediente AC D-13641 y D-13645

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Demandantes: Lucy Cruz de Quiñones, Diego Quiñones Cruz y María Catalina Jaramillo Hernández

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, los ciudadanos Lucy Cruz de Quiñones Diego Quiñones Cruz y María Catalina Jaramillo Hernández presentaron sendas demandas contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”, por considerar que ambas disposiciones son contrarias a la Constitución.

2. Según consta en oficio de la Secretaría General del 24 de enero de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 22 de enero del mismo año, resolvió acumular ambas demandas, identificadas con los radicados D-13641 y D-13645, por lo que en consecuencia se debían tramitar conjuntamente para ser decididas en la misma sentencia.

3. Mediante auto del 7 de febrero de 2020, el magistrado sustanciador (i) admitió la demanda; (ii) dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación; (iii) que paralelo a ese término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (iv) ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía, para que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; y (v) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país¹.

4. En el mismo auto se decretaron pruebas sobre el trámite legislativo, pidiendo a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el aporte de los antecedentes legislativos correspondientes. Asimismo, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegar los documentos contentivos de las bases del Plan Nacional de Desarrollo y aportar otros instrumentos que permitieran a la Corte determinar la finalidad que se buscó realizar con la aprobación de las disposiciones demandadas.

A. NORMAS DEMANDADAS

5. A continuación, se transcriben las normas demandadas:

¹ Al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, Agua Potable y Saneamiento Básico, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Cámara Colombiana de Energía, a la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -Acolgen, a la Asociación Nacional de Empresas Generadoras -Andeg, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones -Andesco, a la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica -Asocodis, al Comité Asesor de Comercialización -CAC, al Consejo Nacional de Operación -CNO, a la Organización Latinoamericana de Energía -Olade, a Ser Colombia, a la Asociación Nacional de Empresarios -ANDI y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

D.O. 50.964, mayo 25 de 2019

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 18. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 85. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:

1. Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:

*Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).*

Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad

correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.

4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales a que hace referencia el presente artículo, así como los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, el cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo y demás aspectos relacionados con obligaciones formales y de procedimiento. Las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la contribución especial serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Parágrafo 2°. El manejo de los recursos del pago de las contribuciones especiales de la CRA y la CREG a que hace referencia el presente artículo se realizará de acuerdo con los mecanismos previstos en los artículos 72 de la Ley 142 de 1994 y 21 de la Ley 143 de 1994. En el evento de existir excedentes de la contribución especial de la CREG provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. Los sujetos pasivos objeto de la presente contribución están obligados a reportar a más tardar el 30 de abril de cada vigencia la información requerida para el cálculo de la

tarifa y la liquidación de la contribución especial en el formato que para el efecto defina la CRA, la CREG y la SSPD a través del SUI.

El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia de 2019 el plazo para el cargue de la información será el 31 de julio.

Artículo 314. Contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial. A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:

- 1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.*
- 2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.*
- 3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.*
- 4. La tarifa será del 1%.*
- 5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.*

El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros”.

[...]”

B. LAS DEMANDAS

Demanda formulada por los ciudadanos Lucy Cruz de Quiñones y Diego Quiñones Cruz (Expediente D-13641)

- 6. Primer cargo -El artículo 18 demandado transgrede los principios de equidad y justicia tributarios, por exceso en el gravamen y desproporción en relación con la capacidad contributiva (arts. 95.9 y 363 C.P.): La “gravedad constitucional del caso que aquí se presenta radica en que la norma acusada del artículo 18 de la ley del Plan, no ausculta ningún criterio previo de*

*justicia y equidad (95.9) porque la “capacidad contributiva” del sujeto pasivo, como medida fundamental de la tributación (la llamada justa proporción), no se ve reflejada en la base gravable del sujeto, concebida como un flujo de costos y gastos devengados según la técnica contable de una empresa vigilada*². Lo anterior, entre otros, en la medida en que las empresas contribuyentes resultarían gravadas no por el beneficio que reciben del desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias, sino con base en el ingreso derivado de la prestación misma de los servicios públicos que constituyen su objeto social.

7. Destacaron que no sería posible excluir de la base gravable de la contribución especial los costos de los insumos que son indispensables para realizar las actividades propias de las empresas vigiladas, como por ejemplo las compras de combustibles y energía. Por esto, la norma acusada genera un impacto desigual para los prestadores que requieren manejar mayores costos y gastos para el buen funcionamiento de sus servicios aunque su margen de utilidad sea mínimo. La normas demandadas desconocerían las diferencias entre los sujetos gravados por la contribución, pues no se evidencia relación alguna entre beneficio, utilidad o externalidad positiva, elemento esencial de las contribuciones, y el valor final del tributo que deben pagar las empresas obligadas.

8. *Segundo cargo -El artículo 18 desconoce el principio de legalidad en su faceta de certeza (art. 338 C.P.), por la vaguedad en la determinación de la base gravable, los sujetos pasivos y hecho generador de la contribución. En consecuencia, el artículo 314 demandado también incurre en el mismo vicio.* En virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica es el Legislador quien, por regla general, está facultado para determinar los elementos esenciales del tributo. Para el caso de las tasas y contribuciones, la norma constitucional permite que uno de esos elementos, la tarifa, sea definida por una autoridad administrativa, bajo la condición de que el sistema y el método para definir los costos o beneficios que determinan la magnitud del tributo, y la forma de hacer su reparto, sea fijados directamente en la ley. Establecido lo anterior, los demandantes señalaron que la imprecisión en la definición de la base gravable, los sujetos pasivos y el hecho generador de las contribuciones demandadas resultaba patente.

9. *Tercer cargo -Se viola el régimen constitucional de los servicios públicos contenido en los artículos 365, 367 y 370 C.P., por cuanto el nuevo tributo consagrado en el artículo 18 de la norma demandada obliga a prestar el servicio en condiciones de ineficiencia económica, con mayor costo para el usuario, sin consideración a la finalidad social que el Estado cumple a través de la garantía de acceso a estos servicios. Adicionalmente se viola el principio de eficiencia en la tributación (art. 363 C.P.).* En opinión de los demandantes, existe una ruptura evidente de la neutralidad económica que distorsiona el libre funcionamiento del mercado. En efecto, luego de la imposición existirán sujetos que podrán trasladar el costo de las contribuciones a los usuarios mientras que otros, que prestan sus servicios a usuarios no regulados, deberán asumir la totalidad de la carga tributaria con su propio patrimonio.

² Cuaderno principal, folio 10.

10. *Cuarto cargo -Violaciones específicas del artículo 314 de la Ley del Plan.* La contribución adicional prevista en el artículo 314 se trata de un mismo tributo, solo que este tiene una destinación más específica dirigida a un Fondo Empresarial manejado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Estiman los demandantes que la contribución establecida en el artículo 314 demandado establece una renta nacional de destinación específica, desconociendo el artículo 359 de la Constitución. Asimismo, un tributo como el que dispone la norma demandada resulta discriminatorio, al forzar a agentes sectoriales que cumplen con los estándares adecuados de operación a soportar las cargas económicas derivadas del salvamento de otras empresas que no cumplieron en el pasado con las obligaciones impuestas por el ordenamiento, ni con el mínimo de diligencia comercial para mantenerse en el mercado.

11. *Quinto cargo –Las normas demandadas violan el artículo 339 de la Constitución porque la Ley del Plan no es un vehículo apto para modificar normas tributarias permanentes, ni para establecer sobretasas a los tributos existentes. Este tipo de normas no guardan relación de conexidad con el plan mismo e implican el desconocimiento del principio de unidad de materia.* En las bases de la Ley del Plan no existen consideraciones tributarias y ningún tributo fue presentado en la iniciativa original. Por esta razón, es imposible sostener que normas como las demandadas guardan conexidad con las bases y objetivos del Plan de manera directa, pues lo que buscan es modificar la tributación contenida en la Ley 142 de 1993 (art. 85), objetivo que nada tiene que ver con la función de planeación que se realiza con la expedición de la Ley 1955. Asimismo, las normas que se demandan tienen vocación de permanencia al buscar financiar el costo de los servicios prestados a los entes vigilados, sin que se reconozca relación alguna con una Ley del Plan cuyo propósito es definir objetivos para los años 2018-2022.

12. *Sexto cargo -Se infringe el principio de debida deliberación democrática y de publicidad (arts. 157 y 341 CP), respecto de los artículos 18 y 314 demandados.* Señalan los accionantes que las normas tributarias acusadas fueron incluidas en la Ley del Plan omitiendo un cuarto debate con publicación previa de los textos que habían sido modificados en tercer debate en la Cámara, que quedaron sin deliberación y fueron votados solo conforme a lo dicho por la cámara. Estas irregularidades deben ser objeto de un examen estricto respecto a las formas y reglas de procedimiento que garantizan el principio de deliberación en la aprobación de normas tributarias. En desarrollo del mismo, la Corte debería concluir que, tratándose de proposiciones normativas que no fueron publicadas ni conocidas, no se puede concluir la existencia de un verdadero debate.

Demanda formulada por la ciudadana María Catalina Jaramillo Hernández (Expediente D-13645)

13. *Primer cargo: Vulneración a lo dispuesto en el artículo 338 de la C.P., pues el artículo 18 demandado no determina con suficiencia los elementos del tributo.* En opinión de la accionante, existe una vulneración a lo dispuesto en el artículo 338 superior pues la norma demandada (artículo 18) no determina con suficiencia los elementos del tributo. Lo anterior, en la medida que, la norma deja un amplio margen de interpretación en la determinación del sujeto pasivo de la contribución especial violando el principio de

legalidad, la certeza del tributo y la seguridad jurídica. En especial, el artículo 18 demandado deja al arbitrio del intérprete definir la extensión y comprensión del criterio “inciden” y del criterio “indirectamente”, pues resultan demasiado amplios y generales como para permitir al obligado y al intérprete determinar con precisión el alcance del elemento estructural del tributo.

14. *Segundo cargo: Prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico (art. 95 de la C.P.).* La prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico prevista en el artículo 95 superior se vulnera por los artículos 18 y 314 demandados, en cuanto las contribuciones que establecen tienen el mismo hecho generador, misma base gravable y se imponen al mismo titular de los recursos, a través de sus distintas cuentas y fondos. La doble imposición también implica el desconocimiento de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues la exigencia de dos contribuciones prácticamente idénticas de manera concomitante excede y supera de manera manifiesta el deber de contribución de las personas sometidas a vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El desconocimiento de la prohibición de doble imposición y dos tributos que se construyeron al margen del criterio de capacidad contributiva implican el desconocimiento del principio de justicia tributaria.

15. *Tercer cargo: Las contribuciones especiales previstas en los artículos 18 y 314 no pueden recaudar más allá de la concurrencia de los costos asociados al funcionamiento de las entidades a las que se refieren (art. 338 de la C.P.).* Señaló la ciudadana que las contribuciones especiales no pueden ser utilizadas para recaudar recursos más allá de la concurrencia de los costos asociados a la actividad que las origina (art. 338 superior). Con fundamento en lo anterior, consideró que incluir como destinación de la contribución el financiamiento de la inversión es contrario a los principios constitucionales que exigen que estos tributos sólo estén destinados a la recuperación de los costos de los servicios que financien. Dada su naturaleza y objeto, las contribuciones especiales establecidas en las normas demandadas no podrían más que financiar los gastos de funcionamiento de las entidades a las que se refieren, no así los gastos de inversión que también incluyó en este caso el Legislador.

16. *Cuarto cargo: Vulneración al derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa por el desconocimiento de la prohibición de implementar tributos confiscatorios.* Consideró que la contribución especial establecida en el artículo 18 demandado implica una vulneración al derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa, y una afrenta a la prohibición de implementar tributos confiscatorios. En efecto, tres aspectos demuestran el carácter de confiscatorio de lo previsto en el artículo 18 demandado: (i) se pretende financiar el gasto de inversión de las entidades estatales; (ii) se dan sospechosas modificaciones en el fondo empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); y (iii) no hay proporcionalidad entre el impacto económico de las contribuciones y la capacidad contributiva de los sujetos obligados.

17. *Quinto cargo: Desigualdad en el tratamiento entre sujetos pasivos.* Finalmente, señaló que en el caso de la contribución especial de la CREG el

Legislador dispuso la posibilidad de compensar excedentes no ejecutados, pero solo para el sector de combustibles líquidos. Esto implica que otros obligados no podrán realizar esa compensación, lo que supone un tratamiento distinto que quebranta el derecho a la igualdad. Además, y en vista de la falta de justificación para el tratamiento diferenciado, la demanda no superaría un juicio de proporcionalidad y resultaría inconstitucional.

C. INTERVENCIONES

18. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente³ trece escritos de intervención⁴. Los intervinientes en su mayoría, se refirieron al precedente C-464 de 2020, para considerar la aplicación del mismo como cosa juzgada respecto de ciertos cargos expuestos por los demandantes. Asimismo, algunos intervinientes solicitaron la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones acusadas⁵, otros solicitaron la **inexequibilidad**⁶, otros intervinientes se abstuvieron de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos planteados⁷, otros señalaron la existencia de una **cosa juzgada constitucional**.

19. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente	Concepto	Solicitud
Procurador General de la Nación	La sentencia C-464 de 2020 constituye cosa juzgada formal y absoluta, por lo que procede declarar estarse a lo resuelto en la misma.	Estar a lo resuelto, sentencia C-464 de 2020
Ministerio de Minas y Energía,	En la intervención conjunta, se señalaron las múltiples razones por las cuales se solicita la exequibilidad de las normas	Exequibilidad

³ El término de FIJACIÓN EN LISTA el veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020), y en cumplimiento a lo ordenado en el auto del siete (7) de febrero y cuatro (4) de noviembre de 2020.

⁴ (i) ANDESCO, escrito suscrito por Camilo Sánchez de fecha 15 de abril de 2020; (ii) Intervención conjunta entidades estatales: DAPRE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, la CRA, de fecha 23 de noviembre de 2020; (iii) DICEL S.A. ESP. escrito suscrito por Armando Molano Gonzalez de fecha 2 de octubre de 2020; (iv) oficio de SER Asociación Energías Renovables, reitera lo señalado en concepto No. 158 del 19 de octubre de 2020; (v) el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, suscrito por Juan De Dios Bravo de fecha 20 de noviembre de 2020; (vi) la ciudadana Dora Mariño Florez, en oficio de fecha 23 de noviembre de 2020; (vii) el Comité Asesor de Comercialización se abstiene de proferir concepto, mediante oficio del 23 de noviembre de 2020; (viii) Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, de fecha 23 de noviembre de 2020; (ix) la Universidad Externado de Colombia, Centro de Estudios Fiscales, de fecha 23 de noviembre de 2020 ; (x) la Universidad Libre Facultad de derecho el día 23 de noviembre de 2020; (xi) Acolgen, de fecha 23 de noviembre de 2020; (xii) Cámara Colombiana de la Energía, suscrito por Carlos Alberto Zarruk, de fecha 27 de noviembre de 2020, intervención extemporánea en la que se indica que no tienen comentarios dentro del expediente de la referencia; (xiii) el ciudadano Jhon Jairo Bustos Espinosa, de fecha 26 de octubre de 2020; (xiv) la Universidad de Cartagena, el 23 de noviembre de 2020, manifestó no poder atender el requerimiento en el término fijado.

⁵ Intervención conjunta del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Asimismo, la Universidad Externado de Colombia respecto de lo dispuesto en el artículo 18 superior (Facultad de Derecho y Centro de Estudios Fiscales).

⁶ ANDESCO, DICEL S.A. ESP., el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la ciudadana Dora Mariño Flórez, Jhon Jairo Bustos Espinosa. La Universidad Externado de Colombia (Facultad de Derecho) solicita la inexequibilidad del artículo 314 demandado. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia solicita la inexequibilidad del par. 2º del art. 18 demandado. La Universidad Libre solicitó la inexequibilidad del par. 2º del art. 18 de la norma demandada. ACOLGEN solicitó la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

⁷ El Comité Asesor de Comercialización, la Universidad de Cartagena, SER Asociación de Energías Renovables, la Cámara Colombiana de la Energía.

Interviniente	Concepto	Solicitud
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.	<p>demandadas, resaltando las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 tuvo como efecto una redistribución de la carga tributaria por concepto de las contribuciones especiales a favor de la CREG, la CRA y la SSPD. 2. Por el principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos no se presenta un caso de confiscación. 3. Todos los elementos de las contribuciones fueron claramente definidos por la ley. 4. La expresión “inversión” en el contexto del artículo 18 demandado, no tiene el alcance señalado en la demanda. En efecto, sólo se permite recuperar el presupuesto fijado por el legislador que comprende los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y las inversiones. De esta manera, no se vulnera el principio de legalidad de los tributos. Adicionalmente, la ley definió la tarifa y los sujetos obligados. 5. No se vulnera el principio de eficiencia tributaria, pues la ley busca el recaudo de los presupuestos de cada sujeto activo, despertando la menor cantidad de controversias posibles. 6. No se vulnera el principio de unidad de materia, ni el principio de deliberación democrática y publicidad. 7. El artículo 314 demandado se ajusta a los límites de la Constitución Política, pues se trata de un gasto para inversión social. Dicha disposición demandada es una contribución parafiscal, a la cual no le es aplicable el art. 359 de la CP, y en todo caso corresponde a un gasto público social. 	
ANDESCO	<p>La indefinición de los elementos del tributo permite que las entidades titulares puedan elaborar cualquier presupuesto, sin ningún límite de cuantía y sin que los sujetos pasivos obligados puedan conocer los parámetros utilizados por dichas entidades. La norma no define los costos asociados al servicios que se va a financiar con las contribuciones especiales. Las contribuciones especiales no pueden tener por objeto la financiación de inversiones. En especial, respecto del artículo 314 demandado, señaló que la norma no hace</p>	<p>Inexequibilida d</p>

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p>referencia a un servicio prestado por la SSPD que deba ser recuperado mediante la contribución creada, ni define un sistema o método para definir tales costos. El uso o destinación al Fondo Empresarial no está expresamente vinculado a la prestación de un servicio a los contribuyentes, por parte de la entidad. Esto aunado a que el hecho generador es el estar sometido a la vigilancia, permite entender que el servicio cuyos costos se pretende recuperar con esta contribución especial del 314, corresponde al servicio de vigilancia prestado por la entidad a las empresas prestadoras de servicios públicos, el cual ya se encuentra gravado por el artículo 18 demandado. Las normas demandadas resultan violatorias del principio de unidad de materia.</p>	
DICEL S.A. E.S.P.	<p>Existe una indefinición en los sujetos pasivos, y los supuestos que dan lugar a la definición de la base gravable. Señala que las contribuciones especiales establecen un mismo hecho económico, de forma tal que contienen el mismo hecho generador, base gravable, y los mismos sujetos activos. Lo anterior genera una doble imposición sobre un mismo hecho económico, de forma que tanto la contribución del artículo 18 y del 314 tienen identidad en su estructura tributaria. Las contribuciones especiales no pueden recuperar inversiones, vulnerando la disposición constitucional que fija el tope de los costos asociados a su actividad. Por lo anterior, se genera una violación al principio de libertad de empresa. Finalmente, señala que las normas demandadas no guardan relación con las bases del Plan, por lo que se consolida una violación al principio constitucional de unidad de materia.</p>	Inexequibilida d
ACOLGEN	<p>El interviniente señala que las contribuciones especiales no pueden dedicarse a inversión. Igualmente, señala que el par. 2º del art. 18 y el art. 314 demandados deben declararse inexequibles, por resultar contrarios a los principios de equidad y justicia tributaria. Los mencionados artículos establecen condiciones de trato diferenciadoras para los agentes, privilegiando aquellos que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos. Esta situación no</p>	Inexequibilida d

Interviniente	Concepto	Solicitud
	cuenta con justificación y no se comparte el tratamiento diferente si se tiene en cuenta que todas las actividades vigiladas deberían estar en pie de igualdad.	
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	Reconoce que la sentencia C-464 de 2020 se pronunció sobre las mismas normas, pero estas demandas plantean argumentos nuevos que no fueron objeto de análisis por la Corte en la mencionada sentencia. En opinión del interviniente (i) el art. 18 incurre en una violación al principio de equidad y justicia tributaria; (ii) la vulneración al principio de legalidad, sólo cubría la indeterminación del sujeto pasivo declarado inexecutable en la sentencia mencionada; (iii) el art. 18 incurre en una violación a la eficiencia en la prestación de servicios públicos y del principio de eficiencia tributario; (iv) vulneración de los artículos 338 y 362 por el art. 314, ya fueron decididos en la sentencia C-464 de 2020; (v) se formulan las mismas consideraciones respecto de las vulneraciones al principio de unidad de materia, por lo que llama a la declaratoria de una cosa juzgada constitucional absoluta respecto de dichos cargos; (vi) en cuanto a la potencial contravención a los principios de debida deliberación democrática y publicidad, coincide con los demandantes, por lo que estima que las normas demandadas deben ser declaradas inexecutable; (vii) en cuanto a la infracción a los principios de legalidad y certeza, considera que aplica la cosa juzgada, al igual que frente a los reproches formulados contra el artículo 338 superior; (viii) en cuanto a la libertad de empresa considera que las contribuciones tienen carácter confiscatorio por cuanto no se limitan a distribuir los costos del servicio, por lo que debería declararse la inexecutable del artículo 314 demandado; y (iv) en relación con la violación al derecho a la igualdad, señala debe declararse la inexecutable del par. 2º del art 18 de la mencionada norma demandada.	Inexecutable parcial, estarse a lo resuelto respecto de ciertos cargos
Universidad Externado de Colombia: Facultad de	(i) considera que la demanda frente al artículo 18 es inepta respecto de los reproches por violación a los principios de justicia y equidad; (ii) el artículo 18 establece con suficiencia y claridad los	Acumula varias pretensiones: Exequibilidad condicionada

Interviniente	Concepto	Solicitud
Derecho	elementos esenciales del tributo; (iii) la eficiencia tributaria en el ámbito de los servicios públicos no se ve vulnerada por lo dispuesto en el artículo 18; (iv) se genera una doble tributación, por lo que el artículo 314 debería ser declarado inexecutable; (v) la falta de certeza en las actividades que inciden en la prestación del servicio resulta violatoria de lo dispuesto en el artículo 338 superior; (vi) las normas demandadas cumplen con los requisitos de unidad de materia. No emite un concepto sobre la violación al principio de deliberación democrática y publicidad.	art. 18 a variable macroeconómica, inexecutable del art. 314, unidad normativa con el art. 17 de la Ley 1955 de 2019
Universidad Externado de Colombia: Centro de Estudios Económicos	(i) la expresión indefinida en el artículo 18 no es tal, pues se puede determinar su alcance de manera armónica con otras disposiciones del ordenamiento jurídico; (ii) no se presenta una doble imposición pues los hechos gravables de las contribuciones son diferentes. Así, frente al primer tributo se establece el nacimiento de la obligación tributaria cuando se prestan servicios sometidos a inspección, control y vigilancia y la venta de sus bienes vigilados y regulados, mientras que para el segundo gravamen, el aspecto activador es estar sometido a la vigilancia de la SSPD; (iii) no es cierto que no se pueda cubrir el crecimiento de la inversión mediante contribuciones especiales; (iv) no se encuentra que los tributos sean confiscatorios, pues el la presión tributaria derivada de los mismos se encuentra dentro del margen de potestad de configuración del legislador; (v) ante la aplicación de un test leve de igualdad, no es justificado ni razonable el tratamiento preferencial otorgado en el artículo 18 al sector de combustibles líquidos. Afirma que la medida no es idónea, ya que no cumple con el objetivo o finalidad que pretende soportar.	Acumula varias pretensiones: Exequibles, excepto el par- 2º del artículo 18
Universidad Libre - Facultad de Derecho	La Corte se pronunció respecto de las normas demandadas en la sentencia C-464 de 2020 (Exp D-13482), lo que permite evidenciar la existencia de una cosa juzgada relativa. La contribución del artículo 18 es inconstitucional, por cuanto, se grava conforme a los costos y gastos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y no por una inversión estatal	Estar a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, adicional la inexecutable del par. 2º del art. 18 de la Ley 1955

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p>en una actividad o bien que beneficie a los prestadores. Asimismo, las disposiciones demandadas gravan el mismo hecho generador y el mismo sujeto pasivo. Considera que la determinación de quienes son o no sujetos pasivos vulnera el principio de legalidad y reserva de ley. A pesar de evidenciarse una conexidad, la contribución especial tiene el carácter permanente, por lo que debió expedirse una ley ordinaria para su establecimiento. Por esto, se requiere un análisis de constitucionalidad más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del Plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos normativos, especialmente cuando no tienen como fin verificable cumplir con los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo. A pesar de que la Corte se inhibió frente al principio de legalidad, se encuentra una omisión legislativa relativa respecto de otros sectores diferentes a combustibles líquidos en materia de compensación de excedentes.</p>	de 2019
<p>Dora Mariño Flórez</p>	<p>El diseño constitucional no permite el establecimiento de contribuciones especiales para financiar las inversiones a cargo del Estado. Asimismo, señala que no se encuentran determinados con claridad y precisión la totalidad de los elementos esenciales de los tributos. Sobre la contribución especial del artículo 314 demandado, considera que resulta violatoria de los principios de equidad, justicia y eficiencia tributaria. Por último, la demandante señala que la destinación al Fondo Empresarial de la contribución adicional prevista en el artículo 314 demandado resulta inconstitucional, en la medida en que hace parte del plan de salvamiento de la empresa Electricaribe S.A. ESP. Asimismo, indicó que dicha contribución no obedece a un estudio serio sobre el impacto en los prestadores, lo cual puede resultar en la afectación de la prestación del servicio público.</p>	Inexequibilida d
<p>Jhon Jairo Bustos Espinosa</p>	<p>Las normas demandadas tienen el mismo hecho generador y base gravable, por lo que se genera una doble tributación para las personas sometidas a vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos</p>	Inexequibilida d

Interviniente	Concepto	Solicitud
	<p>Domiciliarios. Asimismo, considera que desconocen el principio de legalidad, al definir genéricamente a los sujetos pasivos en el artículo 18, y porque no se determina el beneficio que recibirá el contribuyente. La estructuración del tributo genera un efecto nocivo en el nivel de gastos, y por consiguiente, puede impactar las proyecciones de rentabilidad e incluso hacer inviable la prestación del servicio público. Asimismo, señaló que, una vez revisadas las bases y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, no existe una relación con los artículos demandados. Finalmente, señaló que se configuró una evidente discriminación negativa, teniendo en cuenta que no se observa justificación para la diferenciación en el tratamiento entre los sujetos pasivos de la contribución especial.</p>	

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

20. Mediante el concepto del 14 de enero de 2021, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte **estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, en relación con los cargos contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019.**

21. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público señaló que (i) en la mencionada sentencia, la Corte declaró la inexecutable de las disposiciones demandadas con efectos diferidos; (ii) en el comunicado de prensa correspondiente a la decisión mencionada, se indicó que la expresión declarada inexecutable con efectos inmediatos y hacia futuro por constatar una vulneración al principio de legalidad tributaria; (iii) es claro que, fueron juzgadas las mismas normas, las cuales fueron declaradas inconstitucionales, por lo que se configura la institución procesal de cosa juzgada formal y absoluta.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

23. La Sala Plena advierte que en las recientes sentencias C-464 de 2020 y C-484 de 2020, la Corte se pronunció sobre demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 –“por

la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. En consecuencia, antes de entrar a pronunciarse de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad planteados en el caso *sub examine*, la Sala deberá determinar si se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

24. La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional, “*es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”⁸. Así, por regla general, cuando esta se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto⁹.

25. A partir de ello la Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha clasificado la cosa juzgada constitucional en *formal* o *material*. Al respecto, la sentencia C-744 de 2015 define lo siguiente:

“Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando (sic): ‘(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...’, o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual. Este evento hace que ‘... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...’

De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: ‘(...) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada’.

26. Así mismo, la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en *absoluta* o *relativa*. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En efecto, la Corte ha resaltado que “*el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate*”¹⁰ (Se destaca). En el segundo caso, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva *de nuevas acusaciones*. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, **la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por**

⁸ Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y C-007 de 2016.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron¹¹.

27. Con fundamento en lo anterior, en materia de control constitucional, los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión adoptada en el pronunciamiento previo. Así, **cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el inciso 1° del artículo 243 Superior conforme a lo cual los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte.** Por tal razón, la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse ante la ausencia de objeto de control¹², o en su defecto estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Dicho esto, la Sala Plena procederá a analizar el caso concreto.

Caso concreto. Existencia de la cosa juzgada constitucional respecto del artículo 18 (en su totalidad) y el artículo 314 (artículo 158 de la Carta Política)

28. La Sala Plena encuentra acreditada la configuración de la cosa juzgada respecto de (i) la totalidad de los cargos formulados contra el artículo 18; y (ii) el cargo relacionado con la vulneración del principio de unidad de materia y el principio de deliberación democrática y publicidad, en relación con el artículo 314 de la norma demandada, por las razones que se exponen a continuación.

29. *Con fundamento en las decisiones proferidas por la Corte Constitucional en las sentencias C-464 y C-484 de 2020, procede la declaratoria de cosa juzgada formal y absoluta, derivada de la inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.* La Sala Plena concluye que no es posible emprender una revisión de los cargos formulados contra el artículo 18, como se resumen a continuación:

Cargo demanda expediente D-13641	Cargo demanda expediente D-13645
Primer cargo -Artículo 18: Transgresión del valor de justicia del tributo junto el principio de equidad, por exceso en el gravamen y desproporción en relación con la capacidad contributiva. Artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política (“C.P.”).	Segundo cargo -Artículo 18: Prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico (art. 95 superior).
Segundo cargo -Artículo 18: Se vulnera el principio de legalidad en	Tercer cargo -Artículo 18: Las contribuciones especiales no pueden

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2019. En este mismo sentido: (i) en la sentencia C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexecutable, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, **la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad**, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resultado en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido, en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es **formal** -en la medida en que la demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y **absoluta** -en la medida en que la decisión anterior sea de inexecutable por motivos de fondo-.

¹² En el presente acumulado, no procedía el rechazo de plano de las demandas. Lo anterior, por cuanto, las sentencias C-464 y C-484 de 2020, fueron proferidas con posterioridad al auto admisorio de las demandas.

Cargo demanda expediente D-13641	Cargo demanda expediente D-13645
su versión de certeza del tributo respecto de la base, sujetos y hecho gravado (artículo 338 superior).	recaudar más allá de la concurrencia de los costos asociados a la actividad que la origina. Artículo 338 de la C.P.
Tercer cargo -Artículo 18: Se viola el régimen constitucional de los servicios públicos contenido en los artículos 365, 367 y 370, por cuanto el nuevo tributo obliga a prestar el servicio en condiciones de ineficiencia económica con mayor costo para el usuario, sin consideración a la finalidad social que el Estado cumple a través de la garantía de acceso a estos servicios.	Cuarto cargo -Artículo 18: Vulneración al derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa por el desconocimiento de la prohibición de implementar tributos confiscatorios.
Quinto cargo -Artículo 18: La Ley del Plan viola el artículo 339 de la Constitución porque no es un vehículo apto para modificar normas tributarias permanentes ni para establecer sobretasas a las existentes, que no guardan relación de conexidad con el plan mismo.	Quinto cargo -Artículo 18: En el caso de la contribución especial de la CREG, se puede dar aplicación a la compensación de excedentes no ejecutados al pago de la contribución especial, pero sólo dirigida al sector de combustibles líquidos, sin que sea posible para otros sujetos pasivos realizarlo. Lo anterior, sin ningún tipo de justificación o razón para un tratamiento diferente que no supera un juicio de proporcionalidad.
Sexto cargo -Artículo 18: Se infringe el principio de debida deliberación democrática y de publicidad. Artículos 157 y 341 de la C.P.	N/A

30. De esta manera, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del mencionado artículo. En esta medida, dado que la disposición demandada ya fue expulsada del ordenamiento jurídico no podría “(...) *ser objeto de nueva discusión o debate*”¹³, configurándose plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta, como se precisa a continuación.

31. En primer lugar, en la sentencia C-464 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexecutable de la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, del numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política). Señaló la Corte que de dicho principio constitucional se desprende la necesidad de que sean los órganos colegiados de representación popular, en particular el Congreso de la República, quienes establezcan directamente los elementos del tributo, y que al hacerlo, los “*determinen con suficiente claridad y precisión*”.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

32. Con fundamento en lo anterior, afirmó la Sala Plena en dicha sentencia que a pesar de que se realice una interpretación sistemática del artículo 18, numeral 4°, junto con lo dispuesto en los artículos 17 y 290 de la mencionada Ley 1955 de 2019, dichas normas legales no permiten identificar con claridad quiénes serían los sujetos pasivos del tributo, por lo que se estaría delegando una función legislativa a autoridades administrativas. Por lo demás, constató la Sala Plena que, eventualmente, cualquier persona que contrate con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios podrían ser consideradas como obligadas al pago del impuesto, lo que obedece a una indeterminación insuperable que conllevó a la declaratoria de inexecutable del aparte del numeral 4° del artículo 18 de la mencionada ley (ver *supra*, numeral 31), la cual surtió efectos inmediatos hacia futuro.

33. En segundo lugar, la Corte Constitucional mediante sentencia C-484 de 2020, declaró la **inexecutable de lo dispuesto en el artículo 18 demandado**, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- (i) El artículo 18 demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Esto por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoció lo dispuesto en el inciso 2° del mencionado artículo 338 de la Carta Política, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la prestación del servicio. Lo anterior afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo, e incumplió con el deber de definir el sistema y método para que la administración pudiera definir la tarifa de la obligación.
- (ii) Asimismo, se constató una violación de la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República, en tanto que el artículo demandado abrió espacio a una reglamentación por parte del Gobierno nacional para determinar elementos esenciales del tributo señalado en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Asimismo, desconoció los límites impuestos al Ejecutivo para determinar temas procedimentales y sancionatorios, en tanto la norma demandada afecta derechos fundamentales de los contribuyentes.
- (iii) Con fundamento en lo anterior, la Sala **declaró la inexecutable del artículo 18 demandado, con efectos a futuro**, al encontrar que la norma en su totalidad vulneraba la Constitución. Por lo cual, resultó claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 correspondían a situaciones jurídicas consolidadas; incluyendo, para todos los efectos legales, aquellos tributos que se servían de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.
- (iv) Igualmente, precisó que **a partir del período o anualidad 2021**, los sujetos activos del tributo no se encontraban en un escenario incierto, ya que, **ante la declaratoria de inexecutable del artículo 18 demandado, se imponía la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.**

34. De esta manera, ante la inexistencia de la controversia constitucional respecto del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, no cabe otra opción para la Sala Plena que proceder a estarse a lo resuelto en las sentencias C-464¹⁴ y C-484 de 2020.

35. *Con fundamento en la decisión proferida por la Corte Constitucional en la sentencia C-464 de 2020, procede la declaratoria de cosa juzgada, respecto de los reproches de constitucionalidad por vicios de forma, formulados contra el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.* Respecto del cargo por el desconocimiento del principio de unidad de materia referido al artículo 314, tampoco procede un pronunciamiento de fondo por parte de este tribunal. Lo anterior ya que, como se advirtió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 superior no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexecutable en una sentencia anterior¹⁵.

36. Es de resaltar que, en la mencionada sentencia C-464 de 2020, frente a los planteamientos referentes a la vulneración al principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política), consideró la Sala Plena que los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, eran contrarios a dicho principio, por cuanto: (i) no tenían una conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales, ni con los capítulos y subsecciones, ni con los pactos transversales del Plan Nacional de Desarrollo; y (ii) el Gobierno nacional incumplió con la *carga argumentativa suficiente* que permitiera asociar tales necesidades con una modificación permanente del régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

37. Por lo anterior, respecto de los reproches constitucionales por vicios de procedimiento en su formación formulados contra el mencionado artículo 314 de la Ley 1955 de 2019¹⁶, este tribunal procederá a estarse a lo resuelto en la sentencia. Por esta razón, por otros vicios de procedimiento en su formación, procede declarar la sustracción de materia. Respecto de los vicios materiales formulados por los accionantes contra el artículo 314, norma demandada, no procede declarar la sustracción de materia.

38. *Respecto de los cargos segundo y cuarto de la demanda D-13641 y cargos segundo y tercero de la demanda D-13645 formulados contra el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por existir una decisión previa de inexecutable diferida por vicios de procedimiento no procede declarar la sustracción de materia.* Es relevante señalar que en una primera etapa, a partir

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020. Cabe resaltar que en dicho pronunciamiento, al declarar la inexecutable del artículo 18 demandado por desconocimiento del principio de unidad de materia, en los términos del artículo 158, se indicó expresamente que atendiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte, se abstendría de realizar un análisis de fondo respecto del *cargo primero* formulado por el demandante relacionado con la destinación de las contribuciones especiales (artículos 338 superior). En la línea de dicha jurisprudencia, así como de la cosa juzgada absoluta derivada de dicha decisión, no procede en este caso pronunciarse sobre los cargos adicionales indicados por el demandante en su escrito. Igualmente, destaca la Corte lo dispuesto en el artículo 243 superior “*Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*”.

¹⁵ La Sala Plena considera que “*no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate*”. Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

¹⁶ Los cargos por vicios de forma formulados en el expediente D-13641, corresponden a la vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 superior) y principio de debida deliberación democrática y publicidad (art. 157 y 341 superior).

de lo dispuesto en la sentencia C-863 de 2001, reiterada por las sentencias C-957 de 2001, C-1049 de 2001, C-1211 de 2001, C-027 de 2012 y el auto A-311 de 2001, la Corte sostuvo que había cosa juzgada absoluta, sobre una regulación declarada inexecutable de forma diferida y que ordenaba *estarse a lo resuelto*, con independencia de que los nuevos cargos fueran por vicios materiales o por vicios de procedimiento.

39. Posteriormente, la sentencia C-088 de 2014 modificó este precedente, para en su lugar establecer que la cosa juzgada derivada de una decisión previa de inexecutable diferida, por vicios de procedimiento, no excluía la posibilidad de analizar una nueva demanda que se basara en cargos por vicios materiales, así se dirigiera contra idéntica norma, por cuanto, el vicio por unidad de materia constituye en estricto sentido un vicio material¹⁷.

40. Es importante notar que esta Corte ha sostenido que el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de naturaleza material¹⁸, y constata la Sala Plena que el artículo 314 demandado objeto de la declaratoria de inexecutable diferida por violación al principio de unidad de materia en la sentencia C-464 de 2020 (vicio de naturaleza material¹⁹), continúa produciendo efectos jurídicos hasta el 31 de diciembre de 2022.

41. Por lo anterior, dando aplicación a la línea jurisprudencial vigente, procede este tribunal a analizar los nuevos vicios materiales formulados en contra del artículo 314 mencionado, a saber los cargos segundo y cuarto de la demanda D-13641 y cargos segundo y tercero de la demanda D-13645. Asimismo, evidencia esta corporación que pronunciarse de fondo respecto de los otros reproches de constitucionalidad permite aclarar si la disposición, puede o no, ser reproducida en su contenido material. Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a analizar la aptitud de dichos cargos.

Aptitud sustantiva de la demanda

42. En sentencia C-623 de 2008, la Corte precisó que “[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no

¹⁷ En este sentido, en la sentencia C-088 de 2014 se señaló que “cuando la propia Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en función de un defecto procedimental, y posteriormente se presenta una demanda en contra de la misma disposición cuando aún se encuentra vigente, por un vicio sustancial no abordado en la sentencia anterior (...) ya **no se presenta esta sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos, decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo (...) es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta**”. Corte Constitucional, sentencias C-128 de 2018, C-009 de 2018 y C-281 de 2017.

¹⁸ Recientemente, en la sentencia C-415 de 2020, en la que la Sala unificó la jurisprudencia sobre los criterios con los que se evalúa la unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo se precisó que es un vicio de competencia que se traduce en un vicio material. En ese mismo sentido, ver las sentencias C-068 de 2020, C-219 de 2019 y C-008 de 2018.

¹⁹ La Corte ha considerado que los vicios de procedimiento en el trámite legislativo se dividen en dos: vicios materiales y vicios de procedimiento en su formación (que a su vez se dividen en sustantivos y puramente formales). Dentro de los vicios de procedimiento en su formación de naturaleza sustantiva, la Corte ha ubicado irregularidades como la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias (C.P. art. 150-10), la violación al principio de unidad de materia (C.P. arts. 158 y 169), el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica y la pretermisión de la consulta previa. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la entidad de estas irregularidades “no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene[n] capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento, razón por la cual, se proyectan al estudio tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de contenido material. En tal sentido, no se limitan a aspectos puramente formales y no están sujetos al término de caducidad previsto por el artículo 242 de la Constitución. No se puede considerar, sin embargo, que los vicios de procedimiento en su formación de naturaleza sustantiva tengan el mismo carácter que los vicios materiales propiamente dichos, pues tienen origen, en todo caso, en el procedimiento, aunque para su comprobación se debe constatar el contenido y la materia de las normas acusadas.

con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley”²⁰.

43. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

44. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

45. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) *claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución*; (ii) *ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles*; (iii) *específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos*; (iv) *pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior*; y (v) *suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada*”²¹.

46. En consecuencia, esta Sala pasará a estudiar si los cargos propuestos por la demanda –sobre los cuales no recayó la cosa juzgada– cumplen con los requisitos mencionados en el numeral 45 anterior.

Caso concreto: Aptitud sustantiva de la demanda

47. Considera la Corte que los cargos segundo y cuarto de la demanda D-13641 y cargos segundo y tercero de la demanda D-13645, son aptos y permiten a este tribunal un pronunciamiento de fondo, por cuanto: (i) son

²⁰ Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2013.

claros, debido a que existe un hilo conductor que permite identificar el contenido normativo acusado por el actor, así como los reproches de constitucionalidad formulados. Además, (ii) son *ciertos*, por cuanto los argumentos que fundamentan las acusaciones recaen sobre una proposición jurídica real y existente. Asimismo, (iii) se sustentan en afirmaciones concretas y determinadas que obedecen a razones de naturaleza constitucional, por lo cual los argumentos expuestos para sustentar este cargo son *específicos y pertinentes*.

48. En suma, (iv) dado que los argumentos que sustentan los vicios materiales señalados por los demandantes, constituyen una interpretación razonable y atribuible al texto del artículo 314 demandado y plantean un problema de constitucionalidad por el presunto desconocimiento de las normas del texto superior que a continuación se señalan, la Sala concluye que satisface el requisito de *suficiencia*, y por consiguiente emprenderá el estudio de fondo respecto de los siguientes reproches de constitucionalidad:

Cargo demanda expediente D-13641	Cargo demanda expediente D-13645
Segundo cargo -Artículo 314: El artículo 314 vulnera el principio de legalidad en su versión de certeza respecto de la base, sujetos y hecho gravado (art. 338 de la C.P.)	Segundo cargo -Artículo 314: Prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico prevista en el artículo 95 de la C.P., en cuanto tienen el mismo hecho generador, mismas bases gravables e incluso dirigidas en esencia al mismo titular de los recursos a través de sus distintas cuentas y fondos.
Cuarto cargo -Artículo 314: La contribución adicional prevista en el artículo 314 se trata de un mismo tributo solo que este tiene una destinación más específica, dirigida a un Fondo Empresarial manejado por la Superintendencia. De manera que el hecho generador revela la existencia de un impuesto de destinación específica violatorio de la Constitución, además de discriminatorio contra los miembros del sector que deben salir al salvamento de empresas que no cumplen con los estándares de operación (Artículo 359 superior).	Tercer cargo -Artículo 314: Las contribuciones especiales no pueden recaudar más allá de la concurrencia de los costos asociados a la actividad que la origina (art. 338 de la C.P).

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

49. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si (i) ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad y el principio de certeza tributaria (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; (ii) ¿el Legislador

desconoció la prohibición de doble imposición tributaria de la que trata el artículo 95 superior, al regular la mencionada contribución adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; y, (iii) ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al regular la contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?

50. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá a reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad tributaria, con especial énfasis en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 de la Carta Política. Con fundamento en lo anterior, se procederá a analizar el caso concreto respecto del primer problema jurídico. Así de resultar exequible la disposición demandada respecto de dicho problema, procederá a reiterar su jurisprudencia respecto del principio de equidad tributaria, así como la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica, y a analizar el caso concreto respecto del segundo y tercer problema jurídico.

D. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSAGRADO EN EL INCISO 2° DEL ARTÍCULO 338 DE LA CARTA POLÍTICA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA²²

51. De conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para crear, modificar y eliminar contribuciones fiscales y fijar sus elementos estructurales. El fundamento de esta competencia, según la reiterada jurisprudencia constitucional, es el principio de la legalidad tributaria o “*nullum tributum sine legem*”.

52. *Consideraciones sobre el principio de legalidad tributaria.* En desarrollo de dicho principio, establece la norma superior que la Ley se encargará de definir, *directamente*, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos²³. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática la obligación.

53. Esta labor de configuración de la política tributaria, asignada por el texto constitucional al Legislador, se refleja, además, en las facultades de (i) establecer contribuciones fiscales como una de las funciones asignadas a la competencia general del Congreso²⁴; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales²⁵; y (iii) la posibilidad de facultar *a las autoridades administrativas* para fijar *la tarifa de las tasas y contribuciones que se cobren a título de recuperación de costos del servicio o participación*

²² Este acápite, reitera en su totalidad, lo dispuesto en la sentencia C-484 de 2020.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012: “[el principio de legalidad] *No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio)*”.

²⁴ Constitución Política, artículo 150.12.

²⁵ Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.

en beneficios, conforme al sistema y método que la Ley defina (inciso 2° del artículo 338 superior).

54. Las anteriores facultades asignadas al Congreso de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este tribunal, conllevan a la reserva legal en materia tributaria y la legitimidad democrática que ello conlleva. La creación del tributo *es una de las características definitorias del Estado Constitucional*, destacando, en particular, el principio de *no taxation without representation* (no hay tributación sin representación). Ello, según ha sido expuesto, es expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que *para decretar un impuesto hayan concurrido los eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados*²⁶.

55. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en la sentencia C-278 de 2019 -que reitera, a su vez, entre otras, las sentencias C-060 de 2018 y C-056 de 2019-, realizó una compilación de las reglas contenidas en el precedente consolidado sobre el principio de legalidad tributaria²⁷. Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en el ordenamiento jurídico y a uno de sus componentes fundamentales *la certeza tributaria*, siendo relevante destacar las siguientes cuatro premisas:

- (i) El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural.
- (ii) Este principio materializa la *predeterminación del tributo*, que impone el **deber a las corporaciones de elección popular de definir**, mediante normas *previas y ciertas*, **los elementos de la obligación fiscal, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa**. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación a las entidades estatales para fijar la tarifa de las tasas y las contribuciones especiales conforme al sistema y método que para ello defina el Legislador.
- (iii) El principio de legalidad resulta *especialmente relevante* frente a la seguridad jurídica, en la medida en que es a través de la efectividad de este principio que los ciudadanos pueden conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el *debido proceso* cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración; y,
- (iv) Dependiendo de si el tributo es un ingreso de orden nacional o territorial, se exige un nivel distinto de determinación por parte del Legislador. Así, en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma *clara e inequívoca* por el Congreso de la República, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes de elección popular, para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-484 de 2020.

56. Es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el componente de la certeza tributaria. Sobre el particular, ha precisado la Corte que el mismo no exige una *definición legal absoluta* de los elementos del tributo, sino *la prohibición de su indefinición*. Esto quiere decir que una norma fiscal, al igual que cualquier disposición jurídica escrita, puede contener un cierto grado de indeterminación con relación a sus elementos esenciales, siempre y cuando sea superable a partir de *las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*²⁸, lo cual no implica ningún tipo de infracción constitucional. De esta manera, la Corte ha señalado que “*No se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella*”²⁹ (Resaltado por fuera del texto original).

57. *La configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en específico (artículo 338 inciso 2º superior)*. Es decir, que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, dichas tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, *como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen*; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. En consecuencia, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el texto superior.

E. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA VULNERA EL INCISO 2º DEL ARTÍCULO 338 SUPERIOR, POR CUANTO, EL ARTÍCULO 314 DE LA LEY 1955 DE 2019 NO CORRESPONDE A UN DISEÑO AJUSTADO A DICHO PRECEPTO, AL DESVINCULAR DE LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS QUE LES PRESTEN O PARTICIPACIÓN EN LOS BENEFICIOS QUE LES PROPORCIONEN

58. Con el objetivo de analizar los cargos formulados por los demandantes, en relación con la vulneración a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior³⁰, la Sala Plena abordará el caso concreto en el siguiente orden. En primer lugar, analizará los elementos esenciales del tributo consagrado en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y definirá su naturaleza. Para en segundo lugar, señalar las razones por las cuales el tributo al que se refiere el artículo 314 demandado, desconoce lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, al desvincular los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen. Por último, se referirá a la decisión de inexecutable de la disposición demandada y a los efectos de dicha decisión.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.

²⁹ Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-056 de 2019, C-690 de 2003 y C-459 de 2013.

³⁰ Segundo cargo de la demanda correspondiente al expediente D-13641 y tercer cargo de la demanda correspondiente al expediente D-13645.

59. *Análisis de los elementos esenciales de la contribución fiscal consagrada en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y definición de la naturaleza tributaria.* La contribución fiscal es un término genérico que abarca todos los tributos mencionados en el numeral 9 del artículo 95, el numeral 12 del artículo 150 y el primer inciso del artículo 338 de la Constitución Política. No obstante lo anterior, es un término específico, diferente de los impuestos, en la medida que en el segundo inciso del artículo 338 *ibídem*, se refiere a las tasas y contribuciones como aquellas que se cobran a los contribuyentes “*como recuperación de los costos de los servicios que (las autoridades) les presten o participación en los beneficios que les proporcionen*”.

60. Respecto a las tasas y contribuciones, la jurisprudencia constitucional ha fijado unos criterios que permiten diferenciar los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional y legal nacional³¹. En este orden de ideas, a continuación se resumen los elementos de las tasas y las contribuciones:

Tasa	(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; (ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y (iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.
Contribución Especial	(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y (iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.

61. En el caso específico, el artículo 314 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:

Elementos estructurales	Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019
Sujeto activo	El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.
Sujeto pasivo	Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.
Base	La base gravable es exactamente la misma que la base

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2016, entre otras.

Elementos estructurales	Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019
gravable	de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 , o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.
Hecho generador	El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.
Tarifa	La tarifa será del 1%.
Temporalidad	A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.
Destinación	Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la SSPD, para sus múltiples usos.
Causación	1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma
Liquidación	Se liquida de acuerdo con las reglas y procedimiento definidos en el Decreto 1150 de 2020, CPACA, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

62. En consecuencia, es dado afirmar que el tributo previsto en la disposición demandada, se refiere a una contribución especial, por cuanto, (i) la carga tributaria se impone sobre la base de los beneficios para las personas vigiladas por la SSPD, derivados de la actividad estatal de inspección, vigilancia, regulación y control. Lo anterior es claro, en la medida que, el hecho generador está dado por el sometimiento a la vigilancia de dicha entidad; (ii) los beneficios que se derivan no tienen un carácter divisible ni individualizable, ya que el recaudo se encuentra destinado a la contribución a favor del Fondo Empresarial de la SSPD; y (iii) la obligación tributaria se genera a partir del desarrollo de la función estatal de inspección y vigilancia ejercida por la SSPD, por lo que, el pago resulta forzoso para el contribuyente que se encuentre sujeto a la vigilancia de dicha autoridad administrativa (sujeto pasivo) al momento de la causación del tributo.

63. Cabe resaltar que **esta definición como “contribución especial” no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política (ver *supra*, numeral 57).** Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite máximo constitucional que establece el artículo 338, inciso 2°, de la Carta.

64. *La contribución especial a la que se refiere el artículo 314 demandado, establece el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, desconociendo dicho diseño el precepto del inciso 2° del artículo 338 superior, al desvincular los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen.* Es importante señalar que la base gravable de la contribución especial definida en el artículo 314 demandado es **“exactamente la misma que la base de contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994”**. En esta medida, se debe destacar

que el artículo 85 establece una contribución especial³², “*con el fin de recuperar los costos del servicio [...] de control y vigilancia que preste el Superintendente*”, para lo cual “*las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año*”. Asimismo, se define en dicho artículo de la Ley 142 de 1994 que la tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al 1% de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros³³.

65. Sobre el particular, observa la Corte que dicho diseño conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes sometidos a la vigilancia de la SSPD se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio público de inspección y vigilancia. Esto es así, por cuanto el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya prevé una regulación sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio de inspección y vigilancia prestado por la SSPD, por lo que, desde el año 1994, está claro que todo el costo a recuperar se encuentra contemplado en dicho tributo. Visto lo anterior, es posible concluir que se está cobrando un valor adicional de la tarifa para la recuperación de los costos de prestación del servicio o participación en los beneficios que les proporcionen a los sujetos pasivos de la contribución especial adicional, por lo que, la norma demandada desconoce el contenido y el alcance del inciso 2° del art. 338 superior.

66. En esta medida, a la luz de los principios constitucionales de justicia y equidad tributaria, los cuales constituyen un límite a la amplia potestad de configuración del Legislador en materia tributaria, se evidencia que de la norma demandada (i) se superponen bases gravables; (ii) por el mismo hecho generador; y (iii) recae sobre los mismos sujetos pasivos. Por lo que, los sujetos vigilados por la SSPD resultan pagando más de una vez por la recuperación de costos por la prestación del servicio de inspección y vigilancia, lo cual acarrea sin duda alguna un aumento en los costos. Asimismo, revisadas las bases del Plan Nacional de Desarrollo no se encuentra justificación alguna respecto de la creación de la contribución especial a la que hace referencia el artículo 314 demandado³⁴.

³² Es importante recordar, de forma preliminar, que la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de referirse al contenido del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 -cuyo contenido es modificado por la norma acusada- al conocer de controversias relativas al contenido y alcance de la base gravable de la “*contribución especial*” allí prevista. Sobre el particular, varios pronunciamientos han sido uniformes en referirse al tributo como una **contribución especial**, y a partir de esta definición han resuelto sobre los conceptos que integran la base gravable de la obligación. Consejo de Estado, entre otros, expedientes 11001-03-27-000-00049-00 (con radicado interno 16874 y fecha 23.09.10); 25000-23-27-000-2008-00174-01 (con radicado interno 19155 y fecha 26.02.14); 25000-23-27-000-2009-00067-01 (con radicado interno 21075 y fecha 15.09.16); expediente 25000-23-37-000-2014-00070-01 (con radicado interno 23299 y fecha 03 de mayo de 2018); 11001-03-27-000-2016-00031-00 (con radicado interno 22481 y fecha del 26 de septiembre de 2018); 11001-03-27-000-2017-00012-00 (con radicado interno 22972 y fecha 10 de mayo de 2018); 11001-03-27-000-2016-00016-00 (con radicado interno 22394 y fecha 24 de enero de 2019); y 25000-23-37-000-2017-00475-01 (con radicado interno 24166 y fecha 29 de abril de 2020). Así mismo, cabe mencionar que con anterioridad a estos pronunciamientos, la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto de radicado 1421 proferido el 6 de junio del año 2002, había considerado sobre la naturaleza de estas contribuciones, que “*se asemejan más a la figura de la tasa, que a la denominada por algunos autores, tasa parafiscal o contribución parafiscal, pues la función de fiscalización y la de regulación son funciones inherentes al Estado*”.

³³ Sentencia del Consejo de Estado del 31 de mayo de 2018. Exp. 11001-03-24-000-2014-00389-01(21286). Sección 4ª. C.P. Milton Chaves García.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020.

67. En este sentido, como se señaló (ver *supra*, sección II.E), el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe *señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo*, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, *como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen*. Este entendimiento, dista de una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado.

68. *Si en gracia de discusión, este tribunal asumiera que la contribución especial adicional a la que se refiere el artículo 314 demandado, fuese una nueva contribución independiente de la señalada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, desconocería lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, al desvincular los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen*. Como se indicó, el Legislador definió que las personas sometidas a la vigilancia de la SSPD, deben pagar una tarifa del 1%, cuyo recaudo será *“a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos”*. Se debe recordar que el artículo 132 de la Ley 812 de 2003 facultó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un patrimonio autónomo, con vocación de permanencia, denominado *“Fondo Empresarial”*³⁵, con diversas fuentes y usos. La finalidad de dicho fondo, principalmente, es la de *“apoyar a la salvaguarda de la prestación del servicio y la financiación de las empresas en toma de posesión”*³⁶. Otras leyes aprobatorias de planes de desarrollo repitieron las autorizaciones del Fondo Empresarial de la SSPD: el artículo 247 de la Ley

³⁵ El Fondo Empresarial de la SSPD se nutre con los siguientes recursos: (i) los excedentes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG); (ii) el producto de las multas que imponga dicha Superintendencia; (iii) los rendimientos que genere el Fondo Empresarial de la SSPD y que se obtengan por la inversión de los recursos que integran su patrimonio; (iv) los recursos que obtenga a través de las operaciones de crédito interno o externo que se celebren a su nombre, y los que reciba por operaciones de tesorería; (v) los rendimientos derivados de las acciones que posea el Fondo o su enajenación, los cuales no estarán sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios; y, (vi) los *demás que obtenga a cualquier título*. En esta última categoría, se recibirán los recursos que se recauden como consecuencia del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. Cabe destacar que en esta misma línea de fondeo *“otros recursos que obtenga a cualquier título”* el Fondo Empresarial, también se pueden incluir los siguientes:

Fuente	Finalidad de la norma / Uso
Artículo 19 de la Ley del PND - Sanciones (modifica 81.2 del art. 81 de la Ley 142 de 1994)	Multas desde 1 hasta 100.0000 s.m.l.m.v. al momento de la imposición de la sanción, a favor del Fondo Empresarial. No prevé ninguna destinación o uso diferente a los señalados del artículo 16 de la Ley del PND.
Artículo 312 de la Ley del PND - Medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial	Adopción de medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial, autorización a la Nación para financiamiento al Fondo Empresarial. No prevé ninguna destinación o uso diferente a los señalados del artículo 16 de la Ley del PND.
Artículo 315 de la Ley del PND - Sostenibilidad del servicio público mediante la asunción de pasivos	Se autoriza a la Nación asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional, así como el pasivo de Electricaribe S.A. E.S.P., así como el pasivo asociado al Fondo Empresarial correspondiente a las obligaciones en las cuales el Fondo haya incurrido o incurra, incluyendo garantías emitidas. Los recursos que se reciban serán destinados al pago de las obligaciones financieras de Electricaribe con el Fondo.

³⁶ Página 10. Intervención del Gobierno Nacional. Expediente digital.

1450 de 2011, el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019³⁷.

69. Específicamente, en los términos del artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, con los recursos recaudados, el Fondo Empresarial de la SSPD podrá financiar a las empresas en toma de posesión para (i) apoyar pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario, o quienes se les terminen sus contratos de trabajo; (ii) salvaguardar la prestación del servicio; (iii) apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia y a la empresa prestadora del servicio público en toma de posesión; y (iv) de forma excepcional, podrán apoyar los esquemas de solución a largo plazo sin importar el resultado en el balance del Fondo Empresarial en la respectiva operación. De lo cual se puede entender que ha sido el mismo Legislador el que ha dispuesto el origen de los recursos y el destino de estos. En su concepción original, este fondo se podía utilizar para apoyar, de conformidad con sus disponibilidades, a las empresas que contribuían al Fondo, en los procesos de liquidación ordenados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

70. Realizadas las precisiones sobre las fuentes y usos del Fondo Empresarial, para la Corte es claro que surge un vacío en la definición estructural del tributo demandado, de cara a lo previsto en el inciso 2° del artículo 338 superior, en la medida que (i) el hecho generador corresponde a la prestación del servicio de inspección y vigilancia por parte de la SSPD. No obstante, (ii) la base gravable definida en la norma demanda, no permite entenderse de forma aislada a la recuperación de los costos por parte de la SSPD como un todo, como tampoco se encuentra asociada al costo derivado del sostenimiento e inversión de la entidad que administra el Fondo Empresarial.

71. Ahora bien, si se considera que más allá de la recuperación de los costos de los servicios que presta, se evidencia una participación en los beneficios que les proporcionan a los sujetos pasivos, no es claro para este tribunal cómo mediante el recaudo de la contribución especial de la norma demandada destinado al Fondo Empresarial, permite que se garantice dicha participación. Por cuanto, no necesariamente los contribuyentes podrán beneficiarse del financiamiento y demás funciones establecidas para el Fondo Empresarial, ya que como se evidenció en el numeral 69 *supra*, se trata de un fondo con multiplicidad de fines, del cual no necesariamente se benefician los contribuyentes, ni necesariamente estos se encontrarán sujetos a la toma de posesión.

72. Por lo demás, este tratamiento eventualmente conllevaría a dudar en la equidad tributaria de esta contribución especial adicional, en el entendido de que la base de la obligación fiscal sería la de privilegiar al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado,

³⁷ El artículo 132 de la Ley 812 de 2003, “*Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*”, ha sido modificado por las siguientes leyes: (i) el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”, (ii) el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018*”, “*Todos por un nuevo país*”, y (iii) el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”.

aunado a la multiplicidad de fines adicionales del Fondo Empresarial, respecto de los cuales no se identifica una potencial participación de los beneficiarios. En consecuencia, bajo esta hipótesis, la Sala Plena considera que con el establecimiento de la contribución demandada se vulnera lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 superior.

73. Finalmente, a continuación se rescatan los argumentos presentados por los intervinientes a favor de la exequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y se realiza una anotación sobre la inexecutable de la disposición demandada:

Interviniente	Concepto	Decisión de este tribunal
Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.	El artículo 314 demandado se ajusta a los límites de la Constitución Política, pues se trata de un gasto para inversión social. Dicha disposición demandada es una contribución parafiscal, a la cual no le es aplicable el art. 359 de la CP, y en todo caso corresponde a un gasto público social.	Como se señaló, no le asiste razón a los intervinientes en catalogar el artículo 314 demandado, como un impuesto. Lo anterior, por cuanto, su naturaleza corresponde a una contribución especial (ver <i>supra</i> , numeral 62), y en consecuencia, no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 359 superior.
Universidad Externado de Colombia: Centro de Estudios Económicos	No se presenta una doble imposición pues los hechos gravables de las contribuciones son diferentes. Así, frente al primer tributo se establece el nacimiento de la obligación tributaria cuando se prestan servicios sometidos a inspección, control y vigilancia y la venta de sus bienes vigilados y regulados, mientras que para el segundo gravamen, el aspecto activador es estar sometido a la vigilancia de la SSPD. No se encuentra	La definición como contribución especial, no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política. En este sentido, el diseño del tributo conlleva a que a los sujetos pasivos se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella que corresponde a la recuperación de los costos (ver <i>supra</i> , numerales 65 y 66). No se debe perder de vista que, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya prevé una regulación

Interviniente	Concepto	Decisión de este tribunal
	que los tributos sean confiscatorios, pues el la presión tributaria derivada de los mismos se encuentra dentro del margen de potestad de configuración del legislador.	sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio prestado por la SSPD, por lo que no cabe duda en el sentido de que todo el costo se encuentra contemplado en dicho tributo. Por lo cual, el valor adicional que se cobra en el artículo 314 a los sujetos pasivos, desconoce el contenido y el alcance del inciso 2° del art. 338 superior.

74. *Declaratoria de inexecutable del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y efectos de dicha declaratoria.* Visto lo anterior, es posible concluir que el Legislador desconoció lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 superior. En consecuencia, **la Sala Plena procederá a declarar la inexecutable del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.**

75. En virtud de lo expuesto (ver *supra*, numerales 58 a 74), la Sala al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, se encuentra habilitada para retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata y con efectos hacia el futuro sin necesidad de modular sus efectos.

76. La regla general son los efectos hacia el futuro o *ex nunc* de la declaratoria de inexecutable. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.

77. La Corte no encuentra necesidad de proceder con la modulación de los efectos de esta decisión, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferir los efectos en el tiempo. En el mismo sentido, es de resaltar que el diferimiento considerado para la mayor parte del artículo 314 en la sentencia C-464 de 2020, obedeció a un cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia en asuntos de naturaleza tributaria y de servicios públicos, contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, elemento que no se presenta en el presente caso.

78. Finalmente, como se mencionó, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre normas legales declaradas inexecutable por un vicio de procedimiento de naturaleza sustantiva, si éstas siguen produciendo efectos jurídicos (ver *supra*, numerales 35 y 39). Sin embargo, ante la declaratoria de inexecutable de lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por vulneración a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 de la Carta Política,

por sustracción de materia, la Corte no se pronunciará respecto del segundo y tercer problema jurídico planteado por los demandantes.

79. Como comentario final, esta corporación precisa que esta decisión no implica que el Legislador ordinario no pueda diseñar y establecer la financiación de un mecanismo permanente para operaciones de salvamento de empresas del sector de los servicios públicos domiciliarios, en los procesos de toma de posesión ordenados por la SSPD. Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, autoridad encargada de proteger los ahorros de los ciudadanos depositados en bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento, entre otras, respecto de las actividades financiera, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro privado, actividades sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

80. Correspondió a la Corte estudiar una demanda acumulada contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 “*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”. En primer lugar, la Sala Plena considera que no es posible emprender una revisión de los cargos formulados contra el artículo 18, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del mencionado artículo en las sentencias C-464³⁸ y C-484³⁹ de 2020. En esta medida, dado que la disposición demandada ya fue expulsada del ordenamiento jurídico no podría “*ser objeto de nueva discusión o debate*”, configurándose plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta. En consecuencia, se estará a lo resuelto en dichas sentencias.

81. Respecto del cargo por el desconocimiento del principio de unidad de materia y el desconocimiento del principio de deliberación democrática referido al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, tampoco procederá la Corte a realizar un pronunciamiento de fondo. Lo anterior ya que, como se advirtió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 superior no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexecutable, como se indicó en la sentencia C-464 de 2020.

82. Sin perjuicio de lo anterior, señala que en el presente caso no se presenta una sustracción de materia, por cuanto el artículo 314 de la Ley 1955 demandado aún se encuentra produciendo efectos jurídicos. Esto obedece a (i) la declaratoria de inexecutable del artículo 314 con efectos diferidos -

³⁸ En la sentencia C-464 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexecutable de la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, del numeral 4º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política), decisión que surtió efectos inmediatos hacia futuro.

³⁹ En la sentencia C-484 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexecutable de lo dispuesto en el artículo 18 demandado, por vulnerar los principios de legalidad y certeza del tributo (art. 338 superior), y una violación de la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República. Dicha decisión que surtió efectos inmediatos hacia futuro. Igualmente, aclaró la Corte que **los tributos causados en la anualidad 2020 correspondían a situaciones jurídicas consolidadas; incluyendo, para todos los efectos legales, aquellos tributos que se servían de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020**. Finalmente, precisó que **a partir del período o anualidad 2021**, los sujetos activos del tributo no se encontraban en un escenario incierto, ya que, **ante la declaratoria de inexecutable del artículo 18 demandado, se imponía la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994**.

sentencia C-464 de 2020-; y (ii) como consecuencia de la constatación de un vicio de procedimiento en la formación de la norma, como lo es el de unidad de materia.

83. De este modo, correspondió a la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad y el principio de certeza tributaria (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; **(ii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de doble imposición tributaria de la que trata el artículo 95 superior, al regular la mencionada contribución adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; y **(iii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al regular la contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?

84. Tras realizar un recuento jurisprudencial sobre el principio de legalidad, con especial énfasis en el contenido y alcance de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, la Corte Constitucional caracterizó el tributo como una contribución especial, y considera que:

- (i) La definición de la contribución adicional a la que hace referencia el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 como “contribución especial” no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite constitucional que establece el artículo 338, inciso 2º, de la Carta.
- (ii) Observó la Corte que el diseño del tributo demandado -cuya base gravable corresponde a la recuperación de costos del servicio definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994- conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes sometidos a la vigilancia de la SSPD se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio público de inspección y vigilancia. Esto es así por cuanto, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya prevé una regulación sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio de inspección y vigilancia prestado por la SSPD. De esta forma, no cabe duda de que todo el costo se encuentra contemplado en dicho tributo establecido en la Ley 142 de 1994.
- (iii) Visto lo anterior, destaca este tribunal que el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe *señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo*, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, *como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen*. En este sentido, lo dispuesto en el

inciso 2° del artículo 338 superior, dista de ser una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado. En consecuencia, dicha norma resulta inexecutable al vulnerar lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 superior.

- (iv) Aún si en gracia de discusión, se aceptará que el artículo 314 demandado constituye un tributo independiente al establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, también encuentra la corporación que resulta contrario a lo dispuesto en el mencionado inciso 2° del artículo 338 de la Carta Política, por cuanto: (a) surge un vacío en la definición estructural del tributo demandado, en la medida que el hecho generador corresponde a la prestación del servicio de inspección y vigilancia por parte de la SSPD; y en consecuencia, la base gravable definida en la norma demanda, no permite entenderse de forma aislada a la recuperación de los costos por parte de la SSPD como un todo, además de que no se encuentra asociada al costo derivado del sostenimiento e inversión de la entidad que administra el Fondo Empresarial. Asimismo, (b) no se evidencia una participación en los beneficios que les proporcionan a los contribuyentes, quienes no necesariamente se beneficiaran de los múltiples usos y funciones de dicho Fondo.

85. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declarará la inexecutable del artículo 314 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos. Aclara que los efectos a futuro, se sustentan en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

86. Señaló la Corte que no se veía la necesidad de proceder con dicha modulación, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferir los efectos en el tiempo. En el mismo sentido, señala este tribunal que el diferimiento considerado para la mayor parte del artículo 314 en la sentencia C-464 de 2020, obedeció a un cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia en asuntos de naturaleza tributaria y de servicios públicos, contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, elemento que no se presenta en el presente caso.

87. Finalmente, frente la declaratoria de inexecutable de lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por vulneración a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 de la Carta Política, por sustracción de materia, la Corte no se pronunció respecto del segundo problema jurídico planteado por los demandantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (i) “*Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”; y (ii) “*Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.*

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-484 de 2020, mediante la cual se decidió “*Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”.

Tercero.- Declarar **INEXEQUIBLE el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.**

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo 47

Sentencia C-167/14**TASA QUE COBRA INVIMA POR PRESTACION DE SERVICIOS-Indeterminación respecto del hecho generador sobre “los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima”**

La Corte Constitucional declara la inexecutable del literal (e) de artículo 4° de la Ley 399 de 1997, por desconocer los principios de legalidad y certeza del tributo, en tanto las expresiones empleadas (los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima), no son determinados ni determinables, a partir de los parámetros legales. Su grado de indeterminación es tan alto, que pone en riesgo la seguridad jurídica y las garantías democráticas constitucionales.

EXPRESIONES EN NORMA QUE ESTABLECE OBLIGACION TRIBUTARIA-Palabra vaga o ambigua, no implica, *per se*, su inconstitucionalidad, ello sólo ocurre cuando la falta de claridad es insubsanable

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO-Jurisprudencia constitucional

IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Diferenciación

Los impuestos, ha dicho esta Corporación, se cobran a todo ciudadano indiscriminadamente y no a un grupo social, profesional o económico determinado; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente; una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente, establecidos en democracia. Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva. Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad. Por último, el recaudo no se destina a un servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos. Las contribuciones parafiscales, por su parte, están definidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (art. 29) de la siguiente manera: “son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector”. Esta caracterización coincide con la que les ha asignado la jurisprudencia de la Corte a estas especies tributarias, por ejemplo en la sentencia C-490 de 1993, citada previamente. En esa oportunidad se dijo que los rasgos definitorios de las contribuciones parafiscales eran la obligatoriedad, singularidad y

destinación sectorial, que definió así: “Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento. Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico. Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”. Sin embargo, conviene aclarar, respecto de esto último, que “la destinación exclusiva en favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él”. Finalmente, las tasas se identifican por las siguientes características: la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; el cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio y, aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación. Así, las tasas se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales).

PRINCIPIO DE REPRESENTACION POPULAR EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE PREDETERMINACION DE TRIBUTOS-Contenido y alcance

La jurisprudencia ha indicado desde su inicio que el artículo 338 de la Constitución Política establece dos mandatos centrales. (i) Por una parte consagra el principio de representación popular en materia tributaria, de acuerdo con el cual ‘no puede haber impuesto sin representación’; por ello, sostuvo la Corte, “la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales.” De otro lado, el artículo 338 de la Constitución consagra el principio de la predeterminación de los tributos, puesto que determina cuáles son los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, es decir, tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas. Para la Corte, “la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser

válido.” Ahora, los principios de representación popular en materia tributaria y de la predeterminación de los tributos, vistos a la luz del resto de la Carta Política, permiten la existencia de al menos dos tipos de leyes tributarias; aquellas que imponen clara y directamente la contribución, en todos sus elementos, y aquellas que lo hacen de manera general y autorizan a una entidad territorial, de acuerdo con las competencias establecidas para tal efecto.

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA TRIBUTARIA Y PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Exige que órganos colegiados de representación popular fijen directamente elementos del tributo, con suficiente claridad y precisión

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Casos en que se vulnera/**NORMA TRIBUTARIA**-Dificultades interpretativas que pueden dar lugar a la declaratoria de inexecutable

El principio de certeza tributaria se vulnera no solamente con la omisión en la determinación de los elementos esenciales del tributo, sino también cuando en su definición se acude a expresiones ambiguas o confusas. No obstante, ha precisado esta corporación, que en tales eventos, la declaratoria de inexecutable solo es posible cuando la falta de claridad sea insuperable, es decir, cuando no sea posible establecer el sentido y alcance de las disposiciones, de conformidad con las reglas generales de hermenéutica jurídica. Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, pueden suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutable. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Potestad reglamentaria

El hecho de que sea una facultad restrictiva del Congreso lo referente a la obligación tributaria, no implica que el Presidente de la República no pueda ejercer su potestad reglamentaria, la cual no sólo es legítima, sino necesaria para ajustar a las circunstancias reales de la Nación, las disposiciones generales impuestas por el legislador. La potestad reglamentaria en materia tributaria, al ser una potencialidad no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto

administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar. Otra cosa es que el acto reglamentario produzca, como deber ser, efectos jurídicos, lo cual es apenas connatural a un estado de derecho, donde toda significación jurídica. Y es que no están frente a frente la ley y la consecuencia de la potestad reglamentaria, porque ambas integran el concepto de norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar -salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los términos de la Constitución- pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie.

PRINCIPIO DE REPRESENTACION POPULAR EN MATERIA TRIBUTARIA Y PRINCIPIO DE PREDETERMINACION DE LOS TRIBUTOS-No demandan precisión absoluta y detallada de los elementos del tributo

Referencia: Expediente D-9839

Demandante: Alberto Bravo Borda

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º, parcial, de la Ley 399 de 1997, ‘por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, su cobro’

Magistrada ponente
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, Alberto Bravo Borda presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 4º, parcial, de la Ley 399 de 1997, *‘por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, su cobro’*. Las demandas fueron acumuladas y admitidas para su conocimiento por la Sala Plena.¹

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma cuyos incisos sexto y séptimo, son acusados, los cuales se resaltan en negrilla.

“LEY 399 DE 1997

por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, ‘Invima’, su cobro

[...]

Artículo 4º. Hechos generadores. Son hechos generadores de la tasa que se establece en esta ley, los siguientes:

- a) La expedición, modificación y renovación de los registros de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;
- b) La expedición, renovación y ampliación de la capacidad de los laboratorios, fábricas o establecimientos de producción, distribución y comercialización de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;
- c) La realización de exámenes de laboratorio **y demás gastos que se requieran** para controlar la calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología,

¹ Auto de 2 de septiembre de 2013.

reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

d) La expedición de certificados relacionados con los registros;

e) **Los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima.**²

III. DEMANDA

Para el ciudadano Alberto Bravo Borda las expresiones cuestionadas del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, son inconstitucionales por contradecir los artículos 338 y el numeral 12 del artículo 150, de la Carta Política. Violan el artículo 338 de la Constitución Política *“al no definir con suficiencia, claridad y precisión los hechos generadores de la tasa que cobre el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento y Alimentos, INVIMA, violando así el principio de certeza tributaria”*. Los apartes acusados, se alega, también violan *“el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política y el principio de legalidad tributaria, toda vez que su vaguedad y ambigüedad permiten que sea el INVIMA, un establecimiento público descentralizado de la Rama Ejecutiva, quien fije a su discreción y juicio los hechos generadores de su tasa, como efectivamente ha ocurrido desde la expedición de la Ley 399 de 1997.”*³ La demanda expone la jurisprudencia constitucional aplicable y luego da las razones concretas de inconstitucionalidad para cada uno de los numerales, independientemente considerados.

1. Con relación al hecho generador señalado en el literal (c) de la norma acusada, se pronuncia en los siguientes términos,

“[el aparte normativo] se refiere específicamente a que el INVIMA puede cobrar al público en general la realización de exámenes de laboratorio sobre los productos objeto de su competencia, sin embargo, la norma agrega la expresión ‘y demás gastos que se requieran’, la cual es ambigua, vaga y difusa, ya que la Ley no determina cuáles son dichos gastos así como tampoco fija parámetros que permitan determinarlos. En efecto, tomando la literalidad de la expresión acusada, se entendería que el INVIMA está facultado para cobrar cualquier tipo de gasto en que incurra en aras de controlar la calidad de los productos sujetos a su vigilancia y control, lo cual otorga una ilimitada facultad de creación de hechos generadores en cabeza de dicha entidad, situación que contraría abiertamente la Constitución Política. || La forma en que se encuentra redactada la expresión acusadas no permite identificar elementos

² Se resaltan los apartes demandados.

³ Demanda de inconstitucionalidad, Expediente, folios 1 a 18.

para una determinación previa de los gastos a que refiere y, en su lugar, lleva inmersa una autorización al INVIMA para que, a su juicio, defina los gastos que considera necesarios para ejercer el control de calidad de los productos y asimismo cobre la correspondiente tasa por estos conceptos. [...] || Se destaca que no existe ninguna norma legal a la cual pueda remitirse a fin de complementar la expresión acusada, únicamente al criterio y juicio que realice el INVIMA sobre sus gastos.”

2. Con relación al literal (e) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, la demanda presenta el argumento en los siguientes términos.

“Basta una simple lectura del literal acusado para evidenciar sin mayor estudio que el mismo no establece en el fondo ningún hecho generador de la tasa objeto de la Ley; en su lugar, la norma remite a otros ‘hechos’ que puedan presentarse en el desarrollo de los objetivos del INVIMA, por lo que resulta indispensable preguntarse acerca de si el texto legal establece pautas para determinar cuáles son estos ‘otros hechos’ y, especialmente, quien lo determina.

[...] el texto legal en su redacción simplemente señala que cualquier hecho que surja con ocasión del ejercicio de actividades en cumplimiento de los objetivos del INVIMA permite el cobro de la tasa creada, y se observa palmariamente en su corte redacción que no se establecen parámetros ni lineamientos que permitan que estos hechos sean determinados.”

La demanda aclara que los vacíos y vaguedades de la norma no pueden ser llenados mediante normas reglamentarias, que no tienen el origen democrático y deliberativo exigido constitucionalmente. Dice al respecto,

“[...] no puede afirmarse que si bien la norma no estableció expresamente las pautas para determinar su contenido y alcance, debe entonces remitirse al Decreto 2078 de 2012 que establece la estructura y funciones del INVIMA, ya que no es procedente que sea el Gobierno Nacional, a través de Decretos que establezcan el objeto y funciones de una entidad pública, el que termine estableciendo hechos generadores de una tasa máxime cuando la ley no ha dispuesto remisión o complementariedad en la materia y, como se ha explicado, la facultad de establecer hechos generadores de una tasa a nivel nacional le corresponde exclusivamente al Congreso de la República, siendo indelegable en el Ejecutivo, salvo en Estados de Excepción, supuesto no aplicable al caso [...]”.

Para la demanda, la abierta indeterminación de la norma ha generado un espacio de discrecionalidad que ha sido usado en varias ocasiones por el INVIMA para incluir nuevos conceptos, no considerados inicialmente en la ley. Cita varios ejemplos de Resoluciones expedidas por el INVIMA. Agrega la demanda,

“[...] la norma acusada, con su falta de precisión y de claridad, autoriza al INVIMA a que determine por acto administrativo hechos generadores que dan al cobro de la tasa, señalando lo que a su juicio considera hechos que se presentan en desarrollo del objeto de la entidad. [...]

También debe considerarse por la Corte que la norma acusada, al no determinar concretamente el hecho generador de la tasa y permitir abiertamente que sea cualquier supuesto que considere el INVIMA, ha abierto la posibilidad de que dicho establecimiento público cobre por ejercer actividades oficiosas de inspección, vigilancia y control en materia sanitaria, toda vez que las mismas son ‘hechos que se presentan en desarrollo de sus objetivos, situación que contraría el orden constitucional y legal, por cuanto los deberes y funciones a cargo de las entidades son obligaciones impuestas a éstas y no servicios prestados a la comunidad solicitados por los ciudadanos.’”

IV. INTERVENCIONES

1. Presidencia de la República

La Presidencia intervino a través de su Secretaría Jurídica para solicitar la exequibilidad de los apartes acusados por la demanda de la referencia.⁴ Con relación al primero de los literales acusados (el c) el Ministerio indica,

“Aplicada la definición al caso concreto, resulta evidente que el hecho generador de la tasa son los exámenes de control y calidad de medicamentos y productos, y que la expresión ‘los demás gastos que se requieran’, se refiere a los gastos en que se incurra para la realización de dichos exámenes, por lo que dichos costos no pueden catalogarse como hecho generador. En efecto, leída con detenimiento la norma, la expresión demandada constituye un punto de referencia para determinar la tarifa de la tasa, pero no constituye el hecho generador.

Es claro que en ejercicio de sus competencias legislativas, al legislador se le dificultaría determinar el costo de los exámenes que el INVIMA debe realizar para el ejercicio de sus funciones,

⁴ Expediente, folios 213 a 222.

por lo que el mismo se limitó a señalar el criterio con que debía calcularse la trifa de la tasa. La expresión demandada alude precisamente a esa dificultad de señalar por ley este elemento del tributo y permite que el INVIMA lo complemente según los costos de realización del examen.

Se reitera que la expresión acusada no constituye el hecho generador *per se*, pues está referida a los costos involucrados en la concreción del hecho generador propiamente dicho, que es la realización del examen. En este sentido, el legislador no le habría dejado a la Administración el señalamiento del hecho, sino la instrucción de la forma de valorarlo.

La jurisprudencia nacional habilita este tipo de procedimientos ante el reconocimiento de que el legislador no puede abordar todos los asuntos técnicos involucrados en el nacimiento de la obligación tributaria. No obstante, habiendo señalado la fórmula de calcular la tasa, según el costo de realización de los exámenes del INVIMA, el legislador habría dado elementos claros de juicio para complementar este componente. [...]”.

En cuanto al segundo de los literales demandados, la Presidencia de la República defendió la norma en los siguientes términos,

“En el caso del literal (e), el legislador previó que el hecho generador lo constituirían ‘los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del INVIMA’, con los cual claramente remitió a las normas que regulan las funciones de dicho organismo, que se encuentran plenamente determinadas. El literal (e) de la norma hace una remisión directa a la normativa que regula las funciones del INVIMA, por lo que el hecho generador puede determinarse a partir de esa normativa, siendo por ese hecho perfectamente determinable. || Para esta oficina jurídica, la aparente dificultad en la interpretación de la norma se supera si la palabra ‘hecho’ se interpreta como ‘servicio’, que es finalmente a lo que se refiere el legislador cuando advierte que el hecho generador será cualquiera de los servicios que el INVIMA preste en desarrollo de sus objetivos. Más allá de esta precisión, la [Presidencia] no observa que el legislador haya incurrido en ambigüedad, imprecisión, vaguedad o confusión a la hora de determinar el hecho generador de la tasa.”

2. Ministerio de Salud

El Ministerio de la Salud intervino en el proceso de la referencia, mediante apoderado, para defender la constitucionalidad de los apartados normativos

acusados.⁵ A juicio del Ministerio “*la norma acusada en [lo] que se refiere a su redacción en el orden plasmado no es ambigua ni confusa, ni carece de sintaxis y menos aún vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria, ya que el INVIMA tiene entre sus objetivos el ejecutar políticas en materia de vigilancia sanitaria que garanticen la producción y calidad de todos aquellos productos que puedan tener impacto en la salud individual o colectiva del país de conformidad con lo señalado en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, objetivos que están en armonía con los numerales c y e del artículo 4° de la Ley 399 de 1997.*” Concretamente, con relación al segundo de los literales, se afirma lo siguiente: “[...] *las expresiones ‘los demás gastos que se requieran, así como los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del INVIMA’ gravitan en función de las actividades que demandan un servicio el cual siempre y necesariamente tiene un valor, [...]*” y da un ejemplo al respecto (el literal b) del artículo 6° de la Ley 399 de 1997), que hace referencia a los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados, anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal a, del mismo artículo.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con argumentos similares a los de la Presidencia y del Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda participó en el proceso de la referencia, mediante apoderado, para solicitar defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Con relación al primero de los literales señaló lo siguiente,

“[...] En el caso del literal (c), la expresión ‘los demás gastos que se requieran’ es un hecho susceptible de determinar a partir del contenido de la misma disposición, la cual hace referencia a que dichos gastos corresponden a los que se deriven de controlar la calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico.”

Con relación al segundo de los literales, sustentó así su posición,

“[...] En el caso del literal (e) la expresión ‘los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del INVIMA’, es un hecho susceptible de determinar, a partir de las competencias que le han sido asignadas legalmente al INVIMA.”

4. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA

El Instituto participó en el proceso de la referencia para defender la

⁵ Expediente, folios 197 a 201.

constitucionalidad de las normas acusadas. Con relación al primero de los literales, se sostuvo que “[...] *la intención del legislador está dirigida a permitir que se cobren por parte del INVIMA, los servicios por concepto de exámenes de laboratorio y demás gastos que resulten necesarios para el control de la calidad de los productos, por lo que el texto del artículo no debe ser descontextualizado y debe entenderse que los gastos adicionales que pueden ser objeto de tarifa solo pueden ser aquellos ligados o dirigidos a controlar la calidad del producto.*” En cuanto al segundo de los literales acusados, el Instituto presentó su defensa en los siguientes términos,

“Conforme a lo anterior, no es exigible que los elementos del tributo se presenten de manera expresa en la norma y en el caso bajo estudio, es evidente que el legislador, reconociendo la trascendental misión que incumbe al INVIMA, previendo las limitaciones del procedimiento legislativo y el carácter técnico, científico y evolutivo del hecho generador que pretendía gravar, acudió a utilizar la expresión que no resulta inconstitucional en la medida que permite determinar con claridad los elementos del tributo, en tanto, tales objetivos se encuentran consignados de manera clara y específica en la disposición normativa por la cual se establece la estructura del INVIMA y se determinan las funciones de sus dependencia, esto es, inicialmente el Decreto 1290 de 1994 y en la actualidad el Decreto 2078 de 2012, e incluso desde su creación a través del artículo 245 de la Ley 100 de 1993.”

5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario, ICDT

El presidente del Instituto participó en el proceso de la referencia para solicitar que el aparte acusado del primer literal de la norma (el c) sea declarado exequible, pero que el aparte del segundo literal acusado sea declarado inexecutable.⁶

5.1. Con relación al primero de los literales, el concepto del Instituto justifica la constitucionalidad de la norma así,

“[...] no es cierto como lo afirma el demandante que no exista claridad en la determinación del hecho generador ya que en el aparte del literal (c) demandado se indica que constituye hecho generador los exámenes de laboratorio y todos los demás gastos que se requieran para controlar la calidad de los medicamentos, productos biológicos o alimentos, debidas, cosméticos, lo que nos indica que si bien no se encuentra expresamente

⁶ El presidente del Instituto, Juan Rafael Bravo Arteaga, informó que el concepto había sido elaborado con la ponencia del abogado Harold Ferney Parra Ortiz y aprobado según los procedimientos y reglas establecidas. Expediente, folios 181 a 189.

determinado el hecho generador el mismo es plenamente identificable, ya que lo constituye cualquier gasto que requiere el INVIMA, para controlar la calidad de ciertos productos que por norma deben ser controlados, lo que nos aproxima a la tesis ya planteada por la Corte Constitucional en anteriores casos en donde se indicó la no necesidad de describir todos y cada uno de los hechos que podrían configurar el tributo, es decir debemos entender que lo señalado por el legislador en el inciso que nos ocupa es netamente descriptivo y no taxativo, dada la variedad de opciones y situaciones que pueden llegar a darse en el ejercicio de la actividad de control establecida a esta entidad por la ley.

Así mismo, debemos recordar que el INVIMA conforme con lo señalado en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 tiene como objeto la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por la biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

Es decir, que la institución tiene múltiples actividades, que hacen necesario que estas se actualicen en la medida en que entran al mercado nuevos productos que requieran de supervisión estatal, en respeto a las reglas de salubridad, siendo así mal podría el legislador en una norma pretender abarcar todo el espectro de medida, tecnologías y procesos necesarios para realizar las funciones que tiene una entidad como el INVIMA, razón por la cual se limitó a enunciar las actividades existentes al momento de establecer la Ley 399 de 1997, pero dejando abierta la posibilidad para que las nuevas actividades que requiera la entidad beneficiaria de la tasa, queden incluidas dentro del hecho generador de la misma, en cuanto tiene que ver con el control de medicamentos, alimentos, etc., señalados en el literal (c), situación que se ajusta a la carta política.”

5.2. Con relación al segundo de los literales acusados, el Instituto justifica la constitucionalidad de la norma así,

“Caso en contrario del análisis de las potestades fijadas en el literal *e* se aprecia que el factor determinante del hecho generador se constituyen en los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del INVIMA, lo cual se constituye en una abierta violación al artículo 338 de la Carta Política, pues deja una gran ventana para que la entidad

administrativa, pueda gravar cualquier actuación con la tasa que nos ocupa, razón por la cual las potestades establecidas en cabeza del INVIMA, conforme con este ‘literal e’ son exorbitantes al no fijar límites ni efectuar la definición específica de los factores que generan el tributo.”

6. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia participó en el proceso, para solicitar que se declaren inexecutable los dos literales acusados por la demanda de la referencia.⁷ En su criterio, en los partes acusados “[...] *no se determina de manera clara y precisa los hechos generadores que darían lugar al surgimiento de la obligación, por lo cual llevaría a una indeterminación, por lo tanto, acarrea de suyo una inconstitucionalidad, debido a que le entrega potestad al ente administrativo que para el presente caso es el INVIMA, para que de manera libre incluya a los demás hechos que den lugar al surgimiento de la misma, competencia que de ninguna manera se encuentra ni se podría encontrar en cabeza suya*”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5651 de octubre 17 de 2013, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare executable los dos literales acusados (c y e) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, en el primer caso de forma pura y simple y en el segundo, de manera condicionada.

1. Con relación al primero de los literales, el Procurador considera que si bien las expresiones no están determinadas, sin son determinables, lo cual, a la luz de la jurisprudencia implica que no se violen los principios de legalidad y certeza del tributo. Dijo el concepto al respecto,

“En lo relacionado con el primer caso, referente a los gastos adicionales a la realización de exámenes de laboratorio para controlar la calidad de todos los productos médicos, alimenticios o cosméticos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, en cuanto a constituirse como hechos generadores de la tasa de recuperación de los costos por los servicios que presta el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, puede decirse que estos son directamente determinables por el INVIMA a partir del contexto del literal c) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997, desde los puntos de vista científico y técnico, como consecuencia del control de calidad concreto que se debe

⁷ Expediente, folios 190 a 196.

aplicar en función del impacto que la calidad del bien sometido a control puede llegar a tener en la salud individual y colectiva, especialmente cuando se tiene duda de los mismos con respecto a su eficiencia, eficacia o efectividad. Dichas dudas o los estándares internacionales de control de calidad pueden determinar la necesidad de otros soportes técnicos o científicos adicionales a los exámenes de laboratorio, tales como estudios o análisis estadísticos, o labores de consultoría que permitan determinar, en forma integrada, la realidad en lo referente a la viabilidad de consumo del bien objeto de control de calidad.

Por ejemplo, existen medicamentos que pueden pasar las pruebas de laboratorio, pero que en otros países ya están descontinuados por razones de calidad, especialmente por los efectos colaterales que llegan a producir, en cuanto a resultar más nocivos para la salud que la finalidad para la cual se destina o prescribe el medicamento. Igual puede acontecer con productos alimenticios o cosméticos.

Por tanto, lo establecido en el literal c) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997, referente a los gastos adicionales a la realización de exámenes de laboratorio para controlar la calidad de todos los productos médicos, alimenticios o cosméticos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, en cuanto a constituirse como hechos generadores de la tasa de recuperación de los costos por los servicios que presta el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, se ajusta al orden superior en lo que tiene que ver con el principio de certeza tributaria porque el hecho generador es perfectamente determinable a partir del contexto de la norma legal que lo contiene, lo cual se solicitará ser declarado judicialmente dentro del presente proceso.”

2. En cuanto al segundo de los numerales, la Procuraduría General de la Nación estima que sí se presenta una afectación a los principios de legalidad y certeza del tributo, pero dada la importancia de las tasas en cuestión que dependen de esta disposición, en especial en el contexto de los tratados de libre comercio, se solicita a la Corte determinar el sentido del literal a partir de una ‘integración normativa’ y declararlo exequible, siempre y cuando se interprete de acuerdo con los parámetros establecidos por la Corte. Dijo el concepto al respecto:

“[...] en relación con el segundo caso referente a lo regulado en el literal e) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997, en cuanto a aludir a los demás hechos generadores de la tasa que cobra el INVIMA por sus servicios de vigilancia sanitaria y control de calidad que se presenten en desarrollo de los objetivos de ese

Instituto, diferentes a los establecidos en los literales a), b), c) y d) del citado artículo legal, si bien la redacción de esa norma pareciera genérica y, por tanto, tendiera a comprometer el principio de certeza tributaria, la verdad es que la misma permite determinar con claridad los hechos generadores por remisión e integración normativa y por el contexto legal de la correspondiente tasa.

En cuanto a la remisión e integración normativa, se tiene que el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 creó el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos con la finalidad de ejecutar las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, para lo cual el Gobierno Nacional debe reglamentar el régimen de registros y licencias y el régimen de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los bienes y productos de que trata la creación del INVIMA, [...].

[...] las funciones del INVIMA relacionadas con la vigilancia sanitaria y el control de calidad de bienes y productos que tienen potencial impacto en la salud individual y colectiva se encuentran reguladas en el Decreto 2078 de 2012, especialmente en sus artículos 2, 4 (numerales 1, 2, 12, 16, 17, 19), 14 (numeral 7), 19 (numerales 6, 8, 16, 20, 21), 20 (numerales 8, 14, 20, 26), 21 (numerales 7, 17), 22 (numerales 2, 5, 6), 23 (numerales 1, 5).

De igual manera y como lo tiene claro la Corte Constitucional por haber ejercido el pertinente control judicial, los tratados de libre comercio que ha aprobado Colombia tratan temas relacionados con el comercio de medicamentos y alimentos, además de incluir lo referente a cosméticos por vía genérica de regulación, entre ellos el Acuerdo de Promoción Comercial Colombia – los Estados Unidos de América aprobado mediante la Ley 1143 de 2007, que permiten determinar los hechos generadores de la tasa que cobra el INVIMA por el cumplimiento de sus funciones relacionadas con la vigilancia sanitaria y el control de calidad de bienes y productos que tienen potencial impacto en la salud individual y colectiva.

Por último, el contexto de la Ley 399 de 1997 permite determinar los hechos generadores de la tasa que cobra el INVIMA por el cumplimiento de sus funciones relacionadas

con la vigilancia sanitaria y el control de calidad de bienes y productos que tienen potencial impacto en la salud individual y colectiva, especialmente en lo referente al sujeto pasivo de la obligación tributaria y al manual de tarifas que debe ser actualizado anualmente precisamente, por su condición de manual y lo que esto implica en materia de actualizaciones, para materializar en forma general, pública y transparente el principio de certeza tributaria referente a los hechos generadores y a las tarifas de los mismos.

De no ser así, el país correría un riesgo muy alto en materia de vigilancia sanitaria y el control de calidad de bienes y productos que tienen potencial impacto en la salud individual y colectiva por falta de recursos para ejercer dichos controles, especialmente frente a los compromisos internacionales que ha adquirido la república de Colombia en materia comercial, los cuales debe honrar en debida forma so pena de las sanciones correspondientes.

Además de lo anterior, se presentarían ineficiencias en la capacidad de vigilancia sanitaria y control de calidad por tener que recurrirse al Congreso de la República cada vez que se presente una novedad que tenga potencial impacto en la salud individual y colectiva, con las vicisitudes que esto implica (lobby, etc.), incluida la dilación procesal legislativa.

Por el contrario, los demás hechos generadores de la tasa que cobra el INVIMA por sus servicios de vigilancia sanitaria y control de calidad que se presenten en desarrollo de los objetivos de ese Instituto, cuando se determinan por integración o remisión normativa, se constituyen en un incentivo para que el sujeto pasivo esté muy seguro de que su comportamiento económico se ajusta plenamente a la garantía de la salud individual y colectiva.

Entonces, sí son determinables los demás hechos generadores de la tasa que cobra el INVIMA por el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo contemplado al respecto en el literal e) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997, pero bajo el entendido que se trate únicamente de funciones relacionadas con la vigilancia sanitaria y el control de calidad de bienes y productos que tienen potencial impacto en la salud individual y colectiva, porque esa es la misión central que justifica la creación y existencia de dicha entidad pública en el contexto de la Constitución Política de 1991 y que se mantiene, para efectos tributarios, en la referida Ley 399 de 1997.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Problemas jurídicos planteados

2.1. La demanda de la referencia plantea dos problemas jurídicos, similares entre sí, con relación a dos literales de una disposición legal (art. 4°, Ley 399 de 1997). En ambos se acusa al Congreso de la República de estar violando las reglas y principios constitucionales en materia tributaria. El primer problema jurídico es el siguiente: ¿viola el Congreso de la República los principios de legalidad y certeza del tributo al establecer como hecho gravable de una tasa las expresiones ‘y demás gastos que se requieran’, a pesar de que la propia norma dice que se refiere a los gastos ‘para controlar la calidad de los productos contemplados, que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva’?⁸ El segundo problema jurídico es ¿viola el Congreso de la República los principios de legalidad y certeza del tributo al establecer el hecho gravable de una tasa con las expresiones ‘los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima’ para controlar la calidad de los productos allí contemplados?

2.2. Para resolver estas dos cuestiones la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre los principios de legalidad y certeza del tributo, a propósito de contribuciones como las que se estudian en el presente caso. Posteriormente definirá si a la luz de los parámetros establecidos en la jurisprudencia, los apartes normativos acusados violan o no los principios de legalidad y certeza del tributo. En este momento se considerarán las propuestas presentadas por la Presidencia de la República y por la Procuraduría General de la Nación, en torno a las interpretaciones propuestas y posibilidades de integración normativa, a propósito de los cargos presentados en contra del segundo aparte normativo acusado.

3. Las leyes que establezca contribuciones fiscales o parafiscales deben respetar los principios de legalidad y certeza del tributo; reiteración de jurisprudencia

3.1. La jurisprudencia constitucional ha establecido claramente las diferencias

⁸ Los productos son: medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

entre los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales.

3.1.1. Los impuestos, ha dicho esta Corporación,⁹ se cobran a todo ciudadano indiscriminadamente y no a un grupo social, profesional o económico determinado; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente; una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente, establecidos en democracia. Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva. Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad. Por último, el recaudo no se destina a un servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos.¹⁰

3.1.2. Las contribuciones parafiscales, por su parte, están definidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (art. 29) de la siguiente manera: “[son] *contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector*”. Esta caracterización coincide con la que les ha asignado la jurisprudencia de la Corte a estas especies tributarias, por ejemplo en la sentencia C-490 de 1993, citada previamente. En esa oportunidad se dijo que los rasgos definitorios de las contribuciones parafiscales eran la obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial, que definió así: “[...] *Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento. [...] Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico. [...] Destinación Sectorial: los recursos extraídos*

⁹ Ver al respecto la sentencia C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón. Unánime). En esa sentencia, la Corte definía si la cuota de fomento panelero violaba la prohibición de rentas nacionales con destinación específica (CP art. 359), y concluyó que no, porque tal prohibición tenía un ámbito de aplicación limitado a las rentas nacionales derivadas del recaudo de impuestos, y no de las contribuciones –como era el caso de la cuota de fomento–. En tal contexto, caracterizó los impuestos como se señala en el cuerpo de esta providencia. Al respecto ver también, Sentencia C-228 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En ese caso, la Corte debía definir, entre otros puntos, si un gravamen era un impuesto o una contribución parafiscal, y para ello tuvo en cuenta que los impuestos se caracterizan así: “[...] Las condiciones básicas del impuesto son: (i) tiene una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) en cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, este puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general”.

¹⁰ Al respecto, ver la sentencia C-528 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa).

del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores".¹¹ Sin embargo, conviene aclarar, respecto de esto último, que "[l]a *destinación exclusiva en favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él*".¹²

3.1.3. Finalmente, las tasas se identifican por las siguientes características: la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; el cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio y, aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación. Así, las tasas se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales).¹³

¹¹ Sentencia C-490 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En esa ocasión la Corte Constitucional debía decidir si la cuota de fomento cerealista violaba la prohibición de rentas con destinación específica. Para resolver ese punto, la Corporación primero mostró que se trataba de una contribución parafiscal, y con ese propósito caracterizó de la manera que acaba de mencionarse esta especie tributaria. Luego de ello dijo que no se violaba la citada prohibición, por no ser aplicable a estas contribuciones.

¹² Y continuó: "[...] Es lo que ocurre con las inversiones del Fondo Nacional del Café destinadas a mantener el "equilibrio social y económico de la población radicada en zonas cafeteras": escuelas, hospitales y puestos de salud, caminos, acueductos, redes eléctricas, redes telefónicas, etc. Los habitantes de las zonas cafeteras, ya vivan en los campos o en ciudades o aldeas, lo mismo que los dueños de predios ubicados en tales zonas pero no dedicados al cultivo del café, reciben los beneficios de las obras hechas por los cafeteros, aunque no están gravados por esta contribución parafiscal. Pero esto es lógico e inevitable: sería absurdo y odioso, y a veces imposible, impedir que personas no contribuyentes se beneficiaran de obras como carreteras, redes eléctricas, puestos de salud, escuelas, etc. Sin embargo, esto no desvirtúa el principio de la destinación en beneficio de los productores de café: de una parte, ellos mismos se favorecen con esas inversiones; de la otra, en la medida en que se logra el equilibrio social y económico de las zonas cafeteras, se garantiza la paz y se mantiene un clima que permite el trabajo ordenado y fructífero de los cultivadores del grano, y contribuye a su bienestar. Todo esto, siguiendo un criterio de **solidaridad social**". Sentencia C-152 de 1997 (MP. Jorge Arango Mejía. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero). En ese caso la Corte Constitucional declaró inexecutable unas normas que contemplaban un gravamen a los importadores de productos de origen agropecuario y pesquero, con destino al sector agropecuario y pesquero. Sostuvo que no era inconstitucional beneficiar al sector y simultáneamente a personas ajenas al mismo, pero sí cobrarles la cuota a quienes "[...] no pertenecen a las asociaciones de productores agropecuarios o pesqueros, no tienen intereses comunes con ellos, no reciben servicios ni participan de los beneficios que tales asociaciones proporcionan a sus miembros".

¹³ Sentencia C-465 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell). La Corte debía decidir, como parte del problema, si un tributo recaudado por una Superintendencia era impuesto o tasa, y concluyó que una tasa. Entonces definió las tasas en términos coincidentes con los que acaban de señalarse: "[...] Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. ||

3.2. La jurisprudencia ha indicado desde su inicio que el artículo 338 de la Constitución Política establece dos mandatos centrales. (i) Por una parte consagra *el principio de representación popular en materia tributaria*, de acuerdo con el cual ‘*no puede haber impuesto sin representación*’; por ello, sostuvo la Corte, “[...] *la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales.*”¹⁴ De otro lado, el artículo 338 de la Constitución consagra *el principio de la predeterminación de los tributos*, puesto que determina cuáles son los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, es decir, tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas. Para la Corte, “*la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.*”¹⁵ Ahora, los principios de representación popular en materia tributaria y de la predeterminación de los tributos, vistos a la luz del resto de la Carta Política, permiten la existencia de al menos dos tipos de leyes tributarias; aquellas que imponen clara y directamente la contribución, en todos sus elementos, y aquellas que lo hacen de manera general y autorizan a una entidad territorial, de acuerdo con las competencias establecidas para tal efecto.¹⁶

3.3. Esta posición ha sido reiterada en varias ocasiones por la jurisprudencia. Recientemente, así se hizo en la sentencia C-594 de 2010, en la cual se recogió lo dicho acerca del principio de legalidad y certeza tributaria y del principio de reserva de ley en materia tributaria, entre otros aspectos.¹⁷ La Sala indicó que el

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. || La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de *compensar* en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. || Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo.”

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-084 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se resolvió, entre otras cosas, declarar exequible el artículo 29 de la Ley 105 de 1993, acerca de la sobretasa al combustible automotor.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-084 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-084 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero); se consideró al respecto: “[...] la Corte considera que es necesario distinguir entre las leyes que crean una contribución y aquellas que simplemente autorizan a las entidades territoriales a imponer tales contribuciones. En el primer caso, en virtud del principio de la predeterminación del tributo, ley debe fijar directamente los elementos de la contribución, mientras que en el segundo caso, la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución. [...]”.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva); en este caso se

principio de certeza del tributo exige que los órganos colegiados de representación popular fijen directamente los elementos del tributo, con suficiente *claridad y precisión*.¹⁸ Desatender esta regla puede implicar inseguridad jurídica, o propiciar los abusos impositivos de los gobernantes;¹⁹ o el fomento de la evasión ya que los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, algo grave para las finanzas públicas y, en consecuencia, para el cumplimiento de los fines del Estado.²⁰ Asimismo, la Corte precisó que según:

“[...] la jurisprudencia constitucional, el principio de certeza tributaria se vulnera no solamente con la omisión en la determinación de los elementos esenciales del tributo, sino también cuando en su definición se acude a expresiones ambiguas o confusas. No obstante, ha precisado esta corporación, que en tales eventos, la declaratoria de inexecutable solo es posible cuando la falta de claridad sea insuperable, es decir, cuando no sea posible establecer el sentido y alcance de las disposiciones, de conformidad con las reglas generales de hermenéutica jurídica.²¹ Sobre las dificultades interpretativas que pueden dar lugar a la declaración de inexecutable de las normas tributarias por falta de claridad de las mismas, la Corte puntualizó:

‘Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, pueden suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutable. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.’²² ”²³

estudiaron normas legales sobre transferencias del sector eléctrico.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁹ Al respecto, se retoma lo dispuesto en la sentencia C-084 de 1995, previamente citada.

²⁰ Al respecto, se siguió lo decidido en la sentencia C-488 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz).

²¹ Ver, *ibídem*.

²² Corte Constitucional, sentencia C-253 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta oportunidad la Corte resolvió una acusación contra la Ley 89 de 1993 ‘*Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado*’, consistente en que esta no determinaba directamente el sujeto pasivo de la contribución denominada cuota de fomento ganadero y lechero ni precisaba con claridad el hecho gravable. La Corte no declaró la

3.4. Pero la jurisprudencia no sólo ha reconocido la facultad de las asambleas departamentales y los concejos municipales para fijar *directa y claramente*, mediante ordenanzas y acuerdos, los elementos del gravamen, por cuanto ello “[...] *no se opone a la naturaleza general y abstracta de las normas tributarias, a las cuales les compete definir con ese carácter, tales elementos. De modo que, no es necesario describir ni particularizar todos los supuestos de hecho que hipotéticamente podrían caer bajo el señalamiento general de las disposiciones.*” También ha reconocido que el Presidente de la República, en ejercicio del poder reglamentario, tiene la facultad y el deber de precisar y concretar los mandatos abstractos de la ley, para que hacer efectiva y real la voluntad democrática. Ha dicho la Corte al respecto,

“El hecho de que sea una facultad restrictiva del Congreso lo referente a la obligación tributaria, no implica que el Presidente de la República no pueda ejercer su potestad reglamentaria, la cual no sólo es legítima, sino necesaria para ajustar a las circunstancias reales de la Nación, las disposiciones generales impuestas por el legislador.

La potestad reglamentaria en materia tributaria, al ser una potencialidad no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar. Otra cosa es que el acto reglamentario produzca, como deber ser, efectos jurídicos, lo cual es apenas connatural a un estado de derecho, donde toda significación jurídica. Y es que no están frente a frente la ley y la consecuencia de la potestad reglamentaria, porque ambas integran el concepto de norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar -salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los términos de la Constitución- pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie.”²⁴

inexequibilidad de la disposición que la establecía, pues estimó que de su estudio era posible derivar interpretación razonable sobre su contenido y alcance.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). En esta oportunidad se demandaban las normas que establecían la tarifa, los responsables y los hechos

3.5. En síntesis, los principios de representación popular en materia tributaria y de la predeterminación de los tributos, no demandan una precisión absoluta y detallada de los elementos del tributo. Incluso, ha sostenido la jurisprudencia, demostrar que una palabra es vaga o ambigua, no implica, *per se*, comprobar una violación a la Constitución Política. Para la jurisprudencia, es necesario, además, constatar que esa vaguedad o ambigüedad es insuperable y que, por tanto, desconoce los principios en cuestión. Por eso ha dicho la Corte,

“La ambigüedad y confusión de las expresiones que se utilicen en la descripción de los elementos del tributo puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos respectivos, únicamente en aquellos casos en que no es posible, de acuerdo con las reglas generales de interpretación de las leyes, determinarlos.”²⁵

3.6. La vaguedad, la ambigüedad o la textura abierta son características del lenguaje, no problemas o desperfectos. Las expresiones que no son claras y distintas no son un error o un problema, son formas de ser de lenguaje.²⁶ En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido expresamente que el uso de conceptos jurídicos indeterminados no está proscrito en el orden constitucional vigente, señalando varios ejemplos en los que la propia Carta

gravados con el impuesto sobre las ventas. Esta sentencia ha sido reiterada, entre otras, en la sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-488 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz); dijo la sentencia al respecto: “*El principio de certeza de la obligación tributaria*. Este principio, que se deriva del de legalidad de los tributos, juega un papel de trascendental importancia para efectos de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones que consagran obligaciones fiscales. Si la norma creadora del tributo no establece con suficiente claridad y precisión los elementos esenciales del mismo no sólo genera inseguridad jurídica sino que fomenta la evasión, pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado. || Dicha situación también se prestaría para abusos y arbitrariedades pues en últimas quien vendría a definir tales elementos serían las autoridades administrativas encargadas de exigir su cumplimiento, lo cual no se aviene con el ordenamiento constitucional.”

²⁶ Siguiendo al jurista Genaro Carrió, la jurisprudencia ha señalado al respecto: “Se entiende que una expresión es ‘*ambigua*’ cuando ‘(...) puede tener distintos significados según los diferentes contextos en que vaya insertada, o bien que en una misma palabra puede tener distintos matices de significado en función de esos contextos diversos’. Tal es el caso, por ejemplo, de expresiones como ‘libertad’ o ‘autonomía’. Por otra parte, una expresión es *vaga* cuando ‘(...) el foco de significado es único y no plural ni parcelado, pero [su modo de empleo] hace que sea incierta o dudosa la inclusión de un hecho o de un objeto concreto dentro del campo de acción de ella.’ Este sería, por ejemplo, el caso de la expresión civil ‘precio serio’; en ocasiones es fácil saber cuándo un precio es serio o no, pero en muchas otras no lo será tanto, esos casos difíciles, dice la doctrina, caerían en una ‘*zona de penumbra*’. Finalmente, toda expresión, aunque no sea ambigua ni vaga, tiene una ‘*textura abierta*’, por lo que, eventualmente, puede perder sus atributos de precisión, enfrentándose a casos en el que su uso puede presentar ‘perplejidades o desconciertos legítimos’. Tal es el caso, por ejemplo, de la expresión ‘incesto’, que si bien está clara y precisamente definida en la actualidad, se enfrentará a casos en los que su uso será polémico, como consecuencia de las nuevas tecnologías de reproducción.” Corte Constitucional, sentencia C-350 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Nilson Elías Pinilla Pinilla).

Política hace uso frecuente de tales expresiones.²⁷ No obstante, aclara la jurisprudencia, existen situaciones y contextos en los que el uso de este tipo de expresiones no es aceptado constitucionalmente, porque, por ejemplo, el grado de indeterminación afecte irrazonablemente una libertad (de expresión, sindical o de ejercer profesión u oficio), comprometiendo a la vez, la autonomía personal y el libre desarrollo de las personas. Ese es el caso, precisamente, de las normas de carácter penal y tributario, que si son indeterminadas ponen en riesgo los derechos de las personas. En tales contextos, por tanto, el uso de expresiones cuya característica sea ser vagas o ambiguas no es dable, es un problema constitucional a resolver.

3.7. Así, la jurisprudencia ha recopilado las más importantes reglas al respecto:²⁸ (i) los órganos de representación popular deben señalar directamente los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, con *claridad y precisión* (art. 338, CP); (ii) cuando el Congreso de la República autoriza a las entidades territoriales de representación, los elementos del tributo serán establecidos por las ordenanzas o los acuerdos; (iii) el poder ejecutivo conserva su facultad para reglamentar la ley tributaria y definir sus condiciones de aplicación, siempre y cuando la disposición legal que se reglamente, identifique los elementos del tributo, con claridad y precisión; (iv) el uso de una expresión vaga o ambigua en una norma que establece una obligación tributaria no implica, *per se*, su inconstitucionalidad, ello sólo ocurre cuando la falta de claridad sea insuperable; en otras palabras: “*no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella*”,²⁹ esto es, a partir de la voluntad democrática.

4. Análisis de constitucionalidad de los literales c y e del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, a la luz de los principios de legalidad y certeza del tributo

²⁷ La Corte ha señalado que es “[...] normal que la Constitución emplee constantemente expresiones con un alto grado de ambigüedad o vaguedad. De los muchos ejemplos que existen, cabe mencionar algunos: ‘*dignidad*’ (arts. 1°, 42, 53, 70, y 175); ‘*bien común*’ (arts. 133, 333); ‘*buenas*’ relaciones laborales (art. 56), ‘*buena fe*’ (arts. 83, 268), ‘*buen crédito*’ (arts. 232.4, 255), ‘*buena conducta*’ (art. 233), la ‘*buena marcha*’ del municipio (art. 315), ‘*interés general*’ (art.1°), ‘*interés social*’ (arts. 51, 58, 62, 333 y 365), ‘*interés colectivo*’ (art. 86) o ‘*interés nacional*’ (art. 81), sólo por citar algunos ejemplos. || En particular, la Corte resalta el uso de la expresión ‘*moral*’ en la Constitución. De acuerdo con la Carta Política: (i) por sentencia judicial, se puede declarar extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la ‘*moral social*’ (art. 34, CP); (ii) es un derecho fundamental de todo menor la protección de la ‘*violencia moral*’ (art. 44, CP); (iii) uno de los fines por los que debe propender la educación es la mejor ‘*formación moral*’ de los educandos (art. 69, CP); (iv) las acciones populares protegen, entre otros valores jurídicos, la ‘*moralidad pública*’ (art. 88, CP); (v) las ‘*situaciones de carácter moral*’ inhiben a los congresistas para participar en el trámite de asuntos (art. 182, CP); (vi) la ‘*moralidad*’ es un principio que fundamenta la función administrativa (art. 209, CP); (vii) la fuerza pública no puede dirigir peticiones, salvo, entre otras razones, con asuntos relacionados con la ‘*moralidad*’ del respectivo cuerpo (art. 219, CP).” Corte Constitucional, sentencia C-350 de 2009.

²⁸ Al respecto ver: Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-594 de 2010 (Luis Ernesto Vargas Silva).

La demanda de la referencia cuestiona dos literales del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, ‘*por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, su cobro*’, los cuales se ocupan de establecer dos causales del hecho generador de la tasa.

4.1. El artículo 1° de la Ley 399 de 1997 se ocupa de establecer la creación de una tasa, en los siguientes términos: ‘*se establece una tasa para recuperar los costos de los servicios prestados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, organismo competente para la expedición de Registros Sanitarios, para la producción, importación o comercialización de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.*’. El artículo 2° consagra el sujeto activo de la tasa,³⁰ el tercero, el sujeto pasivo;³¹ el cuarto, los hechos generadores; el quinto, la base para la liquidación de la tasa;³² y el sexto, el método para la determinación de las tarifas.

4.2. Los literales acusados del artículo 4° se refieren pues a los siguientes hechos generadores:

“*Artículo 4°. Hechos generadores.* Son hechos generadores de la tasa que se establece en esta ley, los siguientes:

[...]

c) *La realización de exámenes de laboratorio y demás gastos que se requieran* para controlar la calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología,

³⁰ Artículo 2°, Ley 399 de 1997: ‘El sujeto activo de la tasa o contribución será el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos,-Invima-, establecimiento público, adscrito al Ministerio de Salud. || El Invima recaudará esta tasa directamente o a través de otras entidades.’

³¹ Artículo 3°, Ley 399 de 1997: ‘El pago de la tasa o contribución creada por esta ley estará a cargo de la persona natural o jurídica que requiera la expedición, modificación y renovación del registro sanitario para producir, importar, distribuir o comercializar medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y demás disposiciones legales.’

³² Artículo 5°, Ley 399 de 1997: ‘Artículo 2°, Ley 399 de 1997: “El sujeto activo de la tasa o contribución será el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos,-Invima-, establecimiento público, adscrito al Ministerio de Salud. || El Invima recaudará esta tasa directamente o a través de otras entidades.’

reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

[...]

e) Los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima.³³

4.3 En el primero caso, la Sala considera que el aparte normativo acusado, si bien emplea expresiones que comportan un cierto grado de indeterminación, no impide establecer a las personas, a partir de lo dispuesto en la misma norma legal, cuáles son los hechos generadores a los que se hace referencia.

4.3.1. En efecto, las expresiones ‘y demás gastos que se requieran’ acusadas por la demanda, tienen un grado importante de indeterminación de vaguedad y ambigüedad. Es una fórmula legislativa que no determina de forma precisa cuáles son los gastos que podrán dar lugar a una tasa. Usa palabras que no tienen un sentido preciso y único, sino que dejan abiertas muchas posibilidades y casos que podrían ser entendidas como ejemplos concretos de ‘demás gastos que se requieran’. En tal sentido, la demanda alega que se violan las reglas y principios constitucionales en materia tributaria, al usar estas expresiones en la ley, pues se afectan los principios *legalidad* y *certeza del tributo*. Por una parte, se estaría abriendo un espacio para que sean las autoridades administrativas las que definan los hechos generadores de la tasa, y no la ley, como producto de una deliberación en democracia en el Congreso, en el foro de representación política de la República. Es decir, la demanda considera, estas tasas, cobradas con base en hechos gravables creados por la autoridad administrativa, a partir del espacio que genera la indeterminación de las expresiones acusadas, desconocerían que en todo estado de derecho, *no hay impuestos sin representación*.

4.3.2. No obstante, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, constatar el uso de una expresión vaga o ambigua en una norma que establece una obligación tributaria no implica, *per se*, su inconstitucionalidad, tal como se dijo previamente. Esto ocurre sólo cuando la falta de claridad es insuperable, esto es, cuando no son expresiones determinadas, ni determinables. Lo que ocurre en cambio con las expresiones del literal (c) [art. 4º, Ley 399 de 1997] acusadas, es que si bien no determinan de forma clara y precisa el hecho generador, leídas en contexto sí se constituyen en un criterio cierto para establecer, de forma clara y precisa, cuál es el hecho generador.

En dicho texto, las expresiones ‘los demás gastos que se requieran’ se ven acotadas por las siguientes expresiones del literal, a saber: ‘para controlar la calidad’ de una serie de productos, que tienen como característica común ‘tener impacto en la salud individual y colectiva’. Esto es, los hechos generadores,

³³ Se resaltan los apartes demandados.

sólo pueden ser aquellos gastos que se requieran para controlar la calidad de tales productos. En tal medida, el hecho generador no puede ser algo distinto a un gasto que haya tenido por objeto el control de la calidad. Además, el hecho generador de la tasa, no puede referirse a un producto que no esté consignado en la lista del literal, o que no tenga impacto en la salud individual y colectiva. De forma similar, la tasa no se genera por un gasto de un procedimiento ‘útil’ o ‘suntuario’ para controlar la calidad del respectivo producto, tiene que requerirse.

4.3.3. Ahora bien, podría alegarse que si bien el contexto normativo permite determinar las expresiones acusadas, esto no se hace de manera precisa y detallada. Para la Sala el argumento no es de recibo, pues, como lo ha dicho la jurisprudencia, el poder ejecutivo conserva su facultad constitucional para reglamentar la ley tributaria y definir sus condiciones de aplicación, por supuesto, siempre y cuando la disposición legal que se reglamente, identifique los elementos del tributo, con claridad.

4.3.4. En consecuencia, la Sala considera que las expresiones acusadas del literal (c) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997 dentro del presente proceso (‘y demás gastos que se requieran’) no violan los principios de legalidad y certeza del tributo, puesto que si bien tienen un grado importante de vaguedad y ambigüedad, leídas en contexto permiten determinar de forma clara y precisa cuáles son los hechos generadores de la tasa. Por tanto, se declararán exequibles esas expresiones, de acuerdo con los cargos analizados.

4.4. En el segundo caso, la Sala considera que el aparte normativo acusado sí emplea expresiones con un alto grado de indeterminación que impiden establecer a las personas cuáles son los hechos generadores a los que se hace referencia, a partir de lo dispuesto en la misma norma legal.

4.4.1. El literal (e) hace referencia, como hecho generador de la tasa en cuestión, ‘los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima’. En el presente caso la indeterminación del texto es evidente. Pero, además, no se advierte que, leído en contexto tal vaguedad y ambigüedad pueda ser superada. En el caso anterior, el hecho generador era un gasto, se determinaba de alguna forma. En cambio en este caso no son los demás pagos, sino los demás hechos. Es decir, para describir el ‘hecho generador’ el legislador decidió usar la misma palabra: ‘hecho’ Así de amplia y general.

La única limitación a que ‘hecho’ pueda referirse el literal es a que éstos se presenten ‘en desarrollo de los objetivos del INVIMA’. Se trata de una determinación del tipo de hechos que dan lugar a la tasa en cuestión, precisando, por ejemplo, que no se genera por actos realizados en la consecución de los objetivos de otra institución diferente al INVIMA. No obstante, esta determinación no es suficiente para satisfacer las exigencias democráticas y de seguridad jurídica que impla el respeto a los principios de legalidad y certeza del tributo.

4.4.2. En algunas de las intervenciones se considera que los hechos generadores de la tasa, según el literal *e*, no son determinados en el texto, pero sí son determinables en el ordenamiento jurídico, como lo anota el señor Procurador General de la Nación que considera, expresamente, que la disposición acusada “[...] *permite determinar con claridad los hechos generadores por remisión e integración normativa y por el contexto legal de la correspondiente tasa*”. Por ejemplo, en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993³⁴ y en el artículo 2° del Decreto 2078 de 2012.³⁵

Para la Sala no es aceptable la propuesta. Lejos de establecer criterios precisos, la normatividad en cuestión a la que se hace remisión abre la posibilidad para que cualquier ‘hecho’ que ‘*se presente en desarrollo*’ de ‘*la ejecución de las políticas*’ sobre ‘*vigilancia sanitaria y control de calidad*’ de los productos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva como medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología y reactivos de diagnóstico. La indeterminación es ciertamente alta. El hecho generador, según estos textos, es cualquiera que se requiera para ‘*la ejecución de las políticas*’. Es decir, el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 no define con claridad y precisión el hecho generador, un tanto puede ser cualquiera que se presente ‘*en desarrollo*’ de la ejecución de las

³⁴ Ley 100 de 1993, artículo 245.- *El Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos*. Créase el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva. || El Gobierno Nacional reglamentará el régimen de registros y licencias, así como el régimen de vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos de que trata el objeto del Invima, dentro del cual establecerá las funciones a cargo de la nación y de las entidades territoriales, de conformidad con el régimen de competencias y recursos. || *Parágrafo*. A partir de la vigencia de la presente Ley, la facultad para la formulación de la política de regulación de precios de los medicamentos de que goza el Ministerio de Desarrollo Económico, de acuerdo con la Ley 81 de 1987, estará en manos de la Comisión Nacional de Precios de los Medicamentos. || Para tal efecto, créase la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos compuesta, en forma indelegable, por los Ministros de Desarrollo Económico y Salud y un delegado del Presidente de la República. El Gobierno reglamentará el funcionamiento de esta Comisión. || Corresponde al Ministerio de Desarrollo hacer el seguimiento y control de precios de los medicamentos, según las políticas fijadas por la comisión. || Corresponde al Ministerio de Salud el desarrollo de un programa permanente de información sobre precios y calidades de los medicamentos de venta en el territorio nacional, de conformidad con las políticas adoptadas por la Comisión.”

³⁵ Decreto 2078, artículo 2°.- Artículo 2°. *Objetivo*. El Invima tiene como objetivo actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva de conformidad con lo señalado en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

políticas indicadas. Es sin duda un sentido no determinado y no determinable.

En el caso del artículo 2° del Decreto 2078 de 2012, una norma reglamentaria, no legal, además de mantenerse la ambigüedad y la vaguedad del texto del artículo 245 de la Ley 100 de 1993, éstas se aumentan. En efecto, mientras que a partir del artículo legal se debe entender que el hecho generador, de la tasa en cuestión, puede ser cualquier *'hecho'* que *'se presente en desarrollo'* de *'la ejecución de las políticas'* sobre *'vigilancia sanitaria y control de calidad'* de los productos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, la norma reglamentaria añade un objetivo adicional *'actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria'*. Es decir, a partir del Decreto 2078 de 2012 también se podría concluir que el hecho generador de la tasa en cuestión puede ser cualquier *'hecho'* que *'se presente en desarrollo'* de tener que *'actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria'*.

Así, ni el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 permite determinar con claridad el hecho generador establecido en el literal (e) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, ni el artículo 2° del Decreto 2078 de 2012 que, además, es una regla que no fue adoptada por un cuerpo de representación democrática.

4.4.3. Ahora bien, algunos intervinientes, como la Presidencia de la República sugieren que el problema se resuelve si la expresión *'hechos'* contenida en el literal (e) se interpreta como *'servicios'*. Pero en realidad, esta defensa demuestra que la violación a los principios de legalidad y certeza del tributo sí existe. El texto no define el hecho de manera clara y precisa y, se sugiere, que sea vía interpretación que se establezca un parámetro distinto al textual. Esto es, se alega que no hay riesgo de afectación de los derechos, porque la norma se refiera a cualquier *'hecho'*, y se podrá interpretar que se hace referencia a *'servicio'*. Precisamente, los principios de legalidad y certeza del tributo pretenden asegurar a las personas el derecho a conocer las normas tributarias y poder determinar cuáles son sus obligaciones en tal sentido, a partir de los textos aprobados democráticamente, y no que esta garantía constitucional dependa de una determinada interpretación.

4.4.4. La propuesta de la Procuraduría General de la Nación es que la Corte Constitucional declare exequible el literal (e), sólo si se establece un condicionamiento que surja de la remisión normativa que hace la propia disposición acusada. Esta opción tampoco es de recibo para la Sala. Se entiende la legítima preocupación por la defensa del orden establecido por parte del Ministerio Público, pero hay varias razones para no aceptar dicho planteamiento: el literal (e) no hace un reenvío a una norma concreta, sino a cualquier disposición jurídica que se refiera a los objetivos del INVIMA. Como se mostró, no se trata de normas que definan y precisen el sentido de los hechos generadores, sino que los hacen más vagos y ambiguos y finalmente las decisiones en las que se realiza una integración normativa son excepcionales y, por principio, no referidas a ámbitos en los que existe una clara reserva de ley, como ocurre en el campo del derecho tributario o del derecho penal.

Tener que declarar una norma exequible, si se condiciona su interpretación a dicha integración normativa, es la prueba de la violación a los principios de legalidad y certeza del tributo. En efecto, el Ministerio Público, participó en el proceso de la referencia para solicitar la exequibilidad de ambos literales, advirtiendo que en el primer caso se debe hacer de forma pura y simple, en tanto que en el segundo, de manera condicionada. En la medida en que los derechos de las personas están en riesgo, debido al alto grado de indeterminación de las expresiones usadas por la norma, la Procuraduría sugiere que se declare la exequibilidad, pero bajo el entendido que “*los demás hechos generadores de la tasa que cobra el INVIMA por sus servicios de vigilancia sanitaria y control de calidad que se presenten en desarrollo de los objetivos de ese Instituto aluden únicamente a funciones relacionadas con la vigilancia sanitaria y el control de calidad de bienes y productos que tienen potencial impacto en la salud individual y colectiva.*”

No obstante, como se indicó, el parámetro establecido por la jurisprudencia es que no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de la ley misma, no de una interpretación dada en sede de constitucionalidad y obligada a las personas por los efectos *erga omnes*. Por respeto al principio de representación democrática y legalidad de los tributos, cuando una norma es incierta, no determinable, no puede la Corte determinarla porque en un estado social y democrático de derecho, por ningún motivo, puede haber impuestos sin representación. La Corte Constitucional considera que existen casos en que procede condicionar una norma legal de carácter tributario, pero también considera que debe ser especialmente reacia a hacerlo, cuando el condicionamiento pretende definir el sentido de un texto legal tributario vago y ambiguo, que debió fijarse de forma clara y precisa, en un foro democrático representativo, esto es, en el Congreso de la República o en alguno de los cuerpos de representación política territorial, cuando corresponda.

4.4.5. Por tanto, la Corte Constitucional declarará la inexecutable del literal (e) de artículo 4° de la Ley 399 de 1997, por desconocer los principios de legalidad y certeza del tributo, en tanto las expresiones empleadas (*los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima*), no son determinados ni determinables, a partir de los parámetros legales. Su grado de indeterminación es tan alto, que pone en riesgo la seguridad jurídica y las garantías democráticas constitucionales. En consecuencia se declarará inexecutable el segundo aparte acusado.

5. Conclusión

La Sala considera (i) el uso de una expresión vaga o ambigua en una norma que establece una obligación tributaria no implica, *per se*, su inconstitucionalidad, ello sólo ocurre cuando la falta de claridad sea insuperable; (ii) el que una norma se pueda declarar constitucional, pero sólo si se obliga a una determinada

interpretación, no es una solución, es una prueba de la violación de los principios de legalidad y certeza del tributo. Asimismo (iii) se reitera que el poder ejecutivo tiene la facultad para reglamentar la ley tributaria y definir sus condiciones de aplicación, de acuerdo con el orden constitucional vigente, siempre y cuando la disposición legal que se reglamente, identifique los elementos del tributo, con claridad y precisión.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones ‘y demás gastos que se requieran’ del literal (c) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997, por los cargos analizados.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el literal (e) del artículo 4° de la Ley 399 de 1997.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo 48

Sentencia C-690/96**OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte**

Esta Corporación tiene bien establecido que ella es competente para conocer de omisiones legislativas relativas, por cuanto éstas tienen efectos jurídicos susceptibles de presentar una oposición objetiva y real con la Constitución, la cual es susceptible de verificarse a través de una confrontación de los mandatos acusados y las disposiciones superiores.

**NORMA LEGAL-Interpretaciones/CONSTITUCIONALIDAD
CONDICIONADA-Interpretaciones diferentes de disposición
legal/SENTENCIA INTERPRETATIVA-Sentidos posibles de
disposición/CORTE CONSTITUCIONAL-Labor hermenéutica**

La Corte ha señalado que si una disposición legal está sujeta a diversas interpretaciones por los operadores jurídicos pero todas ellas se adecúan a la Carta, debe la Corte limitarse a establecer la exequibilidad de la disposición controlada sin que pueda establecer, con fuerza de cosa juzgada constitucional, el sentido de la norma legal, ya que tal tarea corresponde a los jueces ordinarios. Pero si la disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecúan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente. En este caso, la Corte analiza la disposición acusada como una proposición normativa compleja que está integrada por otras proposiciones normativas simples, de las cuáles algunas, individualmente, no son admisibles, por lo cual ellas son retiradas del ordenamiento. En ese orden de ideas, la Corte debe entrar a definir, con base en argumentos constitucionales, si ambas interpretaciones son admisibles o no. El estudio y decisión de la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la integridad de la Carta, no sólo se limita a la simple confrontación exegética de la norma legal y la Constitución, sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución.

OBLIGACION TRIBUTARIA-Potestad constitucional del legislador

El legislador en ejercicio de la potestad constitucional de imponer la colaboración de los coasociados con la administración tributaria, se encuentra indiscutiblemente autorizado para regular deberes tributarios materiales y formales que constriñen la esfera jurídica de los derechos individuales, de tal forma que resulta legítimo que el legislador regule la manera como se debe cumplir una determinada obligación tributaria. En efecto, el proceso de legitimación y aplicación de las obligaciones tributarias

encuentra su justificación constitucional en el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones públicas y en el principio de eficacia de la administración de impuestos, por lo que la Constitución sitúa al legislador como titular de la potestad impositiva y principal regulador de las actuaciones tributarias.

DEBER DE TRIBUTACION-Potestad constitucional del legislador

La rama legislativa puede señalar los requisitos necesarios para el cabal cumplimiento del deber constitucional de tributar. Y puede igualmente la ley consagrar las sanciones para quienes incumplan esos deberes tributarios, que tienen claro sustento constitucional. Sin embargo, no quiere decir que esa potestad sancionadora no tenga límites, pues ella debe adecuarse a la Constitución, y en particular al debido proceso y los principios que gobiernan el sistema tributario.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO/DEBIDO PROCESO EN PODER SANCIONADOR TRIBUTARIO-Alcance

Las actuaciones administrativas sancionatorias deben regirse bajo los parámetros del debido proceso, por consiguiente, las garantías individuales mínimas que de este derecho se derivan deben aplicarse en el ámbito del poder tributario. Por ello la infracción administrativa tributaria requiere de la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, de la manifestación clara de la antijuricidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta. Igualmente, en materia penal, y en general en el campo sancionatorio, la Corte ha reconocido también, que el debido proceso implica la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es "incompatible con el principio de la dignidad humana" y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta.

VALORES CONSTITUCIONALES-Alcance

Los valores constitucionales se caracterizan por su indeterminación y por la flexibilidad de interpretación, pero no por ello pueden resultar indiferentes para los operadores jurídicos, quienes con base en el principio de concordancia práctica de las normas constitucionales deben conducir la aplicación del derecho por la metas o fines predeterminados por el Constituyente, de tal manera que cualquier disposición que persiga fines diferentes o que obstaculice el logro de enunciados axiológicos consagrados constitucionalmente, resulta ilegítima y por consiguiente, debe declararse contraria a la Carta. Como a la Constitución subyace las funciones de legitimación, seguridad jurídica y justicia, el juez constitucional debe apartar las disposiciones que por acción u omisión nieguen la esencia misma del ordenamiento superior. Los valores superiores desempeñan un papel de robustecimiento de la norma constitucional en el proceso de creación-aplicación del derecho, por cuanto reduce el ámbito de discrecionalidad de los poderes públicos y los conduce por las líneas superiores trazadas por el

Constituyente. Los valores son la cabeza de la Constitución material, son normas jurídicas básicas de la cual dependen todas las demás normas.

VALOR DE LA JUSTICIA-Alcance/JUSTICIA TRIBUTARIA-Alcance

En consideración a que la justicia es valor determinante en el Estado Social de Derecho y se constituye en un marco de conducta de los poderes públicos, ni el legislador puede serle indiferente en el proceso de creación de normas, ni el aplicador del derecho en su labor de ponderación, debe resultar ajeno a la misma. El valor de la justicia que consagra el Preámbulo de la Constitución, se materializa en otras disposiciones superiores, tales como el principio de la justicia tributaria. Por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria.

DEBIDO PROCESO EN OBLIGACION TRIBUTARIA-Representación por fuerza mayor/DEBER DE TRIBUTACION-Representación por fuerza mayor/PRINCIPIO DE NULLA POENA SINE CULPA

En consideración a que el principio de equidad es una pauta de conducta para la actuación tributaria, "el legislador tributario está obligado precisamente a considerar las distintas hipótesis susceptibles de regulación para dar a cada una de ellas adecuada respuesta" y, las autoridades administrativas y judiciales que aplican las normas tributarias, dentro del debido proceso administrativo, deben examinar las circunstancias particularizadas del contribuyente, tales como las situaciones de quien incumple la obligación de firmar y presentar la declaración tributaria en el lugar establecido para el efecto, por razones ajenas a la culpa; pues de lo contrario se establecería una diferenciación irrazonablemente gravosa para quienes objetivamente no pueden cumplir con ese deber tributario. Para esta Corte las normas demandadas, en la interpretación de la Dirección General de Impuestos Nacionales, al excluir en forma explícita la fuerza mayor como causal que justifique la representación para la presentación de la declaración tributaria, ni la exposición en lugares diferentes a los señalados en la ley para el efecto, resulta insuficiente frente al principio de la justicia del sistema tributario, pues castigar al contribuyente que materialmente no puede cumplir con su obligación tributaria, es colocar en condiciones desproporcionadamente gravosas a esa persona obligada a declarar. Resulta desproporcionado y violatorio de los principios de equidad y justicia tributarios la consagración de una responsabilidad sin culpa en este campo, por lo cual considera que en este ámbito opera el principio de nulla poena

sine culpa como elemento integrante del debido proceso que regula la función punitiva del Estado.

DEBIDO PROCESO EN OBLIGACION TRIBUTARIA-Presentación de descargos por contribuyente/**DEBER DE TRIBUTACION**-Sanción administrativa por incumplimiento/**DEBER DE TRIBUTACION**-Culpabilidad del contribuyente

La sanción administrativa que se impone a quien incumple el deber constitucional de tributar goza de ciertas prerrogativas en beneficio de la administración, toda vez que esa facultad es un instrumento que permite la realización de la naturaleza misma del Estado, de tal forma que los derechos y garantías de los ciudadanos se atenúan o matizan en relación con las garantías máximas del derecho penal. Una vez probado por la administración que la persona fácticamente no ha presentado su declaración fiscal, entonces es admisible la ley presuma que la actuación ha sido culpable, esto es, dolosa o negligente. Lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente. Sin embargo, el principio de culpabilidad quedaría anulado con grave afectación del debido proceso administrativo, y principalmente del derecho a ser oído, si no se le permite al contribuyente presentar elementos de descargo que demuestren que su conducta no ha sido culpable, por ejemplo, por cuanto no le era posible presentar personalmente la declaración por haberse encontrado secuestrado en ese tiempo, por lo cual ésta fue presentada por un agente oficioso. Estos descargos no son entonces simples negativas de la evidencia, sino pruebas certeras que demuestran el advenimiento de hechos ajenos a la culpa de la persona obligada a declarar, las cuales deben ser tomadas en consideración por la Administración, resulta contrario al debido proceso, a la dignidad humana y a la equidad y justicia tributarias sancionar a la persona por el sólo hecho de incumplir el deber de presentar la declaración fiscal, cuando la propia persona ha demostrado que el incumplimiento no le es imputable sino que es consecuencia de un caso fortuito o una fuerza mayor.

DECLARACION TRIBUTARIA-No presentación por fuerza mayor o caso fortuito/**DECLARACION TRIBUTARIA POR AGENTE OFICIOSO**-Procedencia

El estudio de la responsabilidad del contribuyente en materia tributaria, en cuanto hace referencia al incumplimiento del deber de colaboración con el financiamiento y el gasto público, excluye la imposición de sanciones por el mero resultado, sin atender la conducta ajena a la culpa del contribuyente, toda vez que lo impone el derecho individual del debido proceso, el principio de la dignidad humana y el valor del orden justo que se materializa en los principios constitucionales de la justicia y la equidad tributarias. El

acaecimiento de sucesos que constituyen la fuerza mayor o caso fortuito y que impiden la presentación oportuna de la obligación tributaria en las condiciones exigidas por la ley, no implica condonación de los deberes, ni el perdón estatal del pago de la obligación tributaria. Simplemente la Corte considera que las garantías constitucionales que se derivan del debido proceso administrativo llevan una flexibilidad en el momento de estudiar la sanción. En tales circunstancias, se considera legítima la presentación de declaraciones tributarias por intermedio de agentes oficiosos, o la ausencia de firma del contador público o del revisor fiscal, o la exhibición de la declaración tributaria en forma extemporánea o en el lugar diferente al señalado por la ley, cuando por hechos que configuren caso fortuito o fuerza mayor haya sido imposible al contribuyente la presentación de la declaración tributaria, en los términos de la ley.

Referencia: Expediente D-1353

Normas acusadas: Artículos 557 y 580 (parcial) del Decreto Ley 624 de 1989.

Demandante: Inés Jaramillo Murillo

Temas:

Omisiones legislativas relativas y decisión de fondo.

Principios constitucionales, derecho tributario sancionador y responsabilidad sin culpa en las obligaciones tributarias.

Caso fortuito, fuerza mayor y deber de presentar la declaración tributaria.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ
CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN**

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Inés Jaramillo Murillo presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 557 y 580 (parcial) del Decreto Ley 624 de 1989, la cual fue radicada con el número D-1353. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcriben los artículos 557 y 580 del Decreto 624 de 1989, y se subrayan los apartes demandados:

*DECRETO NÚMERO 0624 DE 1989
(Marzo 30)*

Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 5°, de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

(...)

Artículo 557. Agencia oficiosa. Solamente los abogados podrán actuar como agentes oficiosos para contestar requerimientos e interponer recursos.

En el caso del requerimiento, el agente oficioso es directamente responsable de las obligaciones tributarias que se deriven de su actuación, salvo que su representado la ratifique, caso en el cual, quedará liberado de toda responsabilidad el agente.

Artículo 580. Declaraciones que se tienen por no presentadas. No se entenderá cumplido el deber de presentar la declaración tributaria, en los siguientes casos:

a) Cuando la declaración no se presente en los lugares señalados para tal efecto;

b) Cuando no se suministre la identificación del declarante, o se haga en forma equivocada;

c) Cuando no contenga los factores necesarios para identificar las bases gravables;

d) Cuando no se presente firmada por quien deba cumplir el deber formal de declarar, o cuando se omita la firma del contador público o revisor fiscal existiendo la obligación legal;

e) Cuando no contenga la constancia del pago del impuesto, en el caso de la declaración del impuesto de timbre.

III. LA DEMANDA.

La actora considera que las normas demandadas violan el preámbulo y los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución Política.

Según la actora, la ausencia de consagración legal de la fuerza mayor como causal que justifique la intervención de agentes oficiosos para la presentación y firma de la declaración tributaria hace que los contribuyentes que se encuentran secuestrados o en estado de indefensión sean discriminados en relación con aquellos obligados que gozan de plena libertad y capacidad, puesto que a los primeros, se les exige el cumplimiento de una obligación perentoria que es imposible de efectuarse tanto personalmente como a través de representantes. En estas circunstancias, el trato discriminatorio origina injusticia e inequidad en la aplicación de la ley tributaria, lo que contraría principios tributarios consagrados constitucionalmente.

Para demostrar lo anterior, la ciudadana impugnante allega a la demanda documentos de una persona secuestrada y de un contribuyente que quedó mentalmente incapacitado para la presentación y firma de la obligación, por lo cual agentes oficiosos oportunamente representaron al contribuyente obligado. Sin embargo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al interpretar las normas que se demandan, consideró que la declaración se entiende como no presentada, porque no se firmó por quien tiene el deber legal de hacerlo, y en consecuencia impuso las sanciones pecuniarias previstas en el título III del Estatuto Tributario.

Así mismo, la actora considera que la estricta exigencia legal de presentación de la declaración tributaria en los lugares señalados para el efecto, transgrede los principios constitucionales de igualdad, justicia y equidad en casos de tomas guerrilleras en donde se imposibilita el cumplimiento de la obligación tributaria.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

La ciudadana Elizabeth Whittingham García, en representación de la Subdirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Según la interviniente, las consideraciones de la impugnación no deben prosperar, pues no existe la proposición jurídica demandada, toda vez que la exclusión legal de la agencia oficiosa en casos de fuerza mayor corresponde a hipótesis no consagradas en la ley que resultan imposibles de verificación constitucional. A su juicio, sólo a partir de la existencia de la materia acusable es factible la confrontación con los mandatos constitucionales que se consideran infringidos.

Por lo anterior, la ciudadana interviniente concluye que la demanda objeto de estudio pretende la consagración legal de la agencia oficiosa en casos de fuerza mayor, lo que de manera alguna es procedente a través de la acción pública de inconstitucionalidad, pues el reproche de las normas acusadas, se origina en hipótesis no previstas por el legislador, y no en la transgresión de la Constitución.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Orlando Vásquez Velásquez, rinde el concepto fiscal de rigor y solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada.

La Vista Fiscal considera que la demandante hace consistir su reproche no en la contradicción directa de las normas acusadas con el Estatuto Superior, sino en la omisión del legislador de regular supuestos fácticos que originan desigualdad, injusticia e inequidad. Es por ello que el Ministerio Público propone la fórmula ya empleada por esta Corporación en situaciones de insuficiencia normativa, en donde la Corte Constitucional se abstuvo de enjuiciar normas cuya censura se fundamentó en hipótesis no contempladas en la ley demandada.

Así pues, el Procurador General concluye que el pronunciamiento que espera la libelista escapa de la órbita constitucional, pues a su juicio, la consagración de la fuerza mayor como causal que justifique la intervención de agentes oficiosos en la presentación y firma de declaraciones tributarias, es una propuesta de carácter netamente legislativo.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 5° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 557 y de los apartes acusados del artículo 580 del Decreto Ley 624 de 1989, ya que se

trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de un decreto dictado por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por las leyes 75 de 1986 y 43 de 1987.

Asunto previo: inexecuibilidad por insuficiencia normativa, interpretaciones legales divergentes y decisión de fondo.

2. Según la demandante, las normas acusadas son inconstitucionales por cuanto no contemplan la fuerza mayor como causal que autorice la intervención de agentes oficiosos que representen a contribuyentes obligados a declarar tributos, cuando éstos se encuentran imposibilitados para ello. En cambio, el Ministerio Público solicita a la Corte que se inhiba, pues opina que la demanda fundamenta la inconstitucionalidad en supuestos no contemplados en las disposiciones impugnadas. Según su criterio, lo que pretende la actora es la consagración positiva de la agencia oficiosa en casos de fuerza mayor, como solución a situaciones que se consideran inequitativas e injustas. El Ministerio Público considera entonces que la demanda carece de un requisito indispensable para el pronunciamiento de la Corte: la existencia de una proposición jurídica susceptible de compararse directamente con la Constitución. Por consiguiente, la Corte debe comenzar por determinar si debe inhibirse -como lo señala la Vista Fiscal- o pronunciarse de fondo en relación con las disposiciones acusadas por la actora.

3- La actora juzga contradictorio con la Constitución la ausencia de positivización de ciertos supuestos que, según su criterio, deben existir en razón a que se consideran un desarrollo directo de la Constitución. Así pues, para la demandante, la falta de consagración legal del caso fortuito y la fuerza mayor en relación con el deber de presentar la declaración de renta implica una violación concreta de los principios en que funda el sistema tributario, tales como la equidad y la justicia. Ahora bien, la actora misma ha incorporado al expediente casos en donde las autoridades competentes han aplicado las disposiciones acusadas precisamente en el sentido que ella juzga inconstitucional, pues la Administración Tributaria se ha negado a considerar que la fuerza mayor es una razón que pueda excusar el incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria o pueda permitir la intervención de un agente oficioso. Así, un concepto de la Sub-Dirección Jurídica de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) señala al respecto:

El término legal para el cumplimiento oportuno de presentación de las declaraciones, tiene el carácter de perentorio, de tal suerte que al vencerse precluye, dando lugar a la causal de extemporaneidad.

En nuestra legislación tributaria, no existe disposición que permita exonerar a ningún contribuyente de esta sanción, aun en casos de fuerza mayor o caso fortuito, por tanto su aplicación es forzosa.

(Criterio adoptado por este Despacho mediante concepto distinguido con el número 13718 de fecha 6 de junio de 1985).

De otra parte el Estatuto Tributario en sus artículos 571 señala “Los contribuyentes o responsables directos del pago del tributo deberán cumplir los deberes formales señalados en la Ley o en el reglamento, personalmente o por medio de sus representantes...”.

Tales representantes podrán ser aquellos autorizados por Ley o mediante decisión judicial toda vez que exista imposibilidad para que el directo responsable pueda cumplir con su obligación fiscal.

En cuanto a la figura de la Agencia Oficiosa, el Estatuto Tributario la consagró específicamente, en el evento de la contestación de requerimientos y la interposición de recursos (artículo 557), razón por la cual no puede hacerse extensiva, a situaciones distintas de aquellas consagradas en forma expresa por la norma fiscal¹.

Esta interpretación de la Sub-Dirección Jurídica de la DIAN ha servido de fundamento a numerosas resoluciones sancionatorias de la DIAN, como lo muestran algunas de ellas que fueron anexadas a la demanda². Además, se trata de una hermenéutica razonable, desde el punto de vista estrictamente legal, pues la ley no prevé expresamente la fuerza mayor como excusa al deber de declarar, ni autoriza con claridad la intervención de apoderado o de agente oficioso en tal evento. No estamos pues en frente de una interpretación arbitrariamente deducida por la demandante en relación con el texto acusado, evento en el cual lo procedente es la decisión inhibitoria por ausencia de la proposición jurídica demandada, tal y como ya lo señalado esta Corte³, puesto que el análisis del actor y de la DIAN tienen un fundamento legal plausible.

En ese sentido, y conforme a la interpretación del actor y de la DIAN, la demanda se formula en contra de una omisión legislativa relativa, toda vez que si bien el legislador reguló el deber de declarar, dejó por fuera ciertos supuestos que, a juicio de la demandante, necesariamente y por razones constitucionales, deben estar contenidos en la regulación del tema. Ahora bien, esta Corporación tiene bien establecido que ella es competente para conocer de omisiones legislativas relativas como la presente⁴, por cuanto éstas tienen efectos jurídicos susceptibles de presentar una oposición objetiva y real con la Constitución, la cual es susceptible de verificarse a través de una confrontación de los mandatos acusados y las disposiciones superiores. La Corte considera entonces que la demanda de la actora contra una presunta omisión legislativa relativa fue presentada en debida forma y procede el estudio de fondo de los preceptos impugnados.

¹Concepto Sub-Dirección Jurídica de la Dirección de Impuestos Nacionales incorporado al presente expediente, folios 103 y 104.

²Ver folios 109 y ss del presente expediente.

³Ver, entre otras, la sentencia C-504 de noviembre 9 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴Ver, en particular, la sentencia C-543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4- Es cierto que el artículo 557 del Estatuto Tributario acusado también admite otra interpretación legal razonable pues, según otras hermenéuticas, esa disposición debe ser armonizada con el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961, el cual permite la representación y la agencia oficiosa en el cumplimiento de las distintas obligaciones fiscales, incluido el deber de presentar la declaración tributaria. Así, el Consejo de Estado, en fallo reciente, manifestó al respecto:

En primer término, se observa que, como lo anotó el demandante en su alegato de conclusión, la Administración en la sustentación del recurso de apelación no esgrimió argumento alguno acerca de la vigencia del artículo 142 del decreto extraordinario 1551 de 1961, sino que se limita a interpretar el artículo 557 del Estatuto Tributario en el sentido de que al tenor de esta norma la agencia oficiosa no proceda para firmar las declaraciones tributarias, porque el mencionado artículo no otorgó esta facultad al preceptuar que solamente los abogados pueden actuar como agentes oficiosos para contestar requerimientos e interponer recursos.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación del artículo 142 del decreto extraordinario 1651 de 1961, la sala comparte el criterio expresado por el Tribunal de que esta norma se encuentra vigente y autoriza a persona que no tengan la condición de representante, mandatario o apoderado del contribuyente, presenten por éste la declaración de renta, haciéndolos directamente responsables de las obligaciones que surjan de tal actuación, hasta cuando se verifique la correspondiente ratificación.

El anterior criterio se fundamenta simplemente en el hecho de que el artículo 142 del decreto 1651 de 1961 así lo ordena, como bien lo relievra el tribunal en la sentencia recurrida.

Resumiendo entonces los aspectos debatidos en este proceso, la Sala destaca los siguientes:

1. En materia de impuestos se acepta la representación como forma válida para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones de carácter formal.

2. La agencia oficiosa puede ser utilizada sin limitación alguna para el cumplimiento de todos y cada una de las obligaciones formales, incluida la presentación de las declaraciones tributarias.

3- El artículo 142 del Decreto 1651 de 1961 no fue derogado por el artículo 557 del Estatuto Tributario, pues el alcance de uno y otro, es complementario, toda vez que mientras el primero regula, en términos generales, la agencia oficiosa, el segundo establece ciertos requisitos

*adicionales como es el tener la condición de abogado cuando se da respuesta a requerimientos o se interponen recursos*⁵.

Sin embargo, como vemos, el argumento del Consejo de Estado sobre la procedencia de la agencia oficiosa y la representación para la presentación de la declaración tributaria es de naturaleza puramente legal, pues sus conclusiones se fundamentan en la idea de que el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961 no fue derogado por el artículo 557 del Estatuto Tributario. Existe pues una diferencia de interpretaciones entre la DIAN y el Consejo de Estado sobre el alcance estrictamente legal de una de las disposiciones acusadas. Ahora bien, no corresponde a la Corte Constitucional definir esa discusión sobre cuál de las interpretaciones legales es la más adecuada, pues ambas hermenéuticas tienen un sustento legal razonable. En efecto, la Corte ha señalado que si una disposición legal está sujeta a diversas interpretaciones por los operadores jurídicos pero todas ellas se adecúan a la Carta, debe la Corte limitarse a establecer la exequibilidad de la disposición controlada sin que pueda establecer, con fuerza de cosa juzgada constitucional, el sentido de la norma legal, ya que tal tarea corresponde a los jueces ordinarios. Pero si la disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecúan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente. En este caso, la Corte analiza la disposición acusada como una proposición normativa compleja que está integrada por otras proposiciones normativas simples, de las cuáles algunas, individualmente, no son admisibles, por lo cual ellas son retiradas del ordenamiento⁶. En ese orden de ideas, la Corte debe entrar a definir, con base en argumentos constitucionales, si ambas interpretaciones son admisibles o no.

Por todo lo anterior, y en razón a que el estudio y decisión de la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la integridad de la Carta, no sólo se limita a la simple confrontación exegética de la norma legal y la Constitución, sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución, entra la Corte al examen del interrogante material planteado por la demanda.

El problema de fondo: poder sancionador tributario y principios constitucionales.

5. Conforme a lo anterior, el cargo de fondo de la actora es que las normas acusadas no establecen el caso fortuito o la fuerza mayor como excusa al incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, ni

⁵Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de agosto 5 de 1996. Consejero Ponente: Germán Ayala Mantilla.

⁶Sentencia C-496/94. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 2.

posibilitan en tales eventos la intervención de agentes oficiosos, con lo cual no sólo se violan los principios de justicia y equidad tributaria sino que, además, se consagra una responsabilidad tributaria sin culpa, ya que la no presentación de la declaración implica la imposición de las sanciones pecuniarias previstas en el título III del Estatuto Tributario.

Ahora bien, para esta Corporación resulta claro que el legislador en ejercicio de la potestad constitucional de imponer la colaboración de los coasociados con la administración tributaria, se encuentra indiscutiblemente autorizado para regular deberes tributarios materiales y formales que constriñen la esfera jurídica de los derechos individuales, de tal forma que resulta legítimo que el legislador regule la manera como se debe cumplir una determinada obligación tributaria. En efecto, el proceso de legitimación y aplicación de las obligaciones tributarias encuentra su justificación constitucional en el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones públicas (C.P. art. 95 ord. 9) y en el principio de eficacia de la administración de impuestos (C.P. art. 209), por lo que la Constitución sitúa al legislador como titular de la potestad impositiva y principal regulador de las actuaciones tributarias. La rama legislativa puede entonces señalar los requisitos necesarios para el cabal cumplimiento del deber constitucional de tributar, tales como los establecidos por las normas que se demandan. Y puede igualmente la ley consagrar las sanciones para quienes incumplan esos deberes tributarios, que tienen claro sustento constitucional (CP art. 95 ord 9º) pues es "lógico que el ordenamiento dote a las autoridades de instrumentos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo cumplimiento depende la eficacia misma del Estado social de derecho"⁷. Sin embargo, ello no quiere decir que esa potestad sancionadora no tenga límites, pues ella debe adecuarse a la Constitución, y en particular al debido proceso (CP art. 29) y los principios que gobiernan el sistema tributario (CP art. 363).

Por consiguiente, el interrogante que surge es si la potestad administrativa sancionadora en materia tributaria puede fundamentarse en una responsabilidad sin culpa, como aparentemente la consagra la norma, sin violar con ello el debido proceso y la equidad y justicia tributarias. En otras palabras ¿la sanción de no presentación de la declaración tributaria, para contribuyentes que expongan su declaración en lugar diferente al que se tiene señalado para el efecto o para quienes no la firman, puede ser ajena al estudio de la eventual inculpabilidad del agente que ha incumplido ese deber constitucional?

Debido proceso administrativo sancionatorio y responsabilidad objetiva.

6- La Corte ha declarado la constitucionalidad de ciertas formas de reponsabilidad objetiva en ciertos campos del derecho administrativo,

⁷Sentencia C-597/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9.

como es el régimen de cambios, en donde la Corporación ha considerado que dados los intereses en juego "se admite la no pertinencia de los elementos subjetivos de la conducta tipificada previamente como sancionable, como son la intencionalidad, la culpabilidad e incluso la imputabilidad". Dijo entonces la Corte:

El establecer por vía de la regulación legal correspondiente, que las infracciones cambiarias no admiten la exclusión de la responsabilidad por ausencia de culpabilidad o de imputabilidad del infractor, o lo que es lo mismo, señalar que la responsabilidad por la comisión de la infracción cambiaria es de índole objetiva, como lo disponen en las partes acusadas los artículos 19 y 21 del Decreto 1746 de 1991, no desconoce ninguna norma constitucional. Claro está que al sujeto de esta acción ha de rodeársele de todas las garantías constitucionales de la libertad y del Derecho de Defensa, como son la preexistencia normativa de la conducta, del procedimiento y de la sanción, las formas propias de cada juicio, la controversia probatoria, la favorabilidad y el NON BIS IN IDEM en su genuino sentido, que proscriben la doble sanción de la misma naturaleza ante un mismo hecho.

7- Sin embargo, la posibilidad de la responsabilidad objetiva cuando el Estado ejerce poderes sancionatorios es absolutamente excepcional, pues en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado⁸. En efecto, por expreso mandato constitucional (C.P. art. 29), las actuaciones administrativas sancionatorias deben regirse bajo los parámetros del debido proceso, por consiguiente, las garantías individuales mínimas que de este derecho se derivan deben aplicarse en el ámbito del poder tributario. Por ello la infracción administrativa tributaria requiere de la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, de la manifestación clara de la antijuricidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta. Igualmente, en materia penal, y en general en el campo sancionatorio, la Corte ha reconocido también, en varias providencias⁹, que el debido proceso implica la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es "incompatible con el principio de la dignidad humana"¹⁰ y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta en su artículo 29. Así, en reciente decisión dijo esta Corporación al respecto:

La Corte coincide con el actor en que en Colombia, conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts 1º y 29), está proscribida toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora. Sin embargo, ello no significa que

⁸Al respecto pueden consultarse las sentencias C-599 de 1992, C-390 de 1993, C-259 de 1995, C-244 de 1996, entre otras.

⁹Sentencias C-244 de 1996 y C-597 de 1996

¹⁰Sentencia C-563 de noviembre 30 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

ese artículo sea inconstitucional por no establecer de manera expresa que la conducta de estos profesionales debe ser culpable, pues esa disposición debe ser interpretada en consonancia con las normas que regulan la materia sancionadora, por lo cual se entiende que no se puede sancionar a los contadores, revisores o auditores por el sólo hecho objetivo de producir el resultado descrito. Así por ejemplo, sería totalmente inadmisibles que se impusieran las sanciones previstas en la norma a un contador que emita un dictamen contrario a las normas de auditoría, pero que haya efectuado tal conducta como consecuencia de un caso fortuito o de una fuerza mayor. En tal entendido, la Corte considera que el cargo del actor carece de fundamento, pues el artículo acusado debe ser interpretado de conformidad con la Constitución, y es obvio que en un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana (CP art. 1), no es admisible la responsabilidad objetiva en el campo sancionatorio. Además, el artículo 29 establece con claridad un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona, pues dice que nadie puede ser juzgado "sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa" y que toda persona se presume inocente "mientras no se le haya declarado judicialmente culpable" (subrayas no originales)¹¹.

En esas condiciones, la pregunta obvia que surge es si el poder sancionador tributario en relación con el incumplimiento de la presentación de la declaración tributaria cae bajo los principios generales que proscriben las formas de responsabilidad objetiva, o es un campo excepcional del derecho administrativo en donde podrían ser admisibles esas formas de responsabilidad. Para responder a ese interrogante, esta Corporación procederá a analizar los principios constitucionales que rigen el sistema tributario y su relación con debido proceso en este campo.

Fuerza vinculante del valor constitucional del orden justo, constitucionalización de los principios tributarios y responsabilidad objetiva

8. Los valores constitucionales se caracterizan por su indeterminación y por la flexibilidad de interpretación, pero no por ello pueden resultar indiferentes para los operadores jurídicos, quienes con base en el principio de concordancia práctica de las normas constitucionales deben conducir la aplicación del derecho por la metas o fines predeterminados por el Constituyente, de tal manera que cualquier disposición que persiga fines diferentes o que obstaculice el logro de enunciados axiológicos consagrados constitucionalmente, resulta ilegítima y por consiguiente, debe declararse contraria a la Carta. En otra palabras, como a la Constitución subyace las funciones de legitimación, seguridad jurídica y justicia, el juez constitucional debe apartar las disposiciones que por acción u omisión nieguen la esencia misma del ordenamiento superior.

¹¹Sentencia C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 17.

En este orden de ideas, los valores superiores desempeñan un papel de robustecimiento de la norma constitucional en el proceso de creación-aplicación del derecho, por cuanto reduce el ámbito de discrecionalidad de los poderes públicos y los conduce por las líneas superiores trazadas por el Constituyente. Así pues, los valores son la cabeza de la Constitución material, son normas jurídicas básicas de la cual dependen todas las demás normas. Por lo tanto el valor de la justicia, de la seguridad jurídica, de la garantía de un orden político, económico y social justo que establece la Constitución, son mandatos que conducen el sistema jurídico y, por supuesto legitima la Constitución económica.

En síntesis, en consideración a que la justicia es valor determinante en el Estado Social de Derecho y se constituye en un marco de conducta de los poderes públicos, ni el legislador puede serle indiferente en el proceso de creación de normas, ni el aplicador del derecho en su labor de ponderación, debe resultar ajeno a la misma.

9. De otra parte, el valor de la justicia que consagra el Preámbulo de la Constitución, se materializa en otras disposiciones superiores, tales como el principio de la justicia tributaria el cual resulta determinante para resolver la cuestión que nos ocupa. Entonces la Corporación se pregunta ¿es materialmente justo que las personas objetivamente imposibilitadas para el cumplimiento personal del deber de declarar tributos, se les niegue la posibilidad de representación?. Para resolver el cuestionamiento se analizará su relación con los principios tributarios de justicia y equidad tributaria.

10. Los artículos 95-9 y 363 de la Constitución preceptúan que, tanto el sistema como las cargas tributarias deben ceñirse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad, constituyéndose así en límites constitucionales y marcos de conducta para el poder tributario, de tal forma que los poderes públicos por virtud de estos principios jurídicos y de los criterios rectores de la Constitución, se encuentran comprometidos en la consecución de un orden social y económico justo e igualitario. En este orden de ideas, por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria.

Por lo anteriormente expuesto, para esta Corte las normas demandadas, en la interpretación de la DIAN, al excluir en forma explícita la fuerza mayor como causal que justifique la representación para la presentación de la declaración tributaria, ni la exposición en lugares diferentes a los señalados en la ley para el efecto, resulta insuficiente frente al principio de la justicia del sistema tributario, pues castigar al contribuyente que materialmente no

puede cumplir con su obligación tributaria, es colocar en condiciones desproporcionadamente gravosas a esa persona obligada a declarar.

11. El principio de equidad, que claramente desarrolla el principio de igualdad formal y material consagrada en el artículo 13 constitucional, también tiene relación directa con la aplicación concreta de la justicia a situaciones específicas. Por consiguiente, el estudio de constitucionalidad de una disposición legal desde la perspectiva de la equidad tributaria, si bien debe considerar la generalidad e igualdad de la tributación, entendida esta última como igualdad de trato para contribuyentes colocados en iguales circunstancias, tanto económicas como fácticas, y diferenciación de cargas y beneficios tributarios con base en criterios razonables y objetivos, también debe analizar la situación norma- caso, toda vez que ahí el concepto de equidad se aplica inevitablemente.

Pues bien, en consideración a que el principio de equidad es una pauta de conducta para la actuación tributaria, "el legislador tributario está obligado precisamente a considerar las distintas hipótesis susceptibles de regulación para dar a cada una de ellas adecuada respuesta"¹² y, las autoridades administrativas y judiciales que aplican las normas tributarias, dentro del debido proceso administrativo, deben examinar las circunstancias particularizadas del contribuyente, tales como las situaciones de quien incumple la obligación de firmar y presentar la declaración tributaria en el lugar establecido para el efecto, por razones ajenas a la culpa; pues de lo contrario se establecería una diferenciación irrazonablemente gravosa para quienes objetivamente no pueden cumplir con ese deber tributario.

Derecho sancionador tributario, culpabilidad y carga de la prueba.

12. Por todo lo anterior, la Corte considera que resulta desproporcionado y violatorio de los principios de equidad y justicia tributarios la consagración de una responsabilidad sin culpa en este campo, por lo cual considera que en este ámbito opera el principio de *nulla poena sine culpa* como elemento integrante del debido proceso que regula la función punitiva del Estado.

En ese orden de ideas, es indudable que en virtud de la presunción de inocencia, también elemento propio del debido proceso (CP art. 29), corresponde al Estado y, en particular a la administración tributaria, probar que la persona no ha cumplido con su deber de presentar la declaración tributaria para poder imponer las sanciones previstas por la ley. Ahora bien, probado el incumplimiento de la ley tributaria, que es una exteriorización de la inobservancia de un deber constitucional y legal de particular trascendencia, como es el de contribuir a la financiación de los gastos del Estado (CP art. 95 ord. 9), el interrogante que surge es el siguiente: ¿es también necesario, en virtud de la presunción de inocencia y del principio *nulla poena sine culpa*, que el Estado deba probar que la persona efectuó tal conducta omisiva de manera culpable? O, en este campo, ¿la ruptura del

¹²Corte Constitucional. Sentencia C-335 del 21 de julio de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

deber constitucional y legal puede constituir una base suficiente que permita a la ley presumir la culpabilidad de aquella persona a quien la administración ya ha demostrado fácticamente que no presentó la declaración fiscal en los términos establecidos por la ley?

13- Para responder a ese interrogante, la Corte recuerda que el debido proceso en general, y el principio de culpabilidad en particular, no se aplican exactamente de la misma forma en materia penal y en el campo tributario, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores, o son resultados de deberes constitucionales específicos, como en el campo tributario. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal¹³.

En ese orden de ideas, la sanción administrativa que se impone a quien incumple el deber constitucional de tributar (C.P. art. 95 ord 9º) goza de ciertas prerrogativas en beneficio de la administración, toda vez que esa facultad es un instrumento que permite la realización de la naturaleza misma del Estado, de tal forma que los derechos y garantías de los ciudadanos se atenúan o matizan en relación con las garantías máximas del derecho penal. Además, no se puede olvidar que uno de los principios que gobiernan el sistema tributario es el de eficiencia, según el cual el Estado debe recaudar los impuestos con el menor costo administrativo posible, a fin de que la cantidad de dinero retirada a los contribuyentes sea casi la misma que la que entra al tesoro del Estado, por lo cual, los procedimientos sancionatorios tributarios deben ser ágiles y lo menos onerosos posibles, con el fin de potenciar el recaudo y disminuir los costos del mismo. En efecto, sería absurdo que componentes importantes de los ingresos fiscales se destinarán a financiar los costos de los procesos administrativos y judiciales creados para asegurar el cumplimiento de los deberes tributarios. Finalmente, en general es razonable suponer que ha actuado de manera dolosa o negligente quien ha incumplido un deber tributario tan claro como es la presentación de la declaración tributaria en debida forma, por lo cual resulta natural considerar que la prueba del hecho -esto de la no presentación de la declaración- es un indicio muy grave de la culpabilidad de la persona. Por consiguiente, teniendo en cuenta que las sanciones impuestas en caso de no presentación de la declaración tributaria son de

¹³Ver, entre otras, las sentencias C-214 de 1994, C-244 de 1996 y C-597/96.

orden monetario, que el cumplimiento de este deber es esencial para que el Estado pueda cumplir sus fines, y conforme al principio de eficiencia, la Corte considera que una vez probado por la administración que la persona fácticamente no ha presentado su declaración fiscal, entonces es admisible la ley presuma que la actuación ha sido culpable, esto es, dolosa o negligente.

14- Lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente. En este orden de ideas, la flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, en este caso la no presentación de la obligación tributaria, la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo del contribuyente.

Sin embargo, el principio de culpabilidad quedaría anulado con grave afectación del debido proceso administrativo, y principalmente del derecho a ser oído, si no se le permite al contribuyente presentar elementos de descargo que demuestren que su conducta no ha sido culpable, por ejemplo, por cuanto no le era posible presentar personalmente la declaración por haberse encontrado secuestrado en ese tiempo, por lo cual ésta fue presentada por un agente oficioso. Estos descargos no son entonces simples negativas de la evidencia, sino pruebas certeras que demuestran el advenimiento de hechos ajenos a la culpa de la persona obligada a declarar, las cuales deben ser tomadas en consideración por la Administración, puesto que como ya se indicó en esta sentencia, resulta contrario al debido proceso, a la dignidad humana y a la equidad y justicia tributarias (CP art. 1º, 29 y 363) sancionar a la persona por el sólo hecho de incumplir el deber de presentar la declaración fiscal, cuando la propia persona ha demostrado que el incumplimiento no le es imputable sino que es consecuencia de un caso fortuito o una fuerza mayor.

15. En síntesis de todo lo expuesto, el estudio de la responsabilidad del contribuyente en materia tributaria, en cuanto hace referencia al incumplimiento del deber de colaboración con el financiamiento y el gasto público, excluye la imposición de sanciones por el mero resultado, sin atender la conducta ajena a la culpa del contribuyente, toda vez que lo impone el derecho individual del debido proceso, el principio de la dignidad humana y el valor del orden justo que se materializa en los principios constitucionales de la justicia y la equidad tributarias. Sin embargo, la Corte debe realizar una necesaria precisión. El acaecimiento de sucesos que constituyen la fuerza mayor o caso fortuito y que impiden la presentación oportuna de la obligación tributaria en las condiciones exigidas por la ley, no implica condonación de los deberes, ni el perdón

estatal del pago de la obligación tributaria. Simplemente la Corte considera que las garantías constitucionales que se derivan del debido proceso administrativo llevan una flexibilidad en el momento de estudiar la sanción. En tales circunstancias, se considera legítima la presentación de declaraciones tributarias por intermedio de agentes oficiosos, o la ausencia de firma del contador público o del revisor fiscal, o la exhibición de la declaración tributaria en forma extemporánea o en el lugar diferente al señalado por la ley, cuando por hechos que configuren caso fortuito o fuerza mayor haya sido imposible al contribuyente la presentación de la declaración tributaria, en los términos de la ley.

Análisis específico de las normas impugnadas y decisión a tomar

16. Conforme a lo anterior, entra la Corte a analizar las disposiciones acusadas. Así, el artículo 557 del Estatuto Tributario señala que solamente los abogados pueden actuar como agentes oficiosos para contestar requerimientos e interponer recursos, y especifica que en el caso del requerimiento, el agente oficioso es directamente responsable de las obligaciones tributarias que se deriven de su actuación, salvo que su representado la ratifique, caso en el cual, quedará liberado de toda responsabilidad el agente. La Corte considera que se trata de una regulación razonable que establece la calidad de abogado para el agente oficioso y regula su eventual responsabilidad, con lo cual se busca proteger los derechos del contribuyente y salvaguardar los intereses de la administración tributaria. Por su parte, el artículo 580 del mismo estatuto, en sus apartes acusados, señala que se entiende por no presentada la declaración tributaria, cuando no sea presentada en los lugares señalados para tal efecto, o cuando no se presente firmada por quien deba cumplir el deber formal de declarar, o cuando se omita la firma del contador público o revisor fiscal existiendo la obligación legal. La Corte también encuentra que en principio esos literales establecen también exigencias razonables para el cumplimiento del deber de declarar. Sin embargo, como ya se vio, estas normas no prevén expresamente la intervención de agentes oficiosos para la presentación misma de la declaración, ni toman en consideración la ocurrencia de casos fortuitos o fuerzas mayores que puedan demostrar la inculpabilidad del contribuyente.

Ahora bien, como se señaló anteriormente en esta sentencia, no corresponde a la Corte Constitucional dirimir el debate en torno al alcance legal de algunas de estas disposiciones, esto es, determinar si en particular el artículo 557 sobre agencia oficiosa derogó no el artículo 142 del Decreto 1651 de 1961. Por el contrario, y en aras de dar aplicación al principio de interpretación constitucional de concordancia práctica de las normas superiores, este fallo debe precisar el sentido conforme a la Carta de las normas demandadas pues, por las razones largamente expuestas en esta sentencia, la Corte considera que es inconstitucional la ausencia de consagración positiva de la fuerza mayor como causal que justifique la presentación de declaraciones extemporáneas, o en otros lugares, o por representantes, de aquellos contribuyentes que por circunstancias ajenas a

la culpa no han podido cumplir personalmente la obligación de declarar. La Corte considera que en este caso la única decisión razonable a ser tomada es formular una sentencia integradora que permita subsanar la inconstitucionalidad de la actual regulación ¹⁴ pues, conforme a los principios del debido proceso y de justicia tributaria, es deber de las autoridades administrativas y judiciales permitir a la persona demostrar que el no cumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria no le es imputable, por ser consecuencia de hechos ajenos a su voluntad, como el caso fortuito y la fuerza mayor. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de esta norma pero en el entendido que ella debe ser interpretada tomando en consideración las situaciones concretas de caso fortuito o fuerza mayor que puedan exculpar al contribuyente que no ha presentado la declaración tributaria en las condiciones señaladas por la ley.

VII- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES, en los términos de esta sentencia, el artículo 557 y los numerales a) y d) del artículo 580 del Decreto 624 de 1989.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO BARRERA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

JOSE GREGORIO
Magistrado

¹⁴Ver, entre otras, la sentencia C-109/95

HERNANDO HERRERA VERGARA
MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

ALEJANDRO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
MESA
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo 49

Sentencia C-129/18**TARIFA ESPECIAL SOBRE LA RENTA PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES-Exequibilidad****DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos**

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 fija las condiciones o requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, exigiéndole a los ciudadanos que: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones o motivos por los cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

CONCEPTO DE VIOLACION-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Jurisprudencia constitucional

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Carácter excepcional

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Reglas jurisprudenciales

La Corte estableció las reglas jurisprudenciales de procedencia de la integración de unidad normativa cuando: i) La demanda versa sobre una disposición jurídica que de manera independiente no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de tal forma que su interpretación y aplicación depende de integrar su contenido con el de otra disposición que no fue objeto de censura constitucional. De no realizarse la integración de normas, se podría incurrir en un fallo inhibitorio; ii) La disposición normativa objeto de control constitucional está reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; y, iii) No se verifica ninguna de las causales anteriores, sin embargo, la norma demandada se encuentra “(...) intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”. En ese sentido, la procedencia de esta causal está condicionada a la verificación de dos requisitos adicionales, distintos y concurrentes: “(1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”.”

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración

IMPUESTO SOBRE LA RENTA-Características

La Corte Constitucional definió el impuesto sobre la renta con las siguientes características esenciales (Sentencia C-393 de 2016): (i) grava los recursos susceptibles de producir incremento neto del patrimonio; (ii) su recaudo ingresa directamente al presupuesto de la Nación; (iii) los sujetos pasivos de este gravamen son tanto personas naturales como jurídicas, quienes no están exonerados del pago de aportes parafiscales; y (iv) está regulado por el Estatuto Tributario y sus normas complementarias. Es un tributo directo y obligatorio para el comerciante persona natural o jurídica, consistente en entregarle al Estado un porcentaje de sus utilidades fiscales obtenidas durante un período gravable, con el fin de coadyuvar a sufragar las cargas públicas.

MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN IMPUESTO SOBRE LA RENTA-No es absoluto/MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN IMPUESTO SOBRE LA RENTA-Límites

El Legislador cuenta con un amplio margen para regular el impuesto a la renta, con todo, dicho margen no es absoluto. Dentro de las limitaciones a la potestad impositiva del Legislador se encuentran la equidad, la justicia, la progresividad y, cuando estos principios entran en conflicto con otros, esa colisión debe dirimirse conforme a criterios de razonabilidad.

DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES EN UTILIDADES-Concepto

El artículo 30 del Estatuto Tributario define el concepto de dividendos o participaciones en utilidades como: “Toda distribución de beneficios, en dinero o en especie, con cargo a patrimonio que se realice a los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores o similares, excepto la disminución de capital y la prima en colocación de acciones”, o “La transferencia de utilidades que corresponden a rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional obtenidas a través de los establecimientos permanentes o sucursales en Colombia de personas naturales no residentes o sociedades y entidades extranjeras, a favor de empresas vinculadas en el exterior”. El concepto de dividendo o participación en utilidades es abierto, e incluye todo beneficio que ingresa al patrimonio de los accionistas, exceptuando la disminución de capital y la prima en la colocación de acciones.

DIVIDENDO-Concepto

GRAVAMENES SOBRE DIVIDENDOS-Marco normativo

GRAVAMENES SOBRE DIVIDENDOS-Doctrina

DIVIDENDO-Forma en que se grava ese tipo de ingresos difiere en cada ordenamiento

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Creación, modificación y supresión de beneficios tributarios/**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-**Determinación de elementos/**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-**Límites

La Corte Constitucional ha manifestado que, en virtud de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, el Legislador goza de una amplia libertad de configuración para la creación, modificación y eliminación de los impuestos. Sin embargo, las normas que establezca no deben oponerse a los mandatos constitucionales. En consecuencia, la potestad impositiva del Legislador debe respetar los derechos fundamentales y ajustarse a los principios constitucionales en la materia. Por una parte, debe respetar la legalidad, la certeza y la irretroactividad de los tributos (artículo 338 CP) y, por otra, los postulados de equidad, eficiencia y progresividad (artículo 363 constitucional).

SISTEMA TRIBUTARIO-Principios

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, establece un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en supuestos que sean diferentes –en términos constitucionalmente relevantes- deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no implique una discriminación injustificada basada en categorías sospechosas. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE EQUIDAD-Desarrollo del principio de igualdad en materia tributaria/EQUIDAD TRIBUTARIA-Noción

EQUIDAD TRIBUTARIA-Equidad horizontal y trato igual/EQUIDAD TRIBUTARIA-Equidad vertical y progresividad

PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA-Equidad, progresividad y eficiencia

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Modos en que se configura su vulneración

TEST DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

TEST DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Niveles de intensidad

Referencia: Expediente D-12019

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los

mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”

Demandante: Gustavo Alberto Pardo Ardila.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Gustavo Alberto Pardo Ardila presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*

La demanda fue admitida por el despacho de la Magistrada Sustanciadora mediante los autos de 21 de abril de 2017 y de 16 de mayo de 2017¹, únicamente por dos de los cargos formulados. El principal, dirigido contra los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, por el desconocimiento de los principios de equidad y justicia tributarias (artículos 2, 95.9 y 363 Superiores) que corresponden a la materialización del principio de orden justo; y el subsidiario, dirigido únicamente contra la expresión 10% contenida en el artículo 6° acusado, por violación de los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria (artículos 13, 95.9 y 363 de la Carta Política). De igual manera, se ordenó: (i) comunicar al Presidente de la República y al Presidente del Congreso la iniciación del proceso, así como al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y al Departamento Nacional de Planeación para que, si lo estimaban pertinente, presentaran concepto sobre la constitucionalidad de las normas demandadas; (ii) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a las facultades de Derecho de las Universidades del Cauca, de Nariño, Libre de Colombia, del Rosario y Sergio Arboleda para que, si lo consideraban pertinente, indicaran las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas acusadas; (iii) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención

¹Esta decisión se confirmó por la Sala Plena de esta Corporación mediante Auto 289 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo, que resolvió el recurso de súplica presentado por el demandante.

ciudadana; y, (iv) correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

Por medio del Auto 305 de 2017, la Sala Plena de esta Corporación decidió suspender los términos de este proceso, entre otros, a partir del 21 de junio de 2017² y hasta el 23 de mayo de 2018, fecha en la que levantó esa medida en el presente caso³.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 50.101 de 29 de diciembre de 2016. El apartado subrayado corresponde al fragmento que fue demandado de manera subsidiaria:

“LEY 1819 DE 2016
(Diciembre 29)

Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 6o. *Adiciónese el artículo 242 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

Artículo 242. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. A partir del año gravable 2017, los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la siguiente tarifa del impuesto sobre la renta:

Rangos en UVT	Tarifa Marginal	Impuesto
Desde		Hasta

²Fl. 120.

³Fl. 240.

0	600	0%	0
600	1000	5%	(Dividendos en UVT menos 600 UVT) x 5%
1000	En adelante	<u>10%</u>	(Dividendos en UVT menos 1000 UVT) x 10% + 20 UVT

A partir del año gravable 2017, los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2o del artículo 49, estarán sujetos a una tarifa del treinta y cinco por ciento (35%) caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. El impuesto sobre la renta de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

ARTÍCULO 7o. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 245. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será de cinco por ciento (5%).

PARÁGRAFO 1o. Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido a una sociedad nacional hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 estarán sometidos a la tarifa general del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor pagado o abonado en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto.

PARÁGRAFO 2. El impuesto de que trata este artículo será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.”

III. LA DEMANDA

El demandante formuló dos cargos de inconstitucionalidad. El **principal** en contra de la imposición de la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por personas naturales residentes y no residentes en Colombia, pues tal impuesto no existe para sociedades nacionales que reciban dividendos. El **subsidiario** estuvo dirigido en contra de la tarifa del 10% del impuesto para dividendos o participaciones superiores a 1000 Unidades de Valor Tributario (UVT) recibidos por

personas naturales residentes, pues las personas naturales no residentes tienen una tarifa del 5%.

Cargo principal

El ciudadano adujo que los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 violan los principios de justicia tributaria y de equidad horizontal -como versión de la igualdad en materia de impuestos y manifestación del orden justo- (artículos 2, 95.9 y 363 Superiores). Asimismo, consideró que las normas desconocen la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto de renta para dividendos o participaciones -personas naturales- porque grava esa porción de su patrimonio, mientras que las sociedades nacionales no tributan por ese concepto.

Para el demandante, las disposiciones son injustas porque establecen un trato diferenciado no justificado en favor de las sociedades nacionales que no pagan renta sobre los dividendos que reciben. Este es un beneficio exagerado, pues a pesar de que se trate de sujetos con una naturaleza jurídica distinta, son iguales como contribuyentes y reciben dividendos, por lo tanto, el tratamiento tributario debería ser el mismo, es decir, no gravar a ninguno de los sujetos. Adicionalmente, según el ciudadano, estas previsiones desconocen la equidad horizontal porque no consultan la capacidad contributiva ni la realidad económica de los sujetos pasivos del impuesto de renta para dividendos o participaciones, en la medida en que grava a personas naturales residentes en Colombia y no a las sociedades nacionales. Por consiguiente, “*el análisis de inconstitucionalidad que haga la Corte debe ser estricto*”⁴. Además, la Corte debe considerar que esta norma permite que a través de cierto tipo de inversiones se pueda evadir el impuesto.

Finalmente, aclaró que la única opción es declarar la inexecutable de las dos normas porque las violaciones no pueden ser corregidas con la inclusión de las sociedades nacionales como sujetos pasivos de este nuevo impuesto, ya que eso generaría otras violaciones constitucionales que no corresponden al debate de este proceso.

Cargo subsidiario

En este punto el demandante alegó que la tarifa especial del impuesto sobre la renta del 10% para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes que perciban utilidades superiores a 1000 UVT, prevista en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016, afecta la cláusula de igualdad, así como los principios de equidad horizontal y justicia tributaria (artículos 13, 95.9 y 363 de la Carta Política).

El ciudadano consideró que se presenta un tratamiento diferenciado injustificado, pues las personas naturales residentes que reciban dividendos superiores a 1000 UVT deben pagar una tarifa correspondiente al 10%, mientras que las personas naturales no residentes, sin importar la cuantía de los dividendos que reciban, están obligados a pagar una tarifa del 5%. Para adelantar su análisis, el demandante identificó los sujetos a comparar y aplicó el test de razonabilidad. Consideró que los sujetos a comparar son las personas naturales residentes cuyos dividendos superen 1000 UVT y las personas naturales no residentes, y concluyó que deben ser tratados

⁴Fl. 85.

de forma paritaria debido a que son competidores o empresarios en el mercado y merecen condiciones que aseguren la competitividad sin injerencias. Por tal razón, el trato diferenciado no tiene ninguna justificación, pues son similares en un aspecto relevante: su carácter de competidores en el mercado. Aunque podría pensarse que el trato diferenciado de agentes semejantes podría estar justificado en la necesidad de incentivar la inversión extranjera en el país, como fue expuesto durante el trámite legislativo de la norma, esta justificación no se extiende a la tarifa del 10% cuestionada, pues resulta desproporcionada ya que no consulta la capacidad económica del contribuyente y permite una carga tributaria excesiva. Además, es importante considerar la existencia de otras leyes sobre la protección de las inversiones nacionales.

Adicionalmente, la tarifa es inequitativa porque el monto que recibe el socio se relaciona con la capacidad económica de la sociedad que reparte los dividendos o participaciones, no con su propia capacidad económica. Finalmente, el ciudadano concluyó que la diferencia de tarifas es del doble, lo que sumado a las razones anteriores, lleva a concluir que este tributo es injusto para las personas naturales residentes.

IV. INTERVENCIONES

INTERVENCIONES ESTATALES

1.- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales solicitó que se declare la **CONSTITUCIONALIDAD** de las normas acusadas.

En primer lugar, la autoridad explicó algunas generalidades sobre el impuesto al que se refieren las normas acusadas y precisó que grava los dividendos o participaciones en utilidades, los cuales están definidos en el artículo 30 del Estatuto Tributario como toda distribución y transferencia de utilidades que se realice a los socios, accionistas, comuneros y asociados de las sociedades de acuerdo con sus aportes y acciones.

El artículo 21 de la Ley 75 de 1986 determinó que esos ingresos no estaban sometidos a impuestos porque se calificaron como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional. Esta consideración buscaba evitar una eventual doble tributación, pues las utilidades de la sociedad estaban gravadas a través del impuesto de renta, por ende, los socios recibían las utilidades libres de impuestos, circunstancia que beneficiaba a los sujetos con mayor capacidad para tributar, distorsionaba las tasas efectivas de tributación y generaba inequidad horizontal.

A pesar de que el propósito de no gravar los dividendos era impedir la doble tributación, lo cierto es que esta no se presentaba, ya que se configura cuando el mismo contribuyente soporta dos veces el mismo gravamen, es decir, cuando se grava dos veces la misma renta. Por lo tanto, desde la academia y la doctrina se planteó que el gravamen de los dividendos no genera doble tributación, debido a que la actividad de la sociedad es claramente diferenciable a la de los socios y accionistas.

En atención a esas consideraciones y con base en estudios económicos, tales como los presentados por la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, se planteó la necesidad de cambiar el esquema tributario mediante el gravamen a los socios y no a las sociedades, teniendo en cuenta los siguientes criterios (i) el momento en el que se gravarían los socios, esto es, en el año de realización de la utilidad por la sociedad o en el año de distribución a los socios; (ii) la calidad de quien percibe en términos de residencia; y (iii) el título en el que fueron recibidos, gravados o no, constitutivos de renta y ganancia ocasional. Por ende, la regulación del impuesto plantea la siguiente diferenciación:

- a) Los dividendos, gravados y no gravados, recibidos por personas naturales residentes.
- b) Los dividendos, gravados y no gravados, recibidos por personas naturales no residentes y por sociedades y entidades extranjeras no domiciliadas en Colombia.

De otra parte, la DIAN destacó la necesidad de incentivar la producción nacional a través del aumento de tributación para las personas naturales y no para las jurídicas. En efecto, el sistema tributario colombiano no es competitivo frente al de otros países, ya que la tasa de tributación de las sociedades formales es de aproximadamente el 70% como consecuencia del Impuesto de Renta, la Contribución Especial para la Equidad, el Impuesto a la Riqueza, el Impuesto al Valor Agregado y el Gravamen a los Movimientos Financieros. En consecuencia, las sociedades nacionales no pueden competir con economías en las que la tasa de tributación es del 40% y, por lo tanto, la producción se lleva al exterior.

La importancia de modificar la tributación de las personas naturales también encuentra razones en fuentes académicas. De acuerdo con el estudio sobre distribución del ingreso en el mundo, liderado por Thomas Piketty en la Escuela de Economía de París, el 88.3% de los ingresos de las personas ubicadas en el 1% de mayores ingresos es considerado ingreso no gravable y para este segmento de la población, los dividendos constituyen entre el 30% y 70% de los ingresos.

En atención a esas circunstancias, la decisión de no gravar los dividendos percibidos por las personas naturales generaba un sistema tributario poco progresivo, aspecto que debía enmendarse a través del gravamen de esas utilidades y la reducción de la carga tributaria de las sociedades con el propósito de que sean más competitivas, finalidad que además es compatible con el objetivo de inscribir al país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Establecidos los fundamentos de la reforma, la entidad concluyó que la distinción entre personas naturales y sociedades nacionales en la imposición del gravamen a las rentas y utilidades se justificaba por la necesidad de hacer más competitivas las sociedades, atraer la inversión extranjera y superar el esquema previo y regresivo que concentraba la carga tributaria en cabeza de las personas jurídicas.

Asimismo, señaló que la modificación del régimen del impuesto sobre la renta aplicable a los ingresos por concepto de dividendos está plenamente justificada por los estudios e informes realizados por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (en adelante CEECT), y en la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República.

Respecto a la CEECT, apuntó que fue conformada con el objetivo de que formule recomendaciones orientadas a combatir la evasión y elusión fiscal, así como para hacer más equitativo y eficiente el sistema tributario. En ese sentido, la DIAN informó que el actual trámite de elaboración del Estatuto Tributario, la Comisión había señalado que la tributación global sobre las rentas o utilidades es relativamente baja en Colombia, en parte porque la exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas beneficia principalmente a aquellos que tienen una mayor capacidad de tributar.

De esta manera, la CEET propuso gravar los dividendos en cabeza de las personas naturales, sociedades cerradas y extranjeras, teniendo en cuenta que la tributación se produce a través de las sociedades en donde se originan, lo que reduciría el problema de la doble imposición y generaría una mayor progresividad del impuesto a la renta.

Sobre la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, señaló que este último había resaltado cómo la existencia de beneficios tributarios afectaba la equidad en el sistema. De esta forma, apuntó que la propuesta de gravar los dividendos o participaciones de las personas naturales fue el resultado de estudios que recomendaron al Gobierno que era necesario gravar con menor intensidad a las empresas y en mayor medida a las personas naturales, para así, aumentar el recaudo de impuestos y mejorar la equidad y competitividad tributaria del país. De esta forma, los sujetos obligados son personas naturales de altos ingresos con capacidad de liquidez para el ahorro a largo plazo, pues perciben ingresos superiores a los necesarios para su sostenimiento.

Por otro lado, señaló que **la tarifa a los dividendos racionaliza el monto de los beneficios tributarios en el marco de la amplia libertad de configuración legislativa**. De esta manera, el legislador consideró que si los dividendos y participaciones no eran constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, deberían ser gravados con el impuesto sobre la renta como manifestación del deber constitucional de tributar.

Acerca del primer punto, la DIAN hizo alusión a sentencias de la Corte Constitucional que han determinado que la libertad de configuración legislativa en materia tributaria es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen de acuerdo con sus propios criterios. De este modo, señaló que para tomar la decisión de gravar los dividendos en cabeza de las personas naturales residentes y no residentes y no de las sociedades nacionales, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- (a) Quién los recibe: la persona natural residente o no, sociedad nacional, o sociedad extranjera.
- (b) El origen de los ingresos: si provienen de utilidades no sujetas a impuestos en cabeza de la sociedad que los distribuye o no.
- (c) El monto a partir del cual se gravan los impuestos.

De esta forma, resaltó que el legislador solo gravó a aquellos accionistas o socios personas naturales residentes que reciban entre \$17'800.000 y \$29'000.000 en dividendos con una tarifa del 5%, y con un 10% a aquellos que reciban una cuota mayor a ese valor. En ese sentido, apuntó que en Colombia este tipo de ganancias

corresponde a tenedores de acciones de ingresos altos, de manera en que la norma ayuda a que el sistema tributario se ajuste a los criterios de justicia y progresividad.

Asimismo, hizo énfasis en que esta disposición no estableció rango sino una tarifa fija del 5% para las personas naturales no residentes, lo cual es equitativo frente a las personas naturales residentes, en la medida en que estos solo tributan a partir de \$17'800.000. De esta manera, este grupo recibe un trato más favorable ya que la ley grava portafolios superiores a \$800.000.000 millones. Además, apuntó que el 70% de la distribución de esos dividendos no se vería afectada por tener gravamen de 0%.

Sobre el deber constitucional de tributar, hizo una breve alusión a la jurisprudencia constitucional que ha tratado el tema y resaltó que, si todas las personas tienen la obligación constitucional de ayudar al sostenimiento del Estado a través del pago de impuestos, las personas naturales que reciben más de \$17'800.000 por concepto de dividendos tienen una obligación aún mayor.

Ahora bien, respecto al principio de igualdad frente a la regulación sobre tarifas especiales para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales y sociedades extranjeras, afirmó que en el análisis del campo de igualdad tributaria se necesita una comparación entre dos regímenes jurídicos distintos, por lo que no era suficiente con simplemente expresar que no había justificación razonable como lo hizo la demanda.

De esta manera, señaló que el Legislador, al distinguir entre personas naturales residentes y no residentes, no generó una desigualdad arbitraria, sino que tuvo en cuenta la distinta capacidad contributiva de cada una de ellas. En ese sentido, respecto a las personas naturales residentes apuntó que la finalidad del gravamen fue garantizar que aquellas que obtuvieran la misma renta de capital llevaran a cabo la misma contribución, y que aquellas que consiguieran una mayor renta hicieran su aporte de manera proporcional a sus ganancias, con lo cual se respeta el principio de equidad horizontal al considerar la capacidad contributiva, de tal manera que los que obtengan la misma renta de capital deberán realizar la misma contribución. Por su parte, señaló que el Legislador determinó que lo más equitativo para los no residentes era imponer una tarifa única. Es razonable que el Legislador haya tomado la decisión de repartir la carga tributaria entre los sujetos de acuerdo a su capacidad, con la finalidad de hacer al sistema más equitativo y eficiente. De esta forma, afirmó que exigir un mayor gravamen a quienes tienen una mayor solvencia económica, encuentra su justificación en la desigualdad en la distribución del ingreso, por lo que al tratarse de una renta destinada a las funciones y políticas sociales del Estado constituye un bien general de mayor entidad que el particular.

Además, apuntó que en este caso concreto no es posible llevar a cabo un test de igualdad y razonabilidad, debido a que los sujetos pasivos de los gravámenes son diferentes, por lo que no se establece una diferencia entre iguales, pues el objetivo de los artículos acusados es que *“quienes ganen más, paguen más impuesto”*⁵.

Finalmente, señaló que desde el punto de vista de política internacional tributaria, se tiene que la tasa para una firma extranjera que opera en Colombia equivale al 39,9%,

⁵Fl. 163.

cifra resulta inferior al 42% que se aplica actualmente en países que hacen parte de la OCDE.

2.- Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó a la Corte que declare la **CONSTITUCIONALIDAD** de las normas acusadas.

En relación con el **cargo principal**, adujo que el demandante elaboró su cuestionamiento únicamente a partir de la identificación de un tratamiento diferenciado injustificado entre los sujetos pasivos del impuesto. En ese sentido, resaltó que la estructuración del cargo carece de un hilo conductor claro, debido a que conceptualmente no resulta apropiado realizar un análisis que confronte desde un plano de igualdad a las personas naturales frente a las sociedades, ya que responden a realidades económicas distintas.

En atención a esas circunstancias, anotó que si los dividendos se gravaran en cabeza de las sociedades, en las estructuras societarias complejas las utilidades tenderían a diluirse en el pago de impuestos. Expuso el ejemplo de una matriz que reparte dividendos a una filial, y esta, a su vez, a otra subordinada. De este modo, argumentó que si este ciclo se repitiera en varias capas, las utilidades de la matriz se disolverían en la medida en que esta tendría que pagar el impuesto en cabeza de las sociedades filiales o subordinadas productoras de la renta.

Así, enfatizó que un escenario como el planteado desincentivaría la creación de grupos empresariales, por lo que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración en materia tributaria, no escogió esta opción por motivos de política económica y fiscal.

En ese sentido, señaló que el gravamen a los dividendos o participaciones responde al fin constitucionalmente válido de (i) garantizar un mayor grado de progresividad en el impuesto a la renta en cabeza de personas naturales; y (ii) a estimular la permanencia de los recursos al interior de las sociedades como presupuesto esencial para estimular su actividad económica.

Por lo anterior, concluyó que las normas demandadas no desconocen el derecho a la igualdad, ni a la equidad tributaria de las personas naturales, debido a que estas (i) se rigen por el margen libre de configuración del Legislador en la materia; (ii) responden a fines constitucionalmente válidos y (iii) resultan apropiadas para el objetivo propuesto.

Con respecto al **cargo subsidiario**, resaltó que el actor estructura su argumento en un entendimiento equivocado del principio de igualdad y equidad tributaria, ya que examina desde un mismo plano dos situaciones que no son análogas. En esa medida, señala que las personas naturales residentes y no residentes pueden ser tratadas de manera distinta por el legislativo, pues son actores económicos que no son comparables en la medida en que no se benefician de igual manera de las prestaciones públicas y sociales que otorga el Estado.

Además, apuntó que el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración en materia tributaria, puede crear estímulos fiscales para movilizar la economía e

incentivar la inversión extranjera para cumplir con el fin constitucionalmente válido de generar un mayor crecimiento económico. De ese modo, señaló que no encontraba ningún reproche en gravar de manera distinta a personas naturales no residentes y entidades extranjeras con respecto a las personas naturales residentes.

3.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público Nacional

El Ministerio de Hacienda Nacional le solicitó a la Corte Constitucional **declararse INHIBIDA** para pronunciarse y, de **manera subsidiaria**, pidió que decida la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

El Ministerio consideró que el **cargo principal** corresponde a la supuesta violación del principio de equidad horizontal entre personas naturales, derivada de la hipótesis planteada por el demandante sobre la posible elusión del impuesto de acuerdo con la forma en que los sujetos hagan sus inversiones –como personas naturales o como parte de sociedades-. Al respecto, afirmó que este resulta inepto por incumplimiento de los requisitos de suficiencia, certeza y especificidad. Señaló que la denuncia del demandante recae en que, supuestamente, la diferenciación prevista en las normas acusadas permite que las personas naturales que tienen inversiones en sociedades eludan el impuesto a través de otras sociedades, ya que presuntamente podrían recibir las utilidades mediante estas últimas y no como personas naturales.

En ese sentido, resaltó que las normas demandadas se limitan a fijar la tarifa del gravamen sobre la renta aplicable sobre las utilidades que perciben las personas naturales residentes, y los dividendos de las personas naturales y jurídicas extranjeras. Apuntó que el cargo de la demanda se fundamenta en proposiciones inexistentes que no son suministradas por la norma sino por elucubraciones del demandante, por lo que adolece de certeza, especificidad y suficiencia.

Precisó que aceptar el razonamiento del actor llevaría al *“absurdo de declarar la inconstitucionalidad de todos los tributos por violación al principio de equidad pues, dependiendo de las creatividades de los contribuyentes, eventualmente estos podrían adelantar prácticas para eludir el pago de tributos”*.⁶ Del mismo modo, acusó que el cargo no está estrictamente relacionado con el contenido de las normas demandadas, lo que impide llevar a cabo un análisis del mismo ya que no es posible determinar cuál es la parte del texto que genera el trato discriminatorio entre las personas naturales.

Posteriormente, señaló que la supuesta violación del principio de equidad horizontal -derivada de la distinción que hacen las normas entre personas naturales y jurídicas- también incumple el requisito de suficiencia. En efecto, el demandante no explicó por qué razón debe darse un trato igualitario a personas de distinta naturaleza jurídica, ni tampoco señaló de qué manera se encuentran en una circunstancia que requiera de un trato equivalente y, por último, no expuso por qué infiere que las personas naturales y jurídicas cuentan con una misma capacidad contributiva que haga exigible la imposición de una tributación igualitaria.

Aunados a los argumentos previos, el Ministerio continuó con la demostración de que las personas naturales y jurídicas son sujetos sustancialmente diferentes. Hizo

⁶Folio 228, cuaderno 1.

alusión a los artículos 73 y 633 del Código Civil que definen estos sujetos jurídicos. De esta manera, señaló que a partir de distintos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Constitucional han reiterado que existen notables diferencias respecto a los derechos y garantías de los que cada una de dichas personas es acreedora, siendo la más importante la autonomía de la voluntad por parte de las primeras, y la subordinación de las segundas a su finalidad, estatutos o actuación de su representante legal.

También señaló que en materia tributaria existen grandes diferencias entre unas y otras. Resaltó que el patrimonio de las personas naturales está constituido por todos sus bienes y derechos personales, mientras que personas jurídicas cuentan con un conjunto de bienes distinto al del patrimonio de los socios que la conforman. Del mismo modo, hizo alusión a que mientras las tarifas de las primeras varían dependiendo de su ingreso, las segundas tienen una tarifa fija del 33%. Igualmente, resaltó que si bien las primeras pueden estar en el régimen simplificado o común, las segundas están obligadas a pertenecer al régimen común.

Concluyó que la premisa sobre la que se fundamenta el cargo es falsa, ya que se trata de dos grupos de personas distintos sobre las que ni es posible exigir un trato igualitario, ni concluir que tienen una capacidad contributiva que lleve al Legislador a imponerles la misma carga. Lo anterior, debido a que esta consideración implicaría que *“no podrían existir dos regímenes de responsables del IVA (Común y Simplificado), sería [sic] necesario cobrar la misma tarifa del impuesto sobre la renta a todas las personas desconociendo el principio de progresividad del sistema tributario”*.⁷

Además, señaló que contribuir con los ingresos provenientes de la repartición de dividendos busca cumplir fines constitucionalmente importantes e imperiosos, por lo que es coherente con los conceptos de justicia, equidad, eficiencia y progresividad tributaria.

En ese sentido, resaltó que con el ejercicio del amplio margen de configuración normativa que tiene el Legislador en materia tributaria, es viable gravar los ingresos que provienen de la repartición de dividendos de personas naturales, debido a que estos son una ganancia real en cabeza de las personas al momento de recibirlos, y son diferentes de los ingresos provenientes de su trabajo o pensión, por lo que aumentan la capacidad contributiva de las personas naturales. Esto se ajusta al objetivo imperioso de suministrar recursos para que el Estado pueda cumplir sus finalidades esenciales, mejorar la eficiencia del sistema tributario, y hacer eficaz el deber constitucional de aportar al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro del marco de justicia y equidad.

Por último, concluyó que el objetivo de que las sociedades nacionales accionistas reciban como ingreso no constitutivo de renta los dividendos provenientes de utilidades, busca impedir que se tribute dos veces entre empresas nacionales, evitar su descapitalización, y promocionar la competencia de manera tal que las empresas puedan crecer y generar mayor empleo y desarrollo en el país.

⁷Folio 230, cuaderno 1.

Respecto al **cargo subsidiario**, el Ministerio también señaló la ineptitud del cargo por incumplimiento de los requisitos de suficiencia. De esta manera, recalcó que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática al establecer que para estudiar un cargo por violación del derecho a la igualdad es imperativo demostrar de qué manera dos o más sujetos o grupos se encuentran dentro de una situación fáctica análoga o muy similar.

La entidad estableció que la demanda no señala por qué las personas naturales residentes y no residentes se encuentran en una situación muy similar, más allá del hecho de que ambas deban pagar impuestos. De este modo, adujo que la demanda no logra exponer por qué estos dos tipos de personas deben tener un trato igual, ni por qué una tarifa del 10% es excesiva para los residentes y una tarifa del 5% un beneficio desproporcionado para los extranjeros. Por lo tanto, afirmó que la demanda no expone de manera clara y suficiente cuáles son los términos de comparación necesarios para adelantar el estudio de constitucionalidad.

En esa misma línea, indicó que los dos grupos de personas son significativamente diferentes, de manera que no es posible exigir un trato igualitario ni la aplicación del principio de equidad tributaria. En ese sentido, se hizo referencia al artículo 10 del Estatuto Tributario, el cual determina que las personas naturales tienen la calidad de residentes en atención a su permanencia o la de sus familiares en el país, o por la radicación de sus bienes, ingresos, o activos en Colombia. Del mismo modo, resaltó que por regla general no serán residentes las personas que no cumplan con las características mencionadas.

De esta manera, expuso que en materia de tributación son personas con capacidades contributivas muy diferentes, ya que para el Estado no es posible conocer cuál es esta capacidad respecto a no los residentes en la medida en que estos solo deben contribuir con los ingresos que sean de fuente nacional. Las características de ambos grupos son radicalmente distintas en términos tributarios, por lo que no es posible predicar la existencia de una igualdad de condiciones que implique ofrecer un trato similar entre los dos grupos. Además, no basta alegar que la carga tributaria es excesiva, pues el demandante debía señalar por qué la carga adicional supera las posibilidades económicas del sujeto pasivo; que la tarifa sea el doble (5% para personas naturales no residentes, 10% para personas naturales residentes) no es razón suficiente.

Como último argumento, el Ministerio consideró que el amplio margen de configuración normativa en materia tributaria hace que sea coherente con los conceptos de justicia, equidad y progresividad diseñar una contribución derivada de los ingresos provenientes de la repartición de dividendos a partir de tres rangos tarifarios. En ese sentido, señaló que el Legislador consideró posible imponer estos rangos tarifarios a los residentes porque (i) declaran sobre la totalidad de sus ingresos y dividendos tanto de fuente nacional como extranjera; (ii) sí pueden depurar dichos ingresos en la declaración del impuesto a la renta; y (iii) estas tarifas buscan darle mayor progresividad al sistema tributario, en la medida en que establece que quienes tienen más deben aportar más.

En el caso de los no residentes (i) no es posible determinar otro rango progresivo porque se desconocen sus ingresos totales; (ii) es coherente con el principio de eficiencia, ya que este impuesto no les demanda depurar sus ingresos ni compensar

pérdidas; y (iii) no es posible exigir el pago de los tributos por todos sus ingresos ya que estos se localizan en su mayoría fuera de la jurisdicción colombiana.

Del mismo modo, consideró que bajo la lógica del actor en la que residentes y no residentes deben ser tratados de forma similar, no sería admisible el rango exento para las personas naturales residentes. El actor no puede pretender aplicar su argumento sólo para disminuir la tarifa de 10% a 5%, pues eso no toma en consideración que no existe tarifa de 0% para los no residentes. Si se aceptara la tesis del actor, la consecuencia sería eliminar los rangos tarifarios y gravar a todas las personas naturales residentes con el 5%.

INTERVENCIONES INSTITUCIONALES

1.- Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario solicitó que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas, debido a que la regulación del impuesto a los dividendos o participaciones consagra tratos diferenciados e injustificados violatorios de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria.

En relación con el **cargo principal**, la universidad destacó que las personas jurídicas nacionales no son sujetos pasivos del impuesto en mención, mientras que las personas naturales residentes están obligadas a pagar dicho impuesto con una tarifa del 5% o del 10%, circunstancia que generó un beneficio para el primer grupo de contribuyentes y una carga desproporcionada para el segundo. A juicio de la interviniente, esta diferenciación no cuenta con una justificación constitucional o legal, ni considera la capacidad contributiva y la realidad económica de los sujetos, razón por la que también desconoce el principio de equidad y justicia tributaria.

Con respecto al **cargo subsidiario**, la interviniente señaló que si bien el legislador tiene amplia libertad en la definición de los tributos, esta potestad se encuentra limitada por el deber de garantizar la equidad y la justicia en la distribución de las cargas.

A partir de ese deber, señaló que en la ponencia para el primer debate en la Comisión Conjunta del Congreso la tarifa especial para sociedades extranjeras y personas naturales no residentes se redujo al 5% con el propósito de incentivar la inversión extranjera. Sin embargo, considera que esta motivación no es suficiente, ya que no explica la necesidad de mantener la tarifa del 10% para las personas naturales residentes. Por lo tanto, señala que la distinción resulta discriminatoria, pues además de carecer de justificación, desconoce el principio de generalidad de los tributos, la capacidad de los contribuyentes y sus circunstancias fácticas.

2.- Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas **por la distinción entre personas naturales y sociedades como sujetos pasivos del gravamen y la INEXEQUIBILIDAD de la tarifa del 10%** prevista en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 para las personas naturales residentes en Colombia por dividendos superiores a 1000 UVT.

Con respecto al **cargo principal**, la Academia indicó que la exclusión de las sociedades nacionales como sujetos pasivos del impuesto a los dividendos o participaciones tiene una finalidad legítima y responde a las diferencias entre los sujetos identificados en la demanda.

La interviniente señaló que para examinar la equidad de las normas acusadas que gravaron los dividendos o participaciones recibidos por personas naturales, pero no los obtenidos por sociedades nacionales, es necesario acudir a la metodología desarrollada por la Corte Constitucional consistente en: (i) establecer las semejanzas y diferencias entre las situaciones que se comparan; (ii) determinar la importancia de esas similitudes y divergencias; y (iii) concluir si por ser más relevantes las primeras es imperativo un trato paritario o por ser más importantes las segundas es equitativo un trato diferencial; el interviniente concluye que (i) la semejanza principal entre las personas jurídicas y naturales nacionales reside en que perciben dividendos o utilidades que ya fueron gravados en la sociedad que las reparte y (ii) la diferencia más importante consiste en que sólo las personas jurídicas pueden, a su vez, repartir esos dividendos a sus socios.

La divergencia identificada justifica la exclusión que plantean las normas acusadas, pues en el caso de que se gravaran los dividendos recibidos por sociedades nacionales se produciría una “*cascada de impuestos*”⁸ y una múltiple tributación sobre la misma realidad económica, ya que cada sociedad que recibe dividendos los reparte, a su vez, en esa misma calidad a sus socios, mientras que las personas naturales no pueden transferir esos recursos a terceras personas con el carácter de dividendos.

Por último, precisó que cuando los dividendos o participaciones pasan sucesivamente a diversas personas jurídicas, finalmente llegará un punto en el que la distribución se hará a personas naturales, las cuales serán gravadas con el impuesto a los dividendos. En ese momento, se restablece la igualdad en el trato de todas las personas naturales, razón por la cual, la previsión legal demandada es constitucional.

En relación con el **cargo subsidiario**, la entidad señaló que la distinción en la tarifa del impuesto a los dividendos o participaciones entre personas naturales residentes (10% por dividendos superiores a 1000 UVT) y personas naturales no residentes (5% por cualquier cuantía) debe evaluarse de acuerdo con la metodología precitada. Con base en ese método, advirtió que en el caso bajo examen las semejanzas entre personas naturales residentes y no residentes son más relevantes que las diferencias, pues se trata de sujetos que tienen la misma capacidad contributiva, derivada de los dividendos recibidos por su participación en una sociedad colombiana, y la residencia en el país no altera ese elemento común, que es el principal para la determinación del gravamen. En consecuencia, la previsión de una tarifa superior, fundada en la residencia, genera una distinción injustificada y violatoria del principio de equidad tributaria.

3.- Instituto Colombiano de Derecho Tributario

⁸Folio 148, cuaderno 1.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario (en adelante ICDT) solicitó que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas, debido a que trasgreden los principios de justicia y equidad tributaria, así como la finalidad constitucional de mantener un orden justo. No obstante, señaló que en caso de que este cargo no prospere, considera que la tarifa del 10% demandada se ajusta a la Constitución, ya que la exclusión de las sociedades y personas naturales nacionales corresponde a una medida razonable, proporcional, adecuada y necesaria y la diferencia tarifaria responde a un fin constitucional legítimo. La intervención hace un análisis temático para estudiar los principios de justicia y equidad y terminar con el de igualdad.

El interviniente resaltó que las normas acusadas vulneran el numeral 9° del artículo 95 de la Constitución, según el cual la financiación del Estado debe llevarse a cabo dentro de las nociones de justicia y equidad. En su criterio, estas disposiciones desconocen la capacidad contributiva de los socios y/o accionistas, ya que gravan dos veces un mismo hecho. Lo anterior, debido a que el objeto del impuesto es la misma renta que aparece en un primer momento como una utilidad obtenida por la sociedad, pero que posteriormente se distribuye a manera de dividendos o participaciones a los socios.

De este modo, el ICDT aludió a los argumentos que en otra ocasión presentó en la Academia Colombiana de Jurisprudencia cuando se discutía esta propuesta en el marco de la Reforma Tributaria. El Instituto señaló que la imposición de impuestos sobre la sociedad y los socios trae como consecuencia que los inversionistas prefieran la compra de valores de renta fija en lugar de la adquisición de acciones. Asimismo, indicaba que este hecho ha causado que los inversionistas busquen recursos a través de préstamos y no mediante emisión de acciones, lo que ha invertido de manera peligrosa la relación entre deuda y patrimonio.

De esta forma, el Instituto señaló que esta norma grava un supuesto que ha sido previamente gravado con el mismo impuesto, con el pretexto de la existencia de la ficción de la persona jurídica. Por lo anterior, la Ley hace (i) concurrir al mismo valor dos veces ante el fisco, de manera que desconoce que se trata de la misma capacidad económica; y (ii) que las utilidades ganadas son las mismas cuando se distribuyen. Por lo tanto, el mero traslado de dividendos al accionista como acreedor de una cuota que hace parte de las ganancias no puede ser interpretado como un nuevo índice de capacidad contributiva para diseñar un impuesto.

Sobre este punto, señaló que países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania y Holanda, han llevado a cabo diversas iniciativas con el objetivo de evitar la doble tributación sobre los dividendos o participaciones societarias. En ese sentido, reiteró que la medida implementada trasgrede los principios de equidad y justicia que delimitan el deber de contribuir, por lo que se desconoce el fin constitucional de mantener la vigencia de un orden justo. Lo anterior debido a que esta disposición ordena que las personas naturales, socias y/o accionistas tributen sobre una renta que ya haya sido previamente gravada en cabeza de la sociedad, sin que de ninguna manera exista algún tipo de imputación o deducción que considere el efecto del tributo sobre las mismas ganancias.

Ahora bien, también señaló que en relación con el principio de igualdad el accionante presenta dos reproches: el primero porque no se incluya dentro del presupuesto del gravamen a las sociedades nacionales que figuran como socias. El

segundo apunta al hecho de que la norma demandada determine una tarifa diferencial del impuesto a los dividendos a las personas naturales residentes y no residentes.

En atención a dichas censuras, el Instituto hizo referencia a la jurisprudencia constitucional, según la cual debe aplicarse un test intermedio de proporcionalidad para analizar normas de carácter tributario. Relató que este test tiene dos criterios fundamentales: uno subjetivo y otro objetivo. El primero apunta a determinar si los sujetos sobre los que recae la norma son similares o diametralmente distintos. El segundo se refiere a si la norma cumple con los requisitos de razonabilidad, proporcionalidad, adecuación y necesidad.

Con respecto al primer criterio, el ICDT señaló que se cumple. En efecto, tanto las personas naturales como las sociedades pueden ser socios y/o accionistas de otra sociedad, ya que pueden contribuir a esta mediante aportes realizados a un patrimonio constituido. Sobre el segundo, también afirmó que se cumple, ya que persigue una finalidad constitucionalmente razonable en la medida en que busca evitar una múltiple tributación.

De este modo, sostuvo que la hipótesis del demandante en el cargo principal es errada, ya que se funda en la falsa premisa según la cual es posible omitir indefinidamente el impuesto mediante la realización de inversiones a través de distintas sociedades. Además, el actor señaló que excluir a las sociedades nacionales del gravamen implica defender no solo un doble tributo, sino también una múltiple tributación debido a que es posible que dentro de una misma estructura societaria se grave un mismo hecho económico en distintas circunstancias. Para el Instituto, no incluir a las sociedades nacionales como sujetos pasivos del impuesto a los dividendos es una medida razonable en términos de igualdad porque evitaría que se diluyan las utilidades obtenidas a través de una tributación en cascada.

Sobre el cargo subsidiario, sostuvo que los supuestos de hecho de la norma regularizan un elemento en común y uno diferencial: esta se aplica a las personas naturales, pero la graduación de la tarifa depende de si son o no residentes. En ese sentido, señaló que, si los elementos diferentes son de mayor importancia que los comunes, es importante revisar si existe alguna inequidad. Por lo anterior, afirmó que en este caso es importante aplicar un test de igualdad.

De este modo, apuntó que la medida es razonable porque su objetivo es fomentar la inversión extranjera en el país. Resaltó que la tarifa diferencial que prevé la Ley 1819 de 2016 para los dividendos percibidos por las personas no residentes, se adecúa a la facultad del Estado de proteger las inversiones que llevan a cabo los extranjeros. Además, señaló que la norma también es proporcional porque busca atraer capital extranjero, de manera que no se sacrifica el principio de igualdad. Por último, recalcó que la medida es necesaria ya que si las personas naturales residentes pudieran acceder al beneficio no habría ningún incentivo para la inversión extranjera.

Finalmente, resaltó que el modelo de Convenio Tributario sobre la renta y patrimonio de la OCDE, que ha adoptado Colombia, dispone en su artículo 11 que la tarifa de tributación para los dividendos percibidos por los Estados parte del convenio asciende al 5% o al 15% del importe total del dividendo. De esta manera,

ultimó que la medida es razonable, proporcionada, adecuada y necesaria para que el Legislador colombiano establezca una tarifa distinta para personas naturales residentes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 6415, recibido el 19 de julio de 2018, solicitó a la Corte que declare **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 que, respectivamente, adicionaron y modificaron los artículos 242 y 245 del ET, así como la expresión “*Los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional*”, contenida en el artículo 48 del ET, modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016.

Los problemas jurídicos fueron planteados por la Procuraduría en los siguientes términos⁹

“(...) [E]l artículo 6° de la Ley 1819 de 2016, al haber establecido una tarifa especial del impuesto sobre la renta que perciban¹⁰ por dividendos o participaciones personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en Colombia, provenientes de la distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, así como lo regulado en el artículo 7° de la misma Ley, al haber fijado una tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones percibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes, viola el principio de equidad tributaria horizontal -y, por consecuencia, la vigencia de un orden justo-, por no tener como sujetos pasivos de dichas tarifas especiales del impuesto sobre la renta para dividendos y participaciones, a las sociedades nacionales inversoras en las sociedades que generan las utilidades cuyos dividendos no están sujetos al pago de la tarifa especial de impuesto de renta.(...)”

[E]l artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 que contempla la adición del artículo 242 al Estatuto Tributario, al haber establecido una tarifa especial del impuesto sobre la renta del 10% sobre el valor superior a 1000 Unidades de Valor Tributario que perciban por dividendos o participaciones personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en Colombia, provenientes de la distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, viola el principio de igualdad y equidad tributaria horizontal, en comparación con la tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones percibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes por ser aquella solo del 5%, según se prevé en el artículo 7° de la misma Ley 1819, norma que modificó el artículo 245 del Estatuto Tributario.”¹¹

⁹ Aunque en si concepto cambia el orden de los cargos con respecto al planteado por el demandante, por razones metodológicas se mantiene la estructura de análisis del cargo principal y del subsidiario.

¹⁰ Dividendos abonados o pagados en cuenta.

¹¹Fls. 4 y 5.

Frente al cargo principal, el Ministerio Público presentó varios supuestos en los que no se viola el principio de equidad tributaria horizontal. A este respecto, mencionó la tarifa especial del impuesto sobre la renta que perciben por dividendos o participaciones: (i) personas naturales residentes, y (ii), sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte residían en Colombia. Estas tarifas deben provenir de la distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional. El Ministerio Público también menciona la tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones percibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. En razón de la no violación del principio de equidad tributaria horizontal, estos supuestos no afectan la vigencia de un orden justo. Esto se da gracias a que se tienen como sujetos pasivos de dichas tarifas especiales a las sociedades nacionales inversoras en las sociedades que generan las utilidades cuyos dividendos no están sujetos al pago de la tarifa especial de impuesto de renta.

No obstante, la Procuraduría aclaró que el ciudadano debió demandar el inciso 1° del artículo 48 ET, tal y como fue modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016, no los artículos 242 y 245 ET porque es aquella norma la que excluye de la exención del tributo a las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en Colombia. Esta norma también excluye a las sociedades y entidades extranjeras y personas naturales no residentes, de la exención de no constituir renta ni ganancia ocasional los dividendos y participaciones que perciban en su condición de socios o accionistas de la sociedad que genera las utilidades, y limita dicha exención únicamente a los socios y accionistas que sean sociedades nacionales. El artículo 48 es del siguiente tenor: *“Los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional.”* Su contenido previo incluía a dichos sujetos pasivos en los siguientes términos: *“Los dividendos y participaciones percibidos por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean personas naturales residentes en el país, sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, o sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional”*.

Con base en estas consideraciones y en el principio *pro actione*, el Procurador solicitó que se integraran normativamente el inciso 1° del artículo 48 ET, modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016, con las normas demandadas. Lo anterior, con el fin de salvaguardar la unidad normativa.

Para analizar los cargos por violación al principio de equidad horizontal y al de vigencia de un orden justo, por el hecho de no tener como sujetos pasivos de tarifas especiales del impuesto sobre la renta para dividendos y participaciones, a las personas jurídicas anteriormente mencionadas, se debe analizar si existe un tratamiento discriminatorio. Para lograr esto, se debe tener en cuenta que dicho principio tributario alude a la necesidad de dar el mismo trato a los sujetos pasivos que se encuentren en idénticas circunstancias generadoras de la obligación. Por consiguiente, para el análisis se debe determinar si existe un trato diferenciado entre iguales y, de ser así, si el mismo tiene alguna justificación.

Para establecer si existe trato legal diferenciado para sujetos tributarios iguales, se utilizó como punto de referencia comparativo el concepto de inversores como sujetos pasivos de la obligación tributaria. La Procuraduría constató que existe un tratamiento tributario diferente en lo correspondiente a la exención de la cual gozan las sociedades nacionales inversoras en las sociedades que generan las utilidades cuyos dividendos no están sujetos al pago de la tarifa especial de impuesto de renta frente a las tarifas especiales, en relación con los dividendos y participaciones recibidos por personas naturales residentes y por personas naturales no residentes y sociedades y entidades extranjeras en la forma regulada en los artículos 242 y 245 del ET.

La justificación de dicho tratamiento tributario es evitar que las sociedades nacionales se descapitalicen y que la actividad económica continúe su disminución. Para ello, el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 48 del ET. Así, circunscribió la no constitución de renta ni ganancia ocasional a los dividendos y participaciones percibidos por las sociedades nacionales por las utilidades que obtienen de sus inversiones en otras sociedades, o porque las sociedades nacionales generadoras de las utilidades no autoricen su reparto.

Con la finalidad de no generar descapitalización, esta modificación excluyó de tal exención tributaria a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que, al momento de su muerte, eran residentes en Colombia, y les impuso la obligación de tributar de acuerdo con lo establecido en el artículo 242 del ET. De igual manera, varió la tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones percibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes.

De acuerdo con lo anterior, la manera en la que el Congreso de la República reguló la no constitución de renta ni ganancia ocasional procedente de los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, circunscrito únicamente a que esos socios o accionistas sean sociedades nacionales, y estableció las tarifas especiales en relación con tales dividendos recibidos por personas naturales residentes y por personas naturales no residentes y sociedades y entidades extranjeras en la forma regulada en los artículos 242 y 245 del ET, resulta constitucionalmente válida a la luz de la soberanía fiscal y tributaria del Estado colombiano, que permite dar un trato diferente a las sociedades nacionales frente a los residentes y extranjeros, sin que ello afecte los derechos fundamentales.

Con respecto al cargo subsidiario, la Procuraduría afirmó que la tarifa especial del impuesto sobre la renta del 10% sobre el valor superior a 1000 UVT que perciban por dividendos o participaciones personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en Colombia, provenientes de la distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, no viola el principio de igualdad y equidad tributaria horizontal en comparación con la tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones percibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes por el hecho de ser sólo del 5%.

Este cargo exige analizar si el Legislador estaba o no obligado a tratar de idéntica manera, en materia de tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones, a las personas naturales residentes y a las sociedades y entidades extranjeras y personas naturales no residentes, por encontrarse en la misma posición o nivel de competitividad en el mercado o gozar de la misma capacidad económica contributiva.

La Vista Fiscal analiza cómo se debe entender el trato igual en materia tributaria en su expresión de equidad horizontal. En estos casos, parte de la premisa según la cual las personas en Colombia están en la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado según su capacidad económica, asunto cuya regulación es potestad del Congreso de la República, con base en el principio democrático o principio de legalidad.

Esto significa que el legislador goza de un amplio margen de configuración regido por los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad, respecto del cual el control de constitucionalidad de las normas tributarias no es tan estricto, y estas solo podrán declararse inexecutable cuando es evidente que establecen tratos discriminatorios por favorecimientos o imposiciones desmedidas y sectorizadas que no tienen ningún tipo de justificación.

En el presente caso, el tema de dividendos y participaciones se modificó para que las sociedades nacionales no se descapitalizaran y la actividad económica no continúe disminuyendo. Por estas razones, el Legislador reformó la tarifa especial del impuesto sobre la renta para dividendos o participaciones percibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes, según lo establecido en el artículo 245 ET y de acuerdo con la modificación prevista en el artículo 7° de la Ley 1819 de 2016.

En consonancia con el artículo 48 ET, el artículo 49 ibídem establece el procedimiento para determinar los dividendos y participaciones que no serán gravados o serán gravados con tarifas especiales establecidas en los artículos 242 y 245 del referido Estatuto. Cuando el Procurador procedió a analizar el asunto de las tarifas especiales en relación con los dividendos percibidos por personas naturales residentes y por personas naturales no residentes, y sociedades y entidades extranjeras en la forma regulada en los artículos 242 y 245 del Estatuto Tributario, anotó que primero se debe determinar si existe tratamiento diferente para situaciones jurídicas iguales o muy similares; y, si ello ocurre, establecer si resulta o no constitucionalmente razonable o justificado.

Para establecer si existe o no un trato legal diferenciado para sujetos tributarios iguales, la Vista Fiscal usa nuevamente como punto de referencia comparativo el concepto de inversores para concluir que existe un tratamiento tributario diferente en lo correspondiente a las tarifas especiales, en relación con los dividendos y participaciones recibidas por personas naturales residentes y por personas naturales no residentes y sociedades y entidades extranjeras.

Posteriormente, determina si ese tratamiento tiene justificación constitucional. Al respecto, consideró que la reforma tributaria efectuada mediante la Ley 1819 de 2016 está encaminada a responder a la situación de crisis en la economía colombiana y en la finanzas públicas, causadas por la caída mundial de los precios del petróleo y

la baja producción del crudo de Colombia aunado a la falta de otras fuentes económicas que sustituyan o equilibren tal contexto económico adverso, incluida la caída de la inversión extranjera por la misma situación económica interna y por la volatilidad de los mercados internacionales que hace que los inversionistas extranjeros busquen mercados e inversiones más seguras en otras latitudes. Ante esas circunstancias, resulta válido que se hagan reformas tributarias como esta, que fija tarifas especiales en relación con los dividendos y participaciones recibidas por personas naturales residentes y por personas naturales no residentes y sociedades y entidades extranjeras en la forma regulada en los artículos 242 y 245 del ET.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio Público concluyó que es constitucional que la ley establezca tratamientos diferenciales sin que esto constituya discriminación, dado que obedecen y responden a sendas justificaciones objetivas. En efecto, el primer objetivo de esta escala tarifaria consiste en evitar que las sociedades nacionales se descapitalicen y de esta manera promover que la economía se dinamice mediante la innovación y la búsqueda de nuevos mercados.

Para el caso de las tarifas especiales en relación con los dividendos y participaciones recibidas por personas naturales residentes, la disposición acusada establece un sistema progresivo que consulta la equidad contributiva del inversor, a mayores dividendos recibidos, mayor es la tributación como consecuencia de tener mayor propiedad accionaria. Esta escala va desde la tributación de 0% hasta el 10%: hasta las primeras 600 unidades de valor tributario -UVT- que reciban los socios o accionistas residentes por dividendos o participaciones, pagan 0% de impuesto de renta; por encima de las 600 UVT y hasta 1000 UVT, pagan 5% de impuesto de renta; y frente a lo que reciban por encima de 1000 UVT, se paga el 10%.

Además, esta previsión pretende democratizar la propiedad accionaria por medio de la atracción de pequeños inversionistas a esas sociedades, teniendo en cuenta que las primeras 600 UVT no pagan la tarifa especial del impuesto de renta.

Ahora bien, en cuanto a las tarifas especiales, en relación con tales dividendos recibidos por personas naturales no residentes, sociedades y entidades extranjeras en la forma regulada en el artículo 245 del ET, la ley estableció que la tarifa general es del 5% sobre todos los dividendos que reciban en el evento que la sociedad en la que tengan las inversiones accionarias ya haya pagado el impuesto de renta por las utilidades obtenidas, porque, de lo contrario, se tiene que pagar la tarifa plena del impuesto de renta del 35% sobre la totalidad de dividendos o participaciones que reciba el inversor no residente. La tarifa del 5% tiene como finalidad atraer inversión extranjera, lo cual es un objetivo válido en el contexto en que se presentó y aprobó la reforma tributaria en la Ley 1819 de 2016. De hecho, inicialmente la tarifa que presentó el Gobierno Nacional en el proyecto de reforma tributaria era del 10%, y fue disminuida en el trámite legislativo al 5%.

De acuerdo con lo anterior, junto con las demás razones expuestas, la manera en que el Congreso de la República estableció las tarifas especiales en relación con tales dividendos percibidos por personas naturales residentes y por personas naturales no residentes y sociedades y entidades extranjeras, resulta constitucionalmente válida a partir de la soberanía fiscal y tributaria del Estado, pues está facultado para dar tratamientos diferentes a los residentes y extranjeros sin que con ello se vulneren derechos fundamentales. De hecho, si bien el artículo 2° del Decreto 119 de 2017

consagra la igualdad de trato entre las inversiones de residentes y no residentes, también reafirma la soberanía fiscal y tributaria de Colombia en relación con la inversión extranjera.

Al tenor de los criterios precedentes, el Ministerio Público le solicitó a la Corte Constitucional declarar ajustada al orden superior la tarifa especial del impuesto sobre la renta del 10% sobre el valor superior a 1000 Unidades de Valor Tributario que perciban por dividendos o participaciones personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que, al momento de su muerte, eran residentes en Colombia, provenientes de la distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Conforme al artículo 241 numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una Ley de la República.

Asuntos preliminares

2. El demandante formuló dos cargos en contra de los artículos 6° y 7 de la Ley 1819 de 2016. En el primero adujo que se transgreden los principios de equidad y justicia tributarias (arts. 95.9 y 363 Superiores) que son una manifestación del orden justo (art.2 Superior) son inconstitucionales por desconocer los artículos 2° (orden justo). De manera subsidiaria, alegó que la tarifa del “10%” contenida en el artículo 6 viola los artículos 13 (igualdad), 95.9 y 363 (equidad horizontal y justicia tributarias).

El Ministerio de Hacienda considera que los cargos carecen de especificidad, suficiencia y certeza. Por su parte, la Procuraduría estima necesario integrar la unidad normativa. Bajo estas circunstancias, la Corte deberá analizar si la demanda cumplió con todos los requisitos exigidos para generar un juicio de constitucionalidad y la necesidad de integrar la unidad normativa. Una vez se hayan verificado los anteriores elementos, y de ser procedente, la Corte abordará el estudio de fondo de la demanda de la referencia.

Aptitud de la demanda¹²

3. Al respecto, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente¹³ que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana, convirtiéndose en un instrumento jurídico valioso que le permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente

¹² Las consideraciones de este apartado fueron tomadas de la argumentación desarrollada por este despacho en la sentencia C-010 de 2018.

¹³ Ver entre otras las sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, A. 178 de 2003, A. 114 de 2004, C-405 de 2009, C-761 de 2009 y C-914 de 2010.

frente a la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 CP)¹⁴.

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular¹⁵, no requiere de abogado¹⁶ y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación, lo cierto es que el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad (art. 40-6 C.P), no releva a los ciudadanos de presentar argumentos serios para desvirtuar la presunción de validez de la ley y de observar cargas procesales mínimas en sus demandas que justifiquen debidamente sus pretensiones de inexecutableidad.

Estos requisitos, como se ha indicado, son mínimos y buscan, de un lado, promover el delicado balance entre la observancia del *principio pro actione* -que impide el establecimiento de exigencias desproporcionadas a los ciudadanos que hagan nugatorio en la práctica el derecho de acceso a la justicia para interponer la acción pública enunciada-, y de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito¹⁷ y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación¹⁸.

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que en virtud de lo preceptuado por el principio *pro actione* las dudas de la demanda deben interpretarse en favor del accionante¹⁹ y la Corte debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria²⁰, también es cierto que esta Corporación no puede corregir de oficio ni complementar los aspectos confusos, ambiguos o incompletos que surjan de las demandas ciudadanas²¹ "*so pretexto de aplicar el principio pro actione, pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso*"²², circunstancia que desborda el sentido del control de constitucionalidad por vía de acción que le compete.

4. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 fija las condiciones o requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, exigiéndole a los ciudadanos que: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones o motivos por los cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

En lo concerniente al requisito relacionado con las "*razones o motivos por los cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas*", esta Corporación ha precisado de manera consistente en su jurisprudencia, que dichas razones deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional que se ha mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de "*formular por lo menos un cargo concreto,*

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-978 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ Cfr. Sentencia C-533 de 2012. M.P. Nilson Pinilla, C-100 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa y C-978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-978 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también la sentencia C-533 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”.*²³

5. En ese orden de ideas, para la jurisprudencia de esta Corporación²⁴ el *concepto de la violación* requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) *claros*, es decir, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) *ciertos*, la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; iii) *específicos*, en la medida que se precise la manera en que la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, lo que hace inadmisibles los argumentos vagos, indeterminados, abstractos y globales; iv) *pertinentes*, el reproche debe ser de naturaleza constitucional pues no se aceptan reproches legales y/o doctrinarios; y, v) *suficientes*, debe exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio y que despierten duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

6. En este caso, el ciudadano presenta **dos cargos, el principal** dirigido contra los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 por la violación del principio de equidad horizontal -como versión de la igualdad en materia de impuestos y que corresponde a la manifestación del orden justo en materia tributaria- (artículos 2, 95.9 y 363 Superiores) por las siguientes razones:

(i) Las normas desconocen la capacidad contributiva de las personas naturales colombianas como sujetos pasivos del impuesto de renta para dividendos o participaciones porque grava esa porción de su patrimonio, mientras que las sociedades nacionales no tributan por ese concepto.

(ii) Las disposiciones son injustas porque establecen un trato diferenciado no justificado en favor de las sociedades nacionales.

(iii) Este es un beneficio exagerado en favor de las sociedades nacionales pues, a pesar de que se trate de sujetos jurídicos con una naturaleza distinta, son iguales como contribuyentes y perciben dividendos en su calidad de socios. Por lo tanto, el tratamiento tributario debería ser el mismo, es decir, no gravar a ninguno de los sujetos.

(iv) Estas previsiones desconocen la equidad horizontal porque no consultan la capacidad contributiva ni la realidad económica de los sujetos pasivos del impuesto de renta para dividendos y participaciones.

(v) Por las razones anteriores, el juicio que adelante la Corte debe ser estricto.

(vi) Esta norma permite que a través de cierto tipo de inversiones se pueda evadir el impuesto.

²³Sentencia C-561 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁴ Ver, entre otros, auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

La tesis del **cargo subsidiario** no compara personas naturales y jurídicas obligados a pagar el impuesto de renta, dividendos y participaciones, sino la tarifa que deben pagar personas naturales y no residentes. En efecto, indica que la tarifa especial del impuesto sobre la renta del 10% para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes que perciban utilidades superiores a 1000 UVT, prevista en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016, afecta la cláusula de igualdad, así como los principios de equidad horizontal y justicia tributaria (artículos 13, 95.9 y 363 de la Carta Política) por las siguientes razones:

- (i) El fragmento demandado plantea un tratamiento diferenciado injustificado, pues las personas naturales residentes que reciban dividendos superiores a 1000 UVT deben pagar una tarifa correspondiente al 10%, mientras que las personas naturales no residentes, sin importar la cuantía de los dividendos que reciban, están obligados a pagar una tarifa del 5%. El demandante aplicó un test de razonabilidad.
- (ii) Los **sujetos a comparar** son las personas naturales residentes cuyos dividendos superen 1000 UVT y las personas naturales no residentes que no lo superen.
- (iii) Deben ser **tratados de forma paritaria** debido a que son competidores en el mercado y merecen condiciones que aseguren la competitividad sin injerencias. Por tal razón, el trato diferenciado no tiene ninguna justificación.
- (iv) Aunque podría pensarse que el trato diferenciado de agentes semejantes podría estar justificado en la necesidad de incentivar la inversión extranjera en el país, esta **justificación no se extiende a la tarifa del 10%** cuestionada, pues resulta **desproporcionada** ya que no consulta la capacidad económica del contribuyente y permite una carga tributaria excesiva.
- (v) Es importante considerar la existencia de otras leyes sobre la protección de las inversiones nacionales.
- (vi) La tarifa es inequitativa porque el monto que recibe el socio se relaciona con la capacidad económica de la sociedad que reparte los dividendos o participaciones, no con su propia capacidad económica.
- (vii) La diferencia de tarifas es del doble, lo que resulta desproporcionado.

7. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que los cargos no reúnen los requisitos generales que debe tener toda demanda de inconstitucionalidad. Con respecto al **cargo principal**, alegó la falta de especificidad, suficiencia y certeza por las siguientes razones:

- (i) El cargo se funda en proposiciones inexistentes que no son suministradas por la norma sino por elucubraciones del demandante sobre la posible elusión del impuesto de acuerdo con la forma en que los sujetos hagan sus inversiones –como personas naturales o como parte de sociedades-. Estos elementos no se derivan de las normas, pues se limitan a fijar la tarifa del gravamen sobre la renta aplicable sobre las utilidades que perciben las personas naturales residentes, y los dividendos de las personas naturales y jurídicas extranjeras.
- (ii) El punto anterior impide llevar a cabo el análisis constitucional ya que no es posible determinar cuál es la parte del texto que genera el trato discriminatorio entre las personas naturales.

(iii) La supuesta violación del principio de equidad horizontal no explicó por qué debe darse un trato igualitario a personas de distinta naturaleza jurídica, ni tampoco señaló de qué manera se encuentran en una circunstancia que requiera de un trato equivalente.

(iv) No expuso por qué infiere que las personas naturales y jurídicas cuentan con una misma capacidad contributiva que haga exigible la imposición de una tributación igualitaria.

Con respecto al **cargo subsidiario**, el Ministerio también señaló la ineptitud por incumplimiento del requisito de suficiencia por las siguientes razones:

(i) No expone de manera clara y suficiente cuáles son los términos de comparación necesarios para adelantar el estudio de constitucionalidad.

(ii) Es imperativo demostrar de qué manera dos o más sujetos o grupos se encuentran dentro de una situación fáctica análoga o muy similar y la demanda no señala por qué las personas naturales residentes y no residentes se encuentran en una situación muy similar, más allá del hecho de que ambas deban pagar impuestos.

(ii) La demanda no logra exponer por qué la tarifa del 10% es excesiva para los residentes y la del 5% es un beneficio desproporcionado para los extranjeros.

El primer cargo por violación del principio de justicia y equidad tributaria horizontal es apto

Expuesto lo anterior, la Corte procede a verificar si el asunto sometido a su estudio cumple los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación.

8. Para la Corte, el cargo principal reúne los requisitos para que se produzca un pronunciamiento de fondo. Primero, se acreditó la **claridad**, ya que la demanda presentó un hilo conductor en la argumentación que permite esclarecer su contenido y las razones por las cuales el actor considera que violan los principios de equidad y justicia tributarias, que además corresponden al de orden justo. Contrario a lo afirmado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Sala verificó la **especificidad**, pues el ciudadano precisó la manera en que las disposiciones acusadas desconocen el texto superior, específicamente estableció la relación entre el artículo 2º y los artículos 95 numeral 9 y 363 de la Carta (justicia y equidad horizontal). De esta forma, se pudo establecer que, a juicio del demandante, el hecho de que tanto las sociedades como las personas naturales sean contribuyentes y perciban dividendos, en virtud del principio de equidad, debe generar un gravamen igual, contrario a la distinción establecida a la Ley. La demanda también reúne el requisito de **suficiencia** porque logró generar una duda mínima razonable sobre la constitucionalidad de los artículos 6º y 7º de la Ley 1819 de 2016; en efecto, el demandante alega un trato diferenciado entre personas naturales y jurídicas que genera un beneficio desproporcionado para las segundas. Asimismo, expuso las razones por las que se trataba de sujetos comparables de cara a la norma acusada: (i) son contribuyentes; (ii) reciben dividendos en calidad de socios y, por ende, ejercen

la misma actividad que grava la norma; y (iii) pueden tener la misma capacidad contributiva. El cargo contenido en la demanda es *cierto* al recaer sobre una proposición jurídica real y existente como es la formulada por el ciudadano, que se deriva de los artículos 6° y 7° acusados que regulan la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por personas naturales y jurídicas; además, es *pertinente* debido a que el reproche presentado por los ciudadanos fue de naturaleza constitucional, tras considerar en su demanda que las normas acusadas desconocieron los artículos 2, 95 numeral 9 y 363 superiores, por lo que no se evidencia que los mismos se fundamenten exclusivamente en razones legales o meras apreciaciones como equivocadamente lo expresó el Ministerio interviniente. Aunque ese tipo de razones fueron parte de la argumentación del demandante, lo cierto es que expuso argumentos constitucionales, por lo tanto, el cargo es apto, pues su argumentación no fue única y exclusivamente legal o derivada de hipótesis que no se derivaran de las normas acusadas.

El cargo subsidiario por violación de los principios de igualdad, justicia y equidad horizontal tributaria es apto

9. Esta Sala considera que el cargo subsidiario reúne los requisitos de aptitud que la habilitan para proferir un pronunciamiento de fondo. La argumentación es *clara*, ya que presentó razones comprensibles en contra de las normas acusadas por la supuesta violación de la justicia tributaria y de la igualdad como parte de la equidad horizontal en materia de impuestos. El reproche es *específico*, pues concretó de qué manera los artículos acusados desconocen el texto superior, en particular los artículos 13, 95 numeral 9 y 363 de la Carta. La Corte discrepa del argumento del Ministerio de Hacienda que considera que el cargo es *insuficiente* ya que genera una duda sobre la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley 1819 de 2016. En efecto, hace una comparación entre sujetos -personas naturales residentes que reciben más de 1000 UVT por dividendos y personas naturales no residentes- y tarifas -10% y 5% respectivamente- en términos constitucionales para demostrar un trato diferenciado injustificado y desproporcionado. También, brinda razones para arribar a esas conclusiones: la naturaleza de los sujetos como competidores y la necesidad de asegurar igualdad para garantizar competitividad en el mercado, además de la falta de relevancia que la norma le da a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. El cargo contenido en la demanda es *cierto* al recaer sobre un fragmento de la norma que efectivamente está contenido en ella; asimismo, es *pertinente* debido a que el reproche presentado por el ciudadano fue de naturaleza constitucional.

Con todo, es importante aclarar el alcance de la demanda, pues aunque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reprocha la falta de determinación del texto acusado, el concepto del Procurador General de la Nación no sólo entiende lo contrario sino que analiza otras hipótesis contenidas en los artículos- que no fueron consideradas por el actor ni por los intervinientes- y solicita declarar su constitucionalidad. Por lo tanto, la Corte procede a establecer el alcance de las normas acusadas y a analizar la solicitud de interpretación de las mismas.

Alcance de las normas y circunscripción de los cargos

10. Las normas acusadas reformaron los artículos 242 y 245 del Estatuto Tributario y se ubican en el Libro Primero que trata sobre el impuesto de renta y complementarios, y son parte del Capítulo IX referido a las tarifas del impuesto de

renta. Los textos son complejos y establecen varios supuestos relacionados con la tarifa para los dividendos y participaciones en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 6o. Adiciónese el artículo 242 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 242. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. A partir del año gravable 2017, los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la siguiente tarifa del impuesto sobre la renta:

Rangos en UVT	Tarifa Marginal	Impuesto	
Desde			Hasta
0	600	0%	0
600	1000	5%	(Dividendos en UVT menos 600 UVT) x 5%
1000	En adelante	10%	(Dividendos en UVT menos 1000 UVT) x 10% + 20 UVT

A partir del año gravable 2017, los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2o del artículo 49, estarán sujetos a una tarifa del treinta y cinco por ciento (35%) caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

PARÁGRAFO. *El impuesto sobre la renta de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.*

ARTÍCULO 7o. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 245. *Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones, percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en*

Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será de cinco por ciento (5%).

PARÁGRAFO 1o. *Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido a una sociedad nacional hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 estarán sometidos a la tarifa general del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor pagado o abonado en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto.*

PARÁGRAFO 2. *El impuesto de que trata este artículo será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.”*

Como puede observarse, el artículo 6° establece las siguientes hipótesis normativas y varias remiten a otras normas del Estatuto Tributario:

(i) Inciso primero y tabla regulan la tarifa del impuesto a la renta que surge de dividendos y participaciones, con estas particularidades.

* Periodo desde el que se aplicará lo previsto en el inciso: a partir del año gravable 2017.

* Concepto gravado: dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta.

*Características del concepto gravado: Recursos que provienen de la distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional (num. 3 art. 49 ET²⁵).

²⁵ **“ARTICULO 49. DETERMINACIÓN DE LOS DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES NO GRAVADOS.** <Artículo modificado por el artículo 92 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de utilidades obtenidas a partir del 1o de enero de 2013, para efectos de determinar el beneficio de que trata el artículo anterior, la sociedad que obtiene las utilidades susceptibles de ser distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, utilizará el siguiente procedimiento:

1. Tomará la Renta Líquida Gravable más las Ganancias Ocasionales Gravables del respectivo año y le restará el resultado de tomar el Impuesto Básico de Renta y el Impuesto de Ganancias Ocasionales liquidado por el mismo año gravable, menos el monto de los descuentos tributarios por impuestos pagados en el exterior correspondientes a dividendos y participaciones a los que se refieren los literales a), b) y c) del inciso segundo del artículo 254 de este Estatuto.

2. Al resultado así obtenido se le adicionará el valor percibido durante el respectivo año gravable por concepto de:

a) Dividendos o participaciones de otras sociedades nacionales y de sociedades domiciliadas en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, que tengan el carácter no gravado; y

b) Beneficios o tratamientos especiales que, por expresa disposición legal, deban comunicarse a los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares.

3. El valor obtenido de acuerdo con lo dispuesto en el numeral anterior constituye la utilidad máxima susceptible de ser distribuida a título de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional.

4. El valor de que trata el numeral 3 de este artículo deberá contabilizarse en forma independiente de las demás cuentas que hacen parte del patrimonio de la sociedad hasta concurrencia de la utilidad comercial.

5. Si el valor al que se refiere el numeral 3 de este artículo excede el monto de las utilidades comerciales del período, el exceso se podrá imputar a las utilidades comerciales futuras que tendrían la calidad de gravadas y que sean obtenidas dentro de los cinco años siguientes a aquel en el que se produjo el exceso, o a las utilidades calificadas como gravadas que hubieren sido obtenidas durante los dos períodos anteriores a aquel en el que se produjo el exceso.

6. El exceso al que se refiere el numeral 5 de este artículo se deberá registrar y controlar en cuentas de orden.

7. La sociedad informará a sus socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, en el momento de la distribución, el valor no gravable de conformidad con los numerales anteriores.

PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en el numeral 2 y 5 de este artículo no será aplicable a los excesos de utilidades que provengan de rentas exentas u otras rentas o beneficios tributarios cuyo tratamiento especial no se pueda trasladar a los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares por disposición expresa de la ley.

PARÁGRAFO 2o. Las utilidades comerciales después de impuestos, obtenidas por la sociedad en el respectivo período gravable que excedan el resultado previsto en el numeral 3 tendrán la calidad de gravadas. Dichas utilidades constituirán renta gravable en cabeza de los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares, en el año gravable en el cual se distribuyan, cuando el exceso al que se refiere este parágrafo no se pueda imputar en los

* Sujetos obligados:

- (a) personas naturales residentes, y
- (b) sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país.

* Tarifas según rangos de dividendos o participaciones recibidos por los sujetos obligados: 0-600 UVT 0%

600-1000 UVT 5%

1000 UVT en adelante 10%

(ii) Inciso segundo regula la tarifa del impuesto objeto de estudio con las siguientes precisiones:

*Periodo desde el que se aplicará lo previsto en el inciso: año gravable 2017.

*Concepto gravado: los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta provenientes de distribuciones de utilidades gravadas (art. 49 par. 2 ET)

*Sujetos obligados:

- (a) personas naturales residentes,
- (b) sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de la muerte eran residentes en el país y (c) sociedades y entidades extranjeras.

*Tarifa: 35%.

(iii) Parágrafo:

*Forma de retener el impuesto: retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por dividendos o participaciones.

El artículo 7° contempla los siguientes elementos:

(i) Inciso único:

*Concepto gravado: dividendos o participaciones.

*Sujetos obligados:

- (a) sociedades y entidades extranjeras sin domicilio principal en el país,
- (b) personas naturales no residentes, y
- (c) sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia.

*Tarifa: 5%.

(ii) Parágrafo 1°:

*Supuesto: de acuerdo con los artículos 48²⁶ y 49 del ET los dividendos o participaciones corresponden a utilidades que deberían estar gravadas.

términos del numeral 5 de este artículo. La sociedad efectuará la retención en la fuente sobre el monto del exceso calificado como gravado, en el momento del pago o abono en cuenta, de conformidad con los porcentajes que establezca el Gobierno Nacional para tal efecto.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 3 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Para efecto de lo dispuesto en los numerales 3, 4, 5 y 7 de este artículo, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el Título V del Libro Primero de este Estatuto."

²⁶ **ARTICULO 48. LAS PARTICIPACIONES Y DIVIDENDOS.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, tales dividendos y participaciones deben corresponder a utilidades que hayan sido declaradas en cabeza de la sociedad. Si las utilidades hubieren sido obtenidas con anterioridad al primero de enero de 1986, para que los dividendos y participaciones sean un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, deberán además, figurar como utilidades retenidas en la declaración de renta de la sociedad correspondiente al año gravable de 1985, la cual deberá haber sido presentada a más tardar el 30 de julio de 1986.

*Tarifa: 35% sobre el valor pagado o abonado en cuenta.

*Condición: el impuesto señalado en el inciso anterior se aplicará una vez disminuido este impuesto.

(ii) Parágrafo 2°

*Forma de retener el impuesto: será retenido en la fuente sobre valor bruto de pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

11. La Sala considera que a pesar de las distintas hipótesis incluidas en las dos normas, el demandante restringió sus cargos sólo a dos: (i) la comparación entre las personas naturales -residentes y no residentes- y las sociedades nacionales, pues las primeras tributan sobre dividendos y las segundas no, siendo que tanto personas naturales como jurídicas ejercen la misma actividad: percibir dividendos, y (ii) la comparación entre las personas naturales residentes que reciben dividendos por más de 1000 UVT y las personas naturales no residentes, pues las primeras tienen un 10% de tarifa en el impuesto, mientras que las segundas tienen un 5%. El actor no se refiere a otros sujetos incluidos en la norma (sucesiones ilíquidas), a otras tarifas, a la forma de retener el impuesto, ni a las condiciones relacionadas con los artículos 48 y 49 ET.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la Corte no está habilitada para ejercer un control oficioso, circunscribirá su estudio a los reproches presentados por el peticionario a fin de no usurpar el derecho ciudadano ni atribuirle un alcance que vaya más allá de los argumentos planteados en la demanda.

12. En suma, para la Corte es plenamente identificable la hipótesis demandada, la cual es una de varias posibles, por lo que su competencia se circunscribe a algunas hipótesis de la norma. En efecto, aunque el demandante acusa los textos completos de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, sólo presenta razones frente a dos supuestos: (i) la diferencia entre las personas naturales residentes y no residentes obligadas a pagar renta por concepto de dividendos y participaciones, y las sociedades nacionales no obligadas al pago del mismo tributo; y (ii) la tarifa del 10% impuesta a personas naturales residentes que perciban más de 1000 UVT por concepto de dividendos o participaciones frente a la tarifa de 5% que deben pagar las personas naturales no residentes. Una vez establecida la aptitud de los cargos y el alcance de la demanda, es necesario analizar la solicitud del jefe del Ministerio Público sobre la integración de la unidad normativa.

Integración de la unidad normativa²⁷. La necesidad de un análisis integrado de constitucionalidad de los artículos 6° y 7° -demandados- con el 2° de la Ley 1819 de 2016

13. Como fue anotado previamente, la Procuraduría solicitó integrar la unidad normativa de los artículos demandados con el artículo 2° de la misma ley, que reformó el inciso 1° del artículo 48 del ET que establece los sujetos para quienes los dividendos no constituyen renta o ganancia ocasional. Este aspecto es relevante porque el primer reproche del actor se refiere a la supuesta violación que genera

Se asimilan a dividendos las utilidades provenientes de fondos de inversión, de fondos de valores administrados por sociedades anónimas comisionistas de bolsa, de fondos mutuos de inversión y de fondos de empleados que obtengan los afiliados, suscriptores, o asociados de los mismos.”

²⁷ Las consideraciones generales de este apartado son tomadas de la sentencia C-010 de 2018 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

tener como sujetos obligados del impuesto de renta sobre los dividendos o participaciones a las personas naturales residentes y no residentes, a diferencia de las sociedades nacionales que no tributan por este concepto. Para analizar la procedencia de esta petición, la Corte recordará brevemente su jurisprudencia sobre esta integración.

14. La facultad de esta Corporación para realizar la integración normativa es excepcional, puesto que no es un Tribunal que realice el control de constitucionalidad oficioso del ordenamiento jurídico. Esta habilitación se fundamenta en el inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, que establece: *“La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.”*

Esta Corte desde sus inicios estableció las reglas jurisprudenciales que rigen la utilización de esta figura procesal, con especial énfasis en su procedencia excepcional y en la interpretación restrictiva de las causales que habilitan su uso por parte de este Tribunal, puesto que, en principio, no procede el control oficioso de constitucionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en la **Sentencia C-539 de 1999**²⁸, esta Corporación expresó que excepcionalmente puede conocer la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiese presentado demanda. En estos eventos procede la integración de la unidad normativa. Ahora bien, en relación con el carácter excepcional y la interpretación restringida de estas causales, la **Sentencia C-595 de 2010**²⁹ manifestó que la integración de la unidad normativa está restringida a las estrictas situaciones que la jurisprudencia de la Corporación ha decantado y constituye un recurso procesal para impedir un fallo inhibitorio³⁰.

En la **Sentencia C-814 de 2014**³¹, esta Corporación expresó que la excepcionalidad de la integración de unidad normativa se debe a que: i) implica un control oficioso del ordenamiento jurídico; y, ii) restringe el carácter participativo de las acciones de inconstitucionalidad, pues los intervinientes en el proceso no tienen la oportunidad de pronunciarse sobre los preceptos que conforman la unidad y no fueron demandados inicialmente³².

²⁸ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁹ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁰ Cft. Sentencias C-558 de 2009, C-409 de 2009 y C-1201 de 2003. En la sentencia C-753 de 2008, la Corte señaló: *“[E]sta Sala pasará a recordar la doctrina de esta Corporación respecto de la integración de unidad normativa, la cual sólo procede en tres hipótesis y de manera excepcional: (i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad. [É]ste requiere a su vez la verificación de dos requisitos: (i) en primer lugar, la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad”.*

³¹ M.P. Martha Victoria SÁCHICA Moncaleano.

³² Sobre el carácter excepcional de la conformación de la unidad normativa, *cfr.* la sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Se demandó la inconstitucionalidad del párrafo del Artículo 1° de la Ley 1393 de 2009, que establece una presunción de culpa o dolo en material ambiental por las infracciones a la legislación en esta materia. Pese a que varios de los intervinientes solicitaron la integración normativa con disposiciones legales con un contenido similar, con fundamento en el carácter excepcional de la figura, la Corte negó la petición, argumentando que la norma cuestionada constituía un enunciado completo e independiente cuyo contenido podía determinarse por sí solo, que aunque algunas de sus expresiones se encontraban reproducidas en otros preceptos no demandados, se

De este modo, en esa providencia la Corte estableció las reglas jurisprudenciales de procedencia de la integración de unidad normativa cuando:

- i) La demanda versa sobre una disposición jurídica que de manera independiente no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de tal forma que su interpretación y aplicación depende de integrar su contenido con el de otra disposición que no fue objeto de censura constitucional. De no realizarse la integración de normas, se podría incurrir en un fallo inhibitorio;
- ii) La disposición normativa objeto de control constitucional está reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; y,
- iii) No se verifica ninguna de las causales anteriores, sin embargo, la norma demandada se encuentra “(...) *intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad*”³³. En ese sentido, la procedencia de esta causal está condicionada a la verificación de dos requisitos adicionales, distintos y concurrentes: “(1) *que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”*.³⁴”³⁵

15. En conclusión, en principio, la Corte no puede realizar un control oficioso de constitucionalidad de las normas. Sin embargo, a través de la institución procesal de la integración de unidad normativa, puede realizar el examen de constitucionalidad de disposiciones jurídicas que no fueron demandadas en casos excepcionales desarrollados en la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, el análisis de procedibilidad de la unidad normativa debe hacerse bajo estrictos criterios hermenéuticos y con base en una interpretación restrictiva de las causales expuestas.

16. En el presente asunto, el Ministerio Público solicitó a la Corte la integración de la unidad normativa con el artículo de la Ley 1819 de 2016 (reformatorio del inciso 1° del artículo 48 ET). Lo anterior, debido a que esta norma establece que los dividendos o participaciones son ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional para los socios y accionistas que sean sociedades nacionales. En efecto, el inciso 1° del artículo 48 es del siguiente tenor: “*Los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional.*” Su contenido previo incluía a dichos sujetos pasivos en los siguientes términos: “*Los dividendos y participaciones percibidos por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean personas naturales residentes en el país, sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte*

referían a hipótesis fácticas distintas, y que la mera similitud no hacía imperiosa la integración. Concluye entonces que “no procede la integración de la unidad normativa y, por lo tanto, el examen de constitucionalidad habrá de recaer exclusivamente sobre el contenido normativo demandado y bajo el cargo formulado”.

³³ Sentencia C-539 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³⁴ Sentencia C-320 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

³⁵ Sentencia C-539 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

eran residentes en el país, o sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional”.

Cabe recordar que el demandante acusa de inconstitucionales dos aspectos de las normas acusadas: (i) la diferencia entre personas naturales residentes y no residentes, obligadas a tributar y las sociedades nacionales no obligadas al pago del impuesto por concepto de dividendos y participaciones, de hecho, el demandante pretende que, para los dos grupos, los dividendos o participaciones no constituyan renta ni ganancia ocasional y, por lo tanto, no tengan gravamen; y (ii) la tarifa del 10% impuesta a personas naturales residentes que perciban más de 1000 UVT por concepto de dividendos o participaciones frente a la tarifa de 5% que deben pagar las personas naturales no residentes.

Aunque el concepto del Procurador no fue explícito en precisar en cuál de las hipótesis que la jurisprudencia constitucional se ha basado para considerar procedente la integración de la unidad normativa en este caso, se infiere que se trata del supuesto en el que la disposición normativa objeto de control constitucional está intrínsecamente relacionada con otra y, si la norma acusada fuera declarada inexecutable, se generaría una inconsistencia sistémica. Efectivamente, si la hipótesis reprochada por el demandante -esto es, la tarifa del impuesto de renta a personas naturales por concepto de dividendos y participaciones- fuera declarada inexecutable, pero el inciso 1° del artículo 48 se mantuviera en el ordenamiento, el fallo llevaría a un problema sistémico, pues la norma que considera que los dividendos y participaciones de estos sujetos son constitutivos de renta o ganancia ocasional se mantendría en el ordenamiento, pero sería imposible recaudar el tributo porque las personas naturales no serían parte de la norma que fija las tarifas. Esta situación llevaría a la contradicción de mantener obligados a unos sujetos -las personas naturales- pero a la vez, hacer imposible el cumplimiento y recaudo del tributo.

La Sala considera que en este caso procede la integración normativa propuesta por la Procuraduría, pues presenta a primera vista una cuestión de inconstitucionalidad debido a que el inciso 1° del artículo 48 del ET, modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016, determina los sujetos para quienes los dividendos y participaciones no constituyen renta ni ganancia ocasional, aspecto que podría desconocer la justicia y la equidad horizontal tal y como lo alegan el demandante y algunos intervinientes.

Con todo, la Corte estima que el cargo subsidiario no requiere la integración, pues no cuestiona la imposición del gravamen para los sujetos que compara, sólo reprocha la diferencia en la tarifa. En ese sentido, la decisión que pueda adoptar la Sala sobre este asunto solo tendría un impacto directo en relación con los sujetos obligados, que corresponden a aquellos para quienes los dividendos constituyen renta o ganancia ocasional, lo que justifica que en esta ocasión se realice un pronunciamiento integral sobre las dos disposiciones jurídicas como unidad normativa en ese preciso elemento para asegurar la coherencia lógica y sistémica en términos constitucionales con respecto a los sujetos para quienes los dividendos y participaciones son renta o ganancia ocasional.

En suma, en cuanto a los asuntos preliminares de esta demanda de inconstitucionalidad, la Sala encontró que tanto el cargo principal como el subsidiario interpuestos por el demandante son aptos para ser analizados por la Corte. De igual forma, consideró que, al análisis de los artículos 6° y 7° de la Ley

1819 de 2016, se debe integrar con el artículo 2° en tanto que modificó el del inciso 1° del artículo 48 del ET, modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016, puesto que la disposición normativa objeto de control constitucional está intrínsecamente relacionada con este inciso y, si la norma acusada fuera declarada inexecutable, se generaría una inconsistencia sistémica, que la Corte debe evitar.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala pasa ahora a analizar la constitucionalidad de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, en conexión con el artículo 2° de la misma Ley en los puntos acusados.

El asunto bajo revisión y formulación de los problemas jurídicos

17. Con base en lo dicho previamente, los dos problemas jurídicos que debe abordar la Corte son los siguientes: (i) ¿el primer inciso del artículo 48 del ET, que excluye a las personas naturales residentes y no residentes de los sujetos que pueden considerar los dividendos o participaciones percibidos como no constitutivos de renta o ganancia ocasional, y los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, que establecen la tarifa especial del impuesto de renta para dividendos o participaciones recibidos por estos mismos grupos desconoce la justicia y la equidad horizontal en materia tributaria como manifestaciones del orden justo? y, de manera subsidiaria (ii) ¿La tarifa especial del impuesto de renta para dividendos o participaciones del 10% que deben pagar las personas naturales residentes sobre los dividendos o participaciones abonados en cuenta que superen las 1000 UVT -contenida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016- desconoce la justicia, la igualdad y la equidad horizontal en materia tributaria porque el ordenamiento ha previsto una tarifa del 5% para las personas naturales no residentes?

Para abordar los problemas enunciados, la Corte (i) realizará una presentación general sobre el impuesto a la renta y los dividendos; (ii) se referirá al principio de equidad tributaria; y, finalmente, (iii) analizará la constitucionalidad del inciso 1° del artículo 48 del ET y de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016. Sólo si este cargo no prospera (iv) estudiará la constitucionalidad de la tarifa del 10% contenida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016.

El impuesto a la renta

18. Esta Corte ha reiterado que los impuestos no están vinculados con actividades estatales que beneficien en forma individual a los contribuyentes. Su finalidad es la financiación de los objetivos genéricos del Estado y, como tal, representan uno de sus ingresos más importantes³⁶. La Ley es la que determina los hechos generadores, así como también los sujetos activos y pasivos, las bases gravables y tarifas, y la obligación tributaria se origina al realizarse el presupuesto de hecho previsto en la Ley³⁷.

19. El impuesto de renta es una de las concreciones del artículo 95 de la Constitución Política que establece el deber de la persona y del ciudadano de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”³⁸. Este deber constitucional supone la facultad

³⁶ Sentencia C-489 de 1995, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁷ Artículo 1°, Decreto Ley 624 de 1989.

³⁸ Artículo 95.9, Constitución Política.

estatal de establecer tributos para el cumplimiento de los fines sociales del Estado³⁹, los cuales, a su vez, han sido definidos por la doctrina como “*las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines*”⁴⁰

La Corte Constitucional definió el impuesto sobre la renta con las siguientes características esenciales (**Sentencia C-393 de 2016**⁴¹): (i) grava los recursos susceptibles de producir incremento neto del patrimonio; (ii) su recaudo ingresa directamente al presupuesto de la Nación; (iii) los sujetos pasivos de este gravamen son tanto personas naturales como jurídicas, quienes no están exonerados del pago de aportes parafiscales⁴²; y (iv) está regulado por el Estatuto Tributario y sus normas complementarias. Es un tributo directo y obligatorio para el comerciante persona natural o jurídica, consistente en entregarle al Estado un porcentaje de sus utilidades fiscales obtenidas durante un período gravable, con el fin de coadyuvar a sufragar las cargas públicas.

La regulación de este impuesto hace parte de la libertad impositiva del Legislador, pues, de hecho, la Constitución no precisa qué debe entenderse por ingreso en el impuesto de renta, ni tampoco reglamenta cuáles son los ingresos que deben tenerse en cuenta en la determinación de la renta gravable. Ciertamente, la Constitución Política

“reconoce de manera amplia que el Congreso tiene la función de “[e]stablecer contribuciones fiscales, y que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales “podrán imponer contribuciones fiscales”⁴³. Sin embargo, la Carta no consagra reglas específicas sobre cómo deben estar configuradas estas contribuciones”⁴⁴

20. La **Sentencia C-052 de 2016** hizo un recuento de las discusiones doctrinales que se han dado frente a los elementos de este gravamen. Por ejemplo, se ha debatido si la renta debe ser cédular o sintética, es decir, si solo pueden gravarse las rentas de ciertos orígenes (cedular)⁴⁵, o si en general deben gravarse de forma equivalente todas las rentas con independencia de su origen (global, sintética o universal); asimismo, se ha discutido si deben o no reconocerse como ingresos todos los incrementos netos de riqueza o solo los periódicos, entre otras.⁴⁶ No obstante, la Constitución no toma partido en estas controversias, aunque sí fija principios de justicia y equidad en la tributación.

³⁹ Artículo 150 numerales 10 y 11, Constitución Política.

⁴⁰ Modelo de Código Tributario para América Latina.

⁴¹ MP Alberto Rojas Ríos.

⁴² A diferencia de los sujetos pasivos del impuesto CREE, que estaban exonerados del pago de parafiscales, hasta que la Ley 1819 del 2016 derogó de manera expresa los artículos 20, 21, 22, 22-1, 22-1, 22-3, 22-4, 22-5, 23, 24, 25, 26, 26-1, 27, 28, 29, 33 y 37 de la Ley 1607 del 2012, la cual regulaba el impuesto CREE.

⁴³ Artículo 338, Constitución Política.

⁴⁴ Sentencia C-052 de 2016, MP María Victoria Calle.

⁴⁵ En esta Sentencia se cita la siguiente doctrina: Low Murtra, Enrique y Jorge Gómez Ricardo. *Teoría fiscal*. Bogotá. Universidad Externado. 1993, pp. 132 y ss; Villegas, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 9ª edición. Buenos Aires. Astrea. 2009, p. 705. Alviar Ramírez, Óscar y Fernando Rojas Hurtado. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá. Temis, 1985, p. 427.

⁴⁶ Ver por ejemplo Jaramillo, Esteban. *Tratado de ciencia de la Hacienda Pública*. 2ª edición. Bogotá. Minerva. 1930, pp. 398 y ss; Duverger, Maurice. *Hacienda pública*. Barcelona. Bosch. 1968, pp. 104 y ss; Low Murtra, Enrique y Jorge Gómez Ricardo. *Teoría fiscal*. Bogotá. Universidad Externado. 1993, pp. 132 y ss.; Moreno Pérez, Julián. “Los ingresos en la estructura sobre el impuesto en Colombia”. En *El impuesto sobre la renta y complementarios*. Julio Roberto Piza y Pedro Enrique Sarmiento (Ed). Universidad Externado. 2011, p. 133.

Como consecuencia de este amplio diseño constitucional en materia tributaria, el Legislador cuenta con un amplio margen para regular el impuesto a la renta, con todo, dicho margen no es absoluto. Dentro de las limitaciones a la potestad impositiva del Legislador se encuentran la equidad, la justicia, la progresividad y, cuando estos principios entran en conflicto con otros, esa colisión debe dirimirse conforme a criterios de razonabilidad. Si bien el Legislador puede determinar los elementos definitorios de un impuesto y, por tanto, determinar los dividendos como ingresos sujetos al impuesto de renta, también debe observar los principios que rigen el sistema tributario y además debe respetar las restantes previsiones constitucionales. Así lo afirmó esta Corte en la **Sentencia C-222 de 1995**⁴⁷, en la que se estableció lo siguiente

“mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”

Concepto de dividendos o participaciones en utilidades

21. El artículo 30 del Estatuto Tributario define el concepto de dividendos o participaciones en utilidades como: *“Toda distribución de beneficios, en dinero o en especie, con cargo a patrimonio que se realice a los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores o similares, excepto la disminución de capital y la prima en colocación de acciones”*, o *“La transferencia de utilidades que corresponden a rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional obtenidas a través de los establecimientos permanentes o sucursales en Colombia de personas naturales no residentes o sociedades y entidades extranjeras, a favor de empresas vinculadas en el exterior”*.

El concepto de dividendos establecido en el ET sigue las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual, en su Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio, define “dividendos” como

*“las rentas de las acciones, de las acciones o bonos de disfrute, de las participaciones mineras, de las partes de fundador u otros derechos, excepto los de crédito, que permitan participar en los beneficios, así como las rentas de otras participaciones sociales sujetas al mismo régimen fiscal que las rentas de las acciones por la legislación del Estado de residencia de la sociedad que hace la distribución”*⁴⁸.

En consideración a lo anterior, se deduce que el concepto de dividendo o participación en utilidades es abierto, e incluye todo beneficio que ingresa al patrimonio de los accionistas, exceptuando la disminución de capital y la prima en la colocación de acciones.

⁴⁷ MP José Gregorio Hernández.

⁴⁸ Artículo 10, Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio de la OCDE. Disponible en: <http://www.gerens.cl/gerens/ModeloConvenioTributario.pdf> URL 29/10/2018.

22. Una aproximación comparada muestra que esta definición es similar en otros regímenes. Por ejemplo, en México, el derecho al dividendo es individual, corresponde a todos los socios y consiste en percibir un beneficio económico de las utilidades que obtenga la sociedad⁴⁹. En Perú, se definen como los beneficios económicos que reparte una sociedad entre sus accionistas, de manera proporcional a la participación que estos tienen en el capital social de una empresa, los cuales se regulan mediante la Ley de Impuesto a la Renta y el Decreto Legislativo No. 1261 de 2016. Finalmente, en Ecuador se definen como “*todo tipo de participaciones en utilidades, excedentes, beneficios o similares que se obtienen en razón de los derechos representativos de capital que el beneficiario mantiene, de manera directa o indirecta*”, además la norma aclara que los derechos representativos de capital son “*los títulos o derechos de propiedad respecto de cualquier tipo de entidad, patrimonio o el que corresponda de acuerdo con la naturaleza de la sociedad, apreciables monetariamente, como acciones, participaciones, derechos fiduciarios, entre otros*”⁵⁰

Con base en estas definiciones sobre los dividendos, la doctrina considera que la referencia a la legislación nacional es relevante solo para establecer si un determinado pago se encuadra en el concepto propuesto por el modelo de la OCDE, y sólo en la medida en que el término “derechos corporativos” no se vea afectado.⁵¹

Gravámenes sobre los dividendos

23. El debate sobre si se deben o no gravar los dividendos y en qué forma debe hacerse no es reciente. En efecto, como lo afirma el demandante, en 1953 se expidió el Decreto 2317 que consideraba los dividendos recibidos por los socios o partícipes de las sociedades anónimas y en comandita, como ingresos constitutivos de renta gravable⁵². Sin embargo, el artículo 21 de la Ley 75 de 1986, modificó la situación al consagrar que los dividendos y participaciones recibidos por personas naturales residentes en el país, sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, o sociedades nacionales, no constituían renta ni ganancia ocasional.

Algunos sectores de la doctrina han considerado que el impuesto a la renta sobre los dividendos viola el principio de equidad horizontal. En efecto, consideran que un accionista al que se le cobran impuestos por los dividendos, soporta una carga tributaria mayor que aquel que recibe los dividendos a través de alguna alianza o directamente como propietario único.⁵³

Otros consideran que el recaudo de impuestos debería recaer en forma progresiva sobre la renta y la riqueza de personas naturales más que sobre las de las empresas, en particular, sobre ganancias de capital y dividendos. Lo anterior, con el fin de redistribuir la recaudación, aumentar la progresividad del sistema tributario,

⁴⁹ Artículos 71, 113 y 127, Ley General de Sociedades Mercantiles.

⁵⁰ Artículo 3°, Reglamento a la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal.

⁵¹ Josef Schuch/Erik Pinetz (2014). *The Definition of Dividends, Interest, Royalties and Capital Gains*. Disponible en: <https://www.lindeverlag.at/buch/the-oecd-model-convention-and-its-update-2014-6096/b/leseprobe/B04158.pdf> URL 30/10/2018.

⁵² Artículos 7°, 8° y 9°, Decreto 2317 de 1953.

⁵³ PEEL, Fred (1985). *A Proposal for Eliminating Double Taxation of Corporate Dividends*; BRAVO, Juan Rafael (2015). *La doble tributación sobre dividendos*. Pág. 4. Bogotá: Legis. Revista No. 192 Nov.-Dic. 2015.

incentivar una menor distribución de dividendos e inducir mayores tasas de inversión. Conforme a su propuesta, las tasas del impuesto a los ingresos netos de las personas naturales deben ser progresivas a partir de cierto nivel, el cual cubriría los gastos necesarios del contribuyente, y llegar a tasas máximas del 50%. En definitiva, la tesis de estos doctrinantes considera que incluir el impuesto a los dividendos busca la equidad y la eficiencia en la tributación.⁵⁴

Asimismo, otro sector de la doctrina considera que la necesidad de gravar los dividendos radica en que, como la sociedad y sus accionistas son sujetos pasivos diferentes, cada uno debe pagar impuestos, y el ingreso de cada sujeto pasivo es una base adecuada para asignar la correspondiente tarifa.⁵⁵

24. Varios países han decidido gravar los dividendos. Por ejemplo, Ecuador, a partir de la promulgación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria de 2009, gravó con el impuesto a la renta los dividendos que distribuyan las sociedades locales, a favor de personas naturales residentes en el Ecuador y de sociedades residentes en “*paraísos fiscales*”, jurisdicciones de menor imposición o regímenes fiscales preferentes. Posteriormente, la reforma tributaria de 2014⁵⁶, eliminó la exención del impuesto a la renta sobre dividendos distribuidos a sociedades, cuando “*el beneficiario efectivo, en los términos definidos en el reglamento, es una persona natural residente en Ecuador*”⁵⁷

Argentina gravaba la renta societaria al 35% solo en cabeza de las sociedades, y consideraba exenta la totalidad del dividendo en cabeza del accionista. Sin embargo, la Ley No. 27.430, propuso una reducción gradual de la alícuota societaria hasta alcanzar el 25% en 2020, además complementa con un impuesto cedular a los dividendos del 13% en cabeza de los accionistas para generar un incentivo a la reinversión de utilidades en detrimento de la distribución de ganancias.⁵⁸

En Perú, los dividendos están sujetos a tributación de acuerdo con el artículo 54 de la Ley N° 30296, que fija una tasa del 6,8% para los resultados de 2015-2016, de 8% para los ejercicios 2017-2018 y de 9.3% a partir de 2019.

La OCDE ha resumido las distintas formas en que se tributan los dividendos en diferentes jurisdicciones. En países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Hungría, Islandia, Italia o Japón, el monto total de dividendos distribuidos se considera gravable, en general, en la tarifa del impuesto de renta personal.

⁵⁴ ESPITIA, Jorge; FERRARI, César y otros (2017). *Sobre la Reforma Tributaria Estructural que se requiere en Colombia. Reflexiones y propuestas*. Rev.econ.inst. vol.19 no.36 Bogotá Jan./June 2017.

⁵⁵ AMADI, Confidence (2002). *Double Taxation of Dividends: A Clarification*. Disponible en: <https://www.westga.edu/~bquest/2002/double.htm>

⁵⁶ El numeral 1 del Artículo 6° de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal (LOIP), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 405, de diciembre 29 de 2014, agrega al numeral 1 del Artículo 9° de la Ley de Régimen Tributario interno, un inciso limitando la exención sobre los dividendos distribuidos por sociedades locales a favor de otras sociedades

⁵⁷ Artículo 9°, Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

⁵⁸ A este respecto, la citada Ley dicta: “*Dividendos y utilidades asimilables. La ganancia neta de las personas humanas y sucesiones indivisas, derivada de los dividendos y utilidades a que se refiere el artículo 46 y el primer artículo agregado a continuación de este último, tributará a la alícuota del trece por ciento (13%), no resultando de aplicación para los sujetos que tributen las rentas a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 69 El impuesto a que hace referencia el párrafo precedente deberá ser retenido por parte de las entidades pagadoras de los referidos dividendos y utilidades. Dicha retención tendrá el carácter de pago único y definitivo para las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en la República Argentina que no estuvieran inscriptos en el presente impuesto.*”

En Luxemburgo, Turquía, Noruega y Finlandia, se exceptúa parte del monto de dividendos distribuidos del impuesto en cabeza del accionista, como una forma de reducir la tarifa que recae sobre la persona y el efecto de la doble tributación del esquema clásico.

En Australia, Canadá, Chile, Corea, México, Nueva Zelanda y Reino Unido, en los sistemas de imputación, el ingreso imponible corresponde al monto de ingresos por concepto de dividendos “antes de impuestos” sobre la sociedad. Estos regímenes consideran que el impuesto sobre la renta de las sociedades es un pago anticipado del tributo sobre los ingresos por concepto de dividendos. Por tanto, estos regímenes siguen un sistema tributario de integración,⁵⁹ el cual consiste en el gravamen de los dividendos, sin perjuicio de que, cuando se repartan las utilidades a los socios, se desgraven por vía de la exención o del descuento tributario.

25. En Colombia, a partir de la información remitida por la OCDE, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria concluyó que

“el monto total de impuestos se puede dividir en tres partes: i) el monto de impuestos pagado por la empresa a la tasa corporativa, ii) el monto pagado por el accionista como persona y iii) el monto de dividendos finalmente recibidos por el accionista. Como porcentaje de las utilidades antes de impuestos, el porcentaje que recibe el accionista como dividendos después de pagar los tributos correspondientes varían entre 40% y 80% en los países de la OCDE.”⁶⁰

La OCDE ha realizado ciertos análisis económicos y ha establecido recomendaciones para Colombia. La entidad ha afirmado que el sistema tributario colombiano podría hacer más por la eficiencia y la equidad tributaria, pues, para el 2015, las empresas del sector formal se enfrentaban a una carga tributaria elevada y compleja, y solo una pequeña parte de la población pagaba impuestos sobre la renta o el patrimonio.⁶¹

A raíz de esta situación, la OCDE recomendó aumentar la progresividad del impuesto a la renta personal. De esta forma, se podría gravar los dividendos y, simultáneamente, eliminar las exenciones regresivas.⁶² A su juicio:

“Gravar los dividendos -exentos en la actualidad para las personas físicas-aumentaría la recaudación tributaria e incrementaría la progresividad. A mediano plazo, se recomienda redistribuir parte de la carga impositiva sobre las rentas del capital desde las empresas hacia los accionistas particulares. Colombia podría considerar la posibilidad de adoptar un sistema dual para el impuesto sobre la renta en el que los dividendos y las ganancias de capital se graven en el caso de las personas físicas con arreglo a una tasa impositiva

⁵⁹ COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Pág. 110. Disponible en: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>

⁶⁰ COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Pág. 111. Disponible en: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>

⁶¹ OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE. Colombia*. Pág. 4. Disponible en: https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf URL 30/10/2018.

⁶² OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE. Colombia*. Pág. 5. Disponible en: https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf URL 30/10/2018.

proporcional. Gravar los dividendos al nivel de los accionistas puede exigir que se incremente la tasa impositiva sobre las ganancias de capital más allá del 10% actual⁶³”

La OCDE recomienda redistribuir la carga impositiva de las sociedades a las personas naturales que reciban dividendos. Esta medida busca equilibrar el pago de impuestos entre los contribuyentes y hacer más eficiente la recaudación de impuestos.

26. En síntesis, aunque el concepto de dividendo es similar en distintas jurisdicciones, la forma en que se gravan ese tipo de ingresos sí difiere en cada ordenamiento. Mientras que en algunas jurisdicciones el monto total de dividendos distribuidos se considera gravable para calcular la tarifa del impuesto de renta personal, en otras existe el ingreso imponible consistente en el monto de ingresos por concepto de dividendos “antes de impuestos” sobre la sociedad.

En nuestro ordenamiento, si bien la Constitución fija principios de justicia en la tributación, el Legislador tiene un amplio margen en la creación y modificación de normas tributarias. Por lo tanto, no existen restricciones específicas preestablecidas sobre la manera de diseñar cada impuesto, los límites son los principios y derechos constitucionales. En ese orden de ideas, no existe una previsión constitucional expresa ni tácita acerca de los ingresos que son constitutivos de renta. De ahí que la constitucionalidad de este gravamen con respecto a ciertos ingresos dependerá de la valoración que haga el legislador y del respeto a los principios constitucionales en materia tributaria y a los derechos fundamentales.

El principio de equidad tributaria

27. La Corte Constitucional ha manifestado que, en virtud de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, el Legislador goza de una amplia libertad de configuración para la creación, modificación y eliminación de los impuestos.⁶⁴ Sin embargo, las normas que establezca no deben oponerse a los mandatos constitucionales⁶⁵. En consecuencia, la potestad impositiva del Legislador debe respetar los derechos fundamentales y ajustarse a los principios constitucionales en la materia. Por una parte, debe respetar la legalidad, la certeza y la irretroactividad de los tributos (artículo 338 CP) y, por otra, los postulados de equidad, eficiencia y progresividad (artículo 363 constitucional).

28. En varias providencias⁶⁶ este Tribunal ha recordado que, de acuerdo con el principio de **legalidad**, “*todo tributo requiere de una ley previa que lo establezca y la competencia para imponerlo radica en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales como órganos de representación popular*”. En cuanto al principio de **certeza**, “*la norma que establece el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa*”. Finalmente, “*en razón del principio de irretroactividad, la ley que impone*

⁶³ OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE. Colombia*. Pg. 24. Disponible en: https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf URL 30/10/2018.

⁶⁴ Ver por ejemplo la sentencia C-664 de 2009.

⁶⁵ Al respecto, ver sentencias como la C-664 de 2009, C-508 de 2008, C-508 de 2006, C-776 de 2003 y la C-222 de 1995.

⁶⁶ Sentencias C-060 de 2018, C-010 de 2018.

*un impuesto no puede aplicarse a hechos generadores ocurridos antes de su vigencia.*⁶⁷

29. Por su parte, el principio de **equidad** tributaria, tal y como fue definido en la **Sentencia C-060 de 2018**⁶⁸, prohíbe que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente, pues se trata de

*“un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”.*⁶⁹

Por lo tanto, opera como límite a la potestad impositiva del Legislador y como expresión concreta de los principios de igualdad y justicia tributaria.

El principio de **eficiencia** se construye a partir de la relación costo beneficio, cuyo objetivo es, por una parte, lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación y, por otro, simultáneamente lograr el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.⁷⁰ En efecto, la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de las obligaciones por parte de algunos sujetos conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos⁷¹. Finalmente, el principio de **progresividad** dispone que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos, deben aportar en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, *“se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente”*⁷².

30. Todos los principios del sistema tributario, se relacionan de manera estrecha con la **justicia tributaria** que es un mandato constitucional más general que obliga al Legislador a abstenerse de imponer previsiones incompatibles con la defensa de un orden justo (art. 2 CP). De esta forma, el diseño constitucional pretende asegurar el tratamiento equitativo entre los contribuyentes y frente a los hechos generadores del tributo, así como la eficacia en el recaudo fiscal. En efecto, la Sentencia C-060 de 2018 reitera que este principio ha sido interpretado como una síntesis de todos los límites constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder del Estado (art. 95.9 superior), pues, además de incorporar las exigencias de equidad y progresividad, también reclama un sistema tributario eficiente, capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos⁷³. En este esquema, la equidad, la progresividad y la eficiencia concurren para el logro de la justicia tributaria.

⁶⁷ Sentencia C-643 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁸ MP Gloria Stella Ortiz.

⁶⁹ Sentencias C-169 de 2014, MP María Victoria Calle Correa y C-600 de 2015.

⁷⁰ A este respecto, ver Sentencias como la C-743 de 2015 o la C-643 de 2002.

⁷¹ Sobre los alcances del principio de justicia tributaria ver las sentencias C-690 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-252 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-1060A de 2001 (MP. Lucy Cruz de Quiñonez).

⁷² Sentencia C-643 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño.

⁷³ Esta Sentencia, a su vez, cita las sentencias C-690 de 1996, C-252 de 1997, C-1060 de 2001 y C-492 de 2015.

El principio de equidad y justicia tributarias en relación con el derecho a la igualdad

31. Debido a la naturaleza del principio de equidad tributaria, es usual la construcción de cargos de inconstitucionalidad que señalan una vulneración conjunta de este postulado y del derecho a la igualdad. La configuración de este tipo de argumentos explica que, en varias ocasiones, la Corte haya analizado los casos sin determinar claramente sus fronteras. El contorno difuso de estos conceptos llevó a que la Corte Constitucional, en la **Sentencia C-1107 de 2001**⁷⁴, diera pautas de distinción y afirmara que, mientras el derecho a la igualdad correspondía a un criterio universal de protección, el principio de equidad adquiría una especial relevancia en el ámbito tributario como límite al ejercicio de la potestad de configuración normativa del Legislador en la financiación del Estado.⁷⁵

Posteriormente, esta Corporación se ha referido a algunas diferencias entre los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria. El principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, establece un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en supuestos que sean diferentes –en términos constitucionalmente relevantes- deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no implique una discriminación injustificada basada en categorías sospechosas. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.⁷⁶

Estos preceptos encuentran un desarrollo específico en materia de política fiscal en los principios de generalidad y equidad, indispensables para lograr la justicia tributaria. De acuerdo con lo establecido en los artículos 95 numeral 9 y 363 de la Constitución, todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (exigencia de generalidad), pero también es constitucionalmente exigible que el diseño del sistema impositivo responda a los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad, que se erigen como límites constitucionales para el ejercicio del poder tributario.

Esta comprensión explica por qué el análisis del principio de equidad se apoya en elementos propios del juicio de igualdad, con el propósito de determinar si una medida impositiva o la consagración de una exención cumplen o no con la obligación de dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes o a destinatarios que están en circunstancias similares y viceversa. Con todo, no son principios idénticos, pues los cargos por violación de cada uno de esos principios tienen sus propias exigencias⁷⁷.

32. Ahora bien, como lo han establecido las **Sentencias C-060 de 2018 y C-600 de 2015**⁷⁸, la equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que,

⁷⁴ MP Jaime Araujo Rentería

⁷⁵ Citada originalmente en la Sentencia C-551 de 2015, MP Mauricio González Cuervo.

⁷⁶ A este respecto, ver las sentencias C-006 de 2018, C-833 de 2013, C-018 de 2018, C-793 de 2014, entre muchas que han delimitado el principio de igualdad en diversos contextos.

⁷⁷ Sentencia C-587 de 2014, MP Luis Guillermo Guerrero.

⁷⁸ MP María Victoria Calle Correa.

antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto⁷⁹. El componente horizontal de la equidad tributaria es eminentemente relacional y se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo. En cambio, el componente vertical guarda identidad de propósitos con el principio de progresividad tributaria, el cual se predica no de los contribuyentes individualmente considerados, sino del sistema impositivo en su conjunto⁸⁰.

Por consiguiente, el principio de equidad tributaria se encuentra estrechamente ligado al de justicia tributaria como síntesis de los principios de igualdad, progresividad y eficacia. Dichos principios se complementan de forma articulada para consolidar un sistema tributario que cumpla con las normas constitucionales superiores y salvaguarden un orden justo.

Metodología para analizar el principio de equidad tributaria

33. Las **Sentencias C-291 de 2015**⁸¹ y **C-169 de 2014**⁸² han enunciado varios elementos metodológicos para estudiar un cargo por violación a la equidad tributaria. La vulneración de dicho principio puede presentarse cuando: (i) se regula un tributo en virtud del cual dos sujetos o grupos de sujetos en iguales condiciones resultan gravados de manera desigual, sin justificación suficiente⁸³; y (ii) el monto a pagar por concepto del tributo no se define de acuerdo con la capacidad de pago del contribuyente⁸⁴.

34. Con todo, **no cualquier afectación del principio de equidad es suficiente para juzgarla contraria al ordenamiento superior**, pues el Legislador tiene un margen de configuración normativa que lo autoriza para incidir en algunos aspectos de ese principio, de manera proporcionada, con la finalidad de satisfacer de modo eficaz otro postulado constitucionalmente relevante (arts. 150-12 y 338 CP)⁸⁵. Como dijo la Corte en la **Sentencia C-409 de 1996**,⁸⁶ *“tales sacrificios [al principio de equidad] no violan la Carta, siempre que no sean irrazonables y se justifiquen en la*

⁷⁹ Sentencia C-600 de 2015, MP María Victoria Calle.

⁸⁰ *“El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.”* Sentencia C-643 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la sentencia C-010 de 2018, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸¹ MP Gloria Stella Ortiz.

⁸² MP María Victoria Calle Correa.

⁸³ Es lo que ocurrió en la sentencia C-748 de 2009 Conjuez Ponente: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corporación declaró exequible condicionadamente una norma que preveía una exención tributaria para los magistrados de Tribunales, y no para los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, ni tampoco para los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a pesar de que todos estos estaban históricamente en un mismo plano o situación fáctica.

⁸⁴ Por ejemplo, en la sentencia C-876 de 2002, MP Álvaro Tafur Galvis, la Corte sostuvo que una norma desconocía el principio de equidad porque establecía una base gravable presunta no desvirtuable, que podía ser superior a la capacidad de pago del contribuyente y que violaba el principio de equidad (Arts 95.9 y 363, CP). La norma revisada configuraba la base gravable de un impuesto el patrimonio líquido poseído por un contribuyente a 31 de agosto de 2002. Establecía como presunción que “en ningún caso” este patrimonio líquido podía ser “inferior al declarado a 31 de diciembre de 2001”.

⁸⁵ Sentencia C-249 de 2013, MP María Victoria Calle.

⁸⁶ MP Alejandro Martínez Caballero.

persecución de otros objetivos tributarios o económicos constitucionalmente relevantes”.

35. A partir de lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional ha estudiado casos en los que la afectación al principio de equidad desconoce las garantías *ius fundamentales*. En este sentido, ha señalado que la afectación al principio reseñado se configura cuando la justificación de un tributo no incorpora criterios que permitan identificar la razonabilidad de la medida, la idoneidad para perseguir los fines establecidos en la Constitución y la eficacia de actuar de dicha manera y no de otra.⁸⁷

La herramienta utilizada para determinar si una medida viola o no el principio de equidad tributaria es el *test de razonabilidad o de proporcionalidad*, por medio del cual se ha estudiado (i) el fin que busca el legislador al establecer el tributo; (ii) el medio empleado para tal fin; y (iii) la relación existente entre el medio y el fin.⁸⁸ El análisis de la equidad ha mostrado especificidades propias derivadas de los contenidos normativos escrutados en cada caso concreto y de la relación conceptual con el principio de justicia tributaria como síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder impositivo del Estado. Por eso, la jurisprudencia ha precisado el método y ha admitido distintos niveles de intensidad que atiendan a esas particularidades y permitan un estudio integral de las normas tributarias. En general, la intensidad del escrutinio aplicado no es estricto. Con todo, esta posibilidad no está excluida.

36. En efecto, en la Sentencia C-060 de 2018 la Corte usó este escrutinio para concluir que las **amnistías tributarias** comprometían, *prima facie*, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones. Esta situación generaría un trato inequitativo a personas con la misma capacidad económica. En ese sentido, la validez constitucional de una amnistía no debe estar fundamentada únicamente en el logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino en una justificación que supere las condiciones de un **juicio estricto** de proporcionalidad.

La **Sentencia C-551 de 2015**⁸⁹ analizó los artículos 35 a 39 de la Ley 1739 de 2014. A juicio de los demandantes, las normas daban un trato diferente a los contribuyentes cumplidos y a los contribuyentes incumplidos, pues estos últimos gozaban de una amnistía que los eximía de la imposición de sanciones por concepto del impuesto sobre la renta y por la comisión de infracciones cambiarias. En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que, contrario a las consideraciones de los

⁸⁷ Sentencia C-249 de 2013, MP María Victoria Calle

⁸⁸ Sobre el análisis de la relación medio-fin, la sentencia C-333 de 2017, MP Iván Humberto Escruera, citó la Sentencia C-551 de 2015 en los siguientes términos: “(...) *En materia tributaria, la eficacia puede, en ocasiones, desplazar la primacía que por regla general debe mantener la equidad. Sin embargo, no puede sostenerse que la solución de la ineficiencia del aparato estatal dedicado a cobrar los créditos fiscales pueda ser la de alterar retroactivamente la carga tributaria de los contribuyentes colocados en la misma situación, salvo en lo que tiene que ver con la mora en el pago de sus obligaciones. (...) El estado de derecho que se sustenta, no sólo en el respeto de los derechos, sino también en el acatamiento de los deberes y en la seguridad de que el Estado impondrá su observancia, termina convertido en el artículo negociable y en el precio que se ha de pagar para colmar las aulagas y apremios del fisco, originados claramente en la ineficiencia de la administración.*”

⁸⁹ MP Mauricio González Cuervo.

demandantes, se estaba ante una situación específica con circunstancias normativas y fácticas excepcionales. De igual forma, el impuesto de normalización tributaria era obligatorio, mientras que el mecanismo de normalización tributaria que pertenecía al régimen general era potestativo. Finalmente, consideró que podría haber en algunos eventos un trato diferente respecto del incumplimiento de la obligación formal de suministrar información completa y veraz en las declaraciones de impuestos y que, en estos eventos, podrían considerarse como una medida de saneamiento. En este caso la Corte decidió que se **justificaba un trato diferente entre contribuyentes cumplidos y no cumplidos** al aplicar un **test estricto** de proporcionalidad.

La **Sentencia C-743 de 2015**⁹⁰ siguió este mismo test para analizar la constitucionalidad del artículo 57 de la Ley 1739 de 2014⁹¹ *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones”*. En este caso, la Corte Constitucional afirmó que la exigencia del juicio obedecía a los problemas que las **amnistías** planteaban a la luz de las normas constitucionales que gobernaban el sistema tributario desde la perspectiva de la igualdad y equidad del sistema tributario.

En aquella ocasión, el Tribunal encontró que el artículo 57 de la Ley 1739 de 2014 no superaba el juicio estricto de proporcionalidad. La norma buscaba un fin constitucionalmente imperioso, esto era, optimizar las actividades de recaudo de las obligaciones pendientes de pago. Sin embargo, una amnistía podía resultar contraproducente para alcanzar dicho propósito. En este sentido, afirmó:

“[s]i bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la

⁹⁰ MP Myriam Ávila Roldán.

⁹¹ Dicho artículo dicta: *“Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, aduaneras o cambiarias, que sean administradas por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones del nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2012 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables o años, la siguiente condición especial de pago:*

1. Si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2015, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un ochenta por ciento (80%).

2. Si se produce el pago total de la obligación principal después del 31 de mayo y hasta la vigencia de la condición especial de pago, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un sesenta por ciento (60%).

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, aduanero o cambiario, la presente condición especial de pago aplicará respecto de las obligaciones o sanciones exigibles desde el año 2012 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2015, la sanción actualizada se reducirá en el cincuenta por ciento (50%), debiendo pagar el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2015 y hasta la vigencia de la condición especial de pago, la sanción actualizada se reducirá en el treinta por ciento (30%), debiendo pagar el setenta por ciento (70%) de la misma.

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción por rechazo o disminución de pérdidas fiscales, la presente condición especial de pago aplicará respecto de las obligaciones o sanciones exigibles desde el año 2012 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2015, la sanción actualizada se reducirá en el cincuenta por ciento (50%) debiendo pagar el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2015 y hasta la vigencia de la condición especial de pago, la sanción actualizada se reducirá en el treinta por ciento (30%) debiendo pagar el setenta por ciento (70%) de la misma

expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente.”⁹²

La **Sentencia C-833 de 2013**⁹³ también siguió un **test estricto** de proporcionalidad, para declarar inexecutable, sin efectos retroactivos, el artículo 163 de la Ley 1607 de 2012. Aunque la finalidad de la norma acusada, que era “*contribuir a reducir los altos niveles de evasión y elusión fiscal*”, pero se consideró legítima e imperiosa, y el medio empleado se consideró idóneo, la Corte no lo juzgó necesario, pues ya existía un régimen general para la inclusión de activos omitidos de la exclusión de pasivos inexistentes, previsto en el artículo 239-1 del ET⁹⁴. En estas condiciones, la medida resultaba desproporcionada, ya que, en aras de lograr un propósito legítimo, se introducía un beneficio que violaba el principio de equidad horizontal.

37. En otras ocasiones, la Corte Constitucional ha utilizado un **test intermedio**, cuando exista un “*indicio de inequidad o arbitrariedad*”⁹⁵ y no se afecte un derecho fundamental.

Por ejemplo, la **Sentencia C-748 de 2009**⁹⁶ declaró condicionalmente executable una norma que preveía una exención tributaria para los magistrados de Tribunales, y no para los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, ni tampoco para los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a pesar de que todos estaban históricamente en el mismo plano o situación fáctica. En aquella ocasión, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció que dicha exención debía extenderse a los mencionados en último lugar, pues así lo exigía el principio de equidad horizontal.

Por su parte, en la **Sentencia C-183 de 1998**⁹⁷ esta Corporación declaró la executable condicionada de las normas que excluían a las sociedades comisionistas de bolsa del impuesto a las ventas, bajo el entendido “*de que la exención allí contemplada se hace extensiva a las comisiones que cobren las sociedades fiduciarias por concepto de las operaciones y servicios en que prestan los dos tipos de sociedades*”. La Corte reiteró que la vigilancia administrativa es un elemento externo que puede tener incidencia en materia fiscal cuando se desarrolla la misma actividad económica y no existen diferencias jurídicas, estructurales o funcionales.⁹⁸

⁹² A este respecto, se cita la Sentencia C-833 de 2013.

⁹³ MP María Victoria Calle Correa

⁹⁴ Este artículo establece: que “*Los contribuyentes podrán incluir como renta líquida gravable en la declaración de renta y complementarios o en las correcciones a que se refiere el artículo 588, el valor de los activos omitidos y los pasivos inexistentes originados en períodos no revisables, adicionando el correspondiente valor como renta líquida gravable y liquidando el respectivo impuesto, sin que se genere renta por diferencia patrimonial.*

Cuando en desarrollo de las acciones de fiscalización, la Administración detecte pasivos inexistentes o activos omitidos por el contribuyente, el valor de los mismos constituirá renta líquida gravable en el período gravable objeto de revisión. El mayor valor del impuesto a cargo determinado por este concepto generará la sanción por inexactitud.

Cuando el contribuyente incluya activos omitidos o excluya pasivos inexistentes sin declararlos como renta líquida gravable, la Administración procederá a adicionar la renta líquida gravable por tales valores y aplicará la sanción por inexactitud (...).”

⁹⁵ Cfr., Sentencias C-183 de 1998, C-1074 de 2002 y C-748 de 2009, entre otras, citadas por la Sentencia C-333 de 2017, MP Iván Humberto Escruera.

⁹⁶ MP Rodrigo Escobar Gil.

⁹⁷ MP Eduardo Cifuentes Muñoz

⁹⁸ Esta Sentencia fue citada por la C-333 de 2017.

Finalmente, en la **Sentencia C-349 de 1995**⁹⁹ la Corte declaró inexecutable la norma que concedía una exclusión de IVA sobre la venta de un servicio financiero, sin que hubiera razón para que servicios de similar naturaleza no quedaran también cubiertos por dicho beneficio. En esta ocasión, la Corte adujo:

“la exención de impuestos que se establece sobre algunas transacciones comerciales, cuando se realizan con una entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, implica un trato preferente en relación con el que se da a las personas jurídicas que están sometidas a control de entidades distintas, cuyas operaciones comerciales sí aparecen gravadas con el impuesto a las ventas, sin que existan justificaciones razonables y objetivas para establecer la diferenciación, pues lo que en esencia se hace es tratar en forma diferente la misma actividad”.¹⁰⁰

38. En otros casos la Corte Constitucional acude a un **test de proporcionalidad leve**. En la **Sentencia C-249 de 2013**¹⁰¹ la Corte se pronunció sobre una norma que limitaba el reconocimiento fiscal de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables pagados en efectivo. Este Tribunal consideró que el legislador no violaba la equidad tributaria cuando limitaba el reconocimiento fiscal de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables pagados en efectivo, y, en cambio, les daba un reconocimiento tributario pleno a los pagados por los medios establecidos en la norma, distintos al efectivo, entre los cuales ocupaban un lugar preponderante los medios bancarios. A juicio de la Corte, esta regulación se ajustaba al principio de equidad por las siguientes razones: (i) los contribuyentes tenían en principio la oportunidad de acceder al sistema financiero voluntariamente; (ii) se les daba un tiempo para que lo hicieran; (iii) los costos que les implicaba el uso de los productos y servicios financieros tendían parcialmente a desmontarse y los que persistían podían administrarse de un modo ponderado; (iv) la norma perseguía una finalidad constitucionalmente válida y era eficaz para alcanzarla; y (v) la materialización de esa finalidad permitía mejorar el recaudo fiscal.

En la **Sentencia C-198 de 2012**¹⁰² esta Corporación estudió una disposición que consagraba el mecanismo de la retención en la fuente para ingresos por exportación de hidrocarburos y demás productos mineros. Luego de realizar el correspondiente análisis, determinó que existía disimilitud desde los primeros elementos específicos de la norma ligados a la naturaleza, propiedad, producción y comercialización de los recursos que originan los ingresos en cuestión, frente a los demás por bienes exportados. Esta diferencia ameritaba una estructuración grupal única en materia tributaria, la cual, a su vez, giraba en torno a las perspectivas y condiciones de la economía nacional e internacional, situación que justificaba y permitía al legislador ejercer la potestad de configuración normativa otorgada por el constituyente, con apoyo en los artículos 95, 150-12, 334, 338 y 366 de la Carta Política. En esta ocasión, la Corte Constitucional concluyó que, al no existir situaciones similares, resultaba inane el juicio de igualdad esbozado por el demandante.

Finalmente, en la **Sentencia C-1149 de 2003**¹⁰³ la Corte Constitucional también usó un **test de proporcionalidad leve** para estudiar los artículos 67 y 68 de la Ley 788

⁹⁹ MP Carlos Gaviria Díaz.

¹⁰⁰ Citada en la Sentencia C-333 de 2017.

¹⁰¹ MP María Victoria Calle Correa.

¹⁰² MP Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁰³ MP Manuel José Cepeda Espinosa.

de 2002, los cuales excluían de la posibilidad de solicitar la devolución o compensación de saldos a favor a todas aquellas personas responsables del impuesto sobre las ventas que no fueran exportadores, productores de bienes exentos, o sujetos de retención en la fuente. La Corte estableció que bastaba la existencia de una razón objetiva y suficiente que justificara el trato tributario diferente. Esta Corporación determinó (i) si el fin buscado por la norma al establecer la mencionada diferencia de trato era legítimo, (ii) si el medio empleado no estaba expresamente prohibido y (iii) si dicho medio era adecuado para alcanzar el fin buscado. A partir de este test, concluyó que las normas acusadas apuntaban a un fin legítimo al estimular la producción o prestación de bienes o servicios considerados prioritarios. De igual manera, tampoco vulneraban el principio de equidad tributaria, pues *“las normas acusadas previeron que para ciertos grupos identificables, la causación permanente e inevitable de saldos a favor justificaba permitir excepcionalmente su devolución o compensación dados los fines de estímulo económico que orientaron la decisión del legislador al crear una excepción a la prohibición de utilizar dichos mecanismos”*.

39. De lo anterior se deduce que esta Corporación ha utilizado el test de razonabilidad o de proporcionalidad para verificar si una norma tributaria viola o no los principios de equidad tributaria y el principio de igualdad. Sin embargo, la intensidad del escrutinio difiere en cada caso. Como regla general se ha utilizado un juicio de proporcionalidad leve para evaluar la constitucionalidad de medidas legislativas en materias económicas, tributarias o de política internacional¹⁰⁴. No obstante, también ha utilizado un test intermedio cuando existe la posibilidad de una inequidad o arbitrariedad en la norma acusada. Excepcionalmente, la Corte ha usado un test estricto de proporcionalidad para evaluar las amnistías tributarias, pues estas suponen un trato diferenciado entre los contribuyentes que se encuentren en una misma situación fáctica, lo que puede conducir a una violación del derecho a la igualdad y a los principios de justicia y equidad tributaria que rigen el sistema tributario, con lo cual se afecta el orden justo.

40. En conclusión, al tratar el concepto de equidad tributaria y su análisis, la Corte Constitucional (i) parte del principio según el cual el Legislador goza de libertad para la configuración, creación, modificación y eliminación de impuestos; (ii) no obstante, esta potestad debe ajustarse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad propios del sistema tributario; (iii) el principio de equidad tributaria opera como expresión concreta del principio de justicia tributaria, y como síntesis de los principios de igualdad, progresividad y eficacia. Dichos postulados se complementan de forma articulada para consolidar un sistema tributario que cumpla con las normas constitucionales superiores y salvaguarden un orden justo; (iv) el principio de equidad tributaria se define como la prohibición de que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente, el cual, a su vez, se divide en equidad horizontal y vertical. Conforme al primer tipo de equidad, el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones. El segundo tipo de equidad se identifica con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto; finalmente, (v) para resolver un cargo de inequidad tributaria, esta Corporación acude a un test de razonabilidad o

¹⁰⁴ Sentencia C-333 de 2017, la cual, a su vez, cita la Sentencia C-673 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

proporcionalidad. Por regla general, esta Corporación ha utilizado un test de **proporcionalidad leve**, aduciendo que, en materia económica, es suficiente que el fin buscado por la norma sea legítimo, que el medio empleado no esté expresamente prohibido y que dicho medio sea adecuado para alcanzar el fin buscado. Sin embargo, en otras ocasiones se ha usado un **test intermedio de proporcionalidad**, cuando exista indicio de inequidad o arbitrariedad que no afecte un derecho fundamental. De manera excepcional esta Corporación ha usado un **test estricto de proporcionalidad** para analizar amnistías y otros beneficios tributarios, pues, en estos casos, puede estarse ante la violación al derecho a la igualdad de los contribuyentes o la afectación a los principios que rigen el sistema tributario colombiano lo cual, eventualmente, puede sacrificar algún derecho fundamental de las personas afectadas.

Análisis de la constitucionalidad del inciso 1° del artículo 48 del ET y de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016

41. Como fue precisado previamente, el demandante presentó un cargo principal en contra de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, y uno subsidiario contra una parte de la primera norma. El principal aduce la violación de la justicia y la equidad horizontal en materia tributaria (arts. 2°, 95.9 y 363 superiores) que son manifestaciones del mandato de orden justo porque las normas establecen un trato diferenciado injustificado entre las personas naturales -residentes y no residentes- y las sociedades nacionales, pues las primeras tributan renta sobre sus dividendos y las segundas no. A juicio del actor esto desconoce la capacidad contributiva de los sujetos obligados y resulta discriminatorio. El cargo subsidiario alega que la expresión 10% del artículo 6° viola la igualdad, la justicia y la equidad horizontal en materia tributaria (13, 95.9 y 363 de la Carta) porque las personas naturales residentes que reciben dividendos por más de 1000 UVT deben pagar renta por ese concepto a una tarifa del 10%, mientras que las personas naturales no residentes tienen una tarifa del 5%.

La Universidad del Rosario apoyó la pretensión principal de la demanda. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario también lo hizo pero, adicionalmente, adelantó el análisis de lo acusado en caso de que no prosperara el cargo del demandante; en esa hipótesis, consideró que las normas se ajustan a la Carta. La Academia Colombiana de Jurisprudencia afirmó que las disposiciones cuestionadas en el cargo principal son exequibles, pero el cargo subsidiario sí lleva a la inconstitucionalidad del fragmento “10%” que fija la tarifa de renta para las personas naturales residentes que reciben más de 1000 UVT por concepto de dividendos o participaciones. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República consideraron que las normas acusadas no violan la Constitución.

Finalmente, el jefe del Ministerio Público afirmó que las normas deben ser declaradas exequibles por los cargos, y la declaratoria se extiende al inciso 1° de artículo 48 del ET por la integración de la unidad normativa que solicitó en su concepto, tesis acogida por esta Sala tras asumir que entre las normas integradas existe una estrecha relación conceptual, pues la consideración de los dividendos como renta exenta o no exenta para determinados sujetos presenta, a primera vista, una cuestión de presunta inconstitucionalidad debido a la distinción que hace entre sujetos y tarifas.

42. Los argumentos del **cargo principal** se concretan en que los artículos 48 inciso 1° del ET, y 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, que consideran los dividendos como renta no exenta para personas naturales residentes y no residentes y establecen las tarifas que estos sujetos deben pagar en el impuesto de renta, respectivamente, violan la justicia y la equidad horizontal tributaria por las siguientes razones: (i) generan un tributo sobre una renta que ya fue gravada. De acuerdo con esta tesis, (ii) se trata de la misma riqueza que paga impuestos tanto en cabeza de la sociedad como de los socios. El razonamiento indica que el gravamen genera injusticia en términos tributarios. Por otra parte, el impuesto no cumple con la justicia y la equidad horizontal porque (iii) desconoce la capacidad contributiva de los sujetos obligados, ya que grava a las personas naturales pero no a las sociedades nacionales, y no hay derecho a deducción para quienes tributan por este concepto. Además (iv) implica un trato diferenciado injustificado entre personas naturales residentes y no residentes y sociedades nacionales que beneficia de manera desproporcionada a estas últimas, a pesar de que deberían ser tratadas de la misma forma, debido a que son contribuyentes y ejercen la misma actividad gravada: percibir dividendos.

43. Los dos primeros argumentos fueron desarrollados por los intervinientes, no por el demandante, y se mencionan porque se dirigen a un reproche genérico sobre el gravamen cuestionado. Con todo, la posición opuesta sostiene que se trata de personas disímiles -la persona jurídica es distinta de los socios que la conforman- y de patrimonios diferentes. En ese sentido, el gravamen recae sobre rentas y personas que no son asimilables. Por lo tanto, el mismo contribuyente no soporta dos veces el mismo gravamen, lo que eventualmente incidiría en su capacidad contributiva, pues la actividad de la sociedad es claramente diferenciable de la de los accionistas y socios. Por otra parte, esta postura sostiene que el diseño del tributo no aparece a primera vista como injusto, en efecto, como lo anotaron varios intervinientes, si los dividendos se gravaran en cabeza de las sociedades, en las estructuras societarias complejas las utilidades tenderían a diluirse en el pago de impuestos. No obstante, por tratarse de un tema que no fue planteado en la demanda no es objeto de análisis en este proceso.

44. Con respecto a los últimos dos argumentos, el demandante alega el desconocimiento de la capacidad contributiva de las personas naturales, además, las normas generan un trato diferenciado injustificado entre personas naturales residentes y no residentes y sociedades nacionales. Este trato es discriminatorio y viola la equidad horizontal por tratar de manera distinta a quienes tienen la misma capacidad económica, son contribuyentes y ejercen la actividad gravada de percibir dividendos, con lo que no quedarían en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones. En suma, el diseño hace que dos grupos de sujetos en iguales condiciones (personas naturales residentes y no residentes por un lado, y sociedades nacionales, por el otro) resulten gravados de manera desigual, sin justificación suficiente; además el monto a pagar por concepto del tributo no se define atendiendo a la capacidad de pago de las personas naturales residentes que reciben más de 1000 UVT por concepto de dividendos y deben pagar 10% y de los no residentes que deben pagar 5%.

45. Tal y como fue mencionado previamente, el principio de equidad horizontal es un concepto relacional, por lo tanto, el análisis de estos cargos debe adelantarse a través de un test de razonabilidad y proporcionalidad que tiene distintos niveles de

intensidad. Por regla general, esta Corporación ha utilizado un test de proporcionalidad leve en materia económica, con todo, cuando existe un indicio de inequidad o arbitrariedad que no afecte un derecho fundamental ha usado un test intermedio. De manera excepcional procede un test estricto, limitado a los casos de amnistías y otros beneficios tributarios, pues, en estos eventos, puede estarse ante una violación al derecho a la igualdad de los contribuyentes cumplidos para favorecer a los que no han cumplido y una afectación a los principios que rigen el sistema tributario colombiano lo cual, eventualmente, puede sacrificar derechos fundamentales de las personas afectadas.

46. Para el actor, las normas acusadas deben analizarse con un juicio estricto, posición que ninguno de los intervinientes comparte. La Corte considera que no puede acogerse el argumento del demandante sobre la procedencia de un test estricto, ya que las normas no plantean una amnistía o un beneficio tributario. En este sentido, el tipo de análisis que corresponde en este caso es de intensidad intermedia pues, aunque se trate de un asunto económico, por lo que procedería un test leve, existen elementos que justifican un escrutinio más riguroso. En efecto, como fue visto previamente, la jurisprudencia ha aceptado la aplicación de un juicio intermedio en materia tributaria cuando existen indicios de inequidad o arbitrariedad en el gravamen o alguno de sus elementos, por ejemplo (i) cuando la disposición afecta un derecho más allá de lo que puede históricamente considerarse como el efecto normal de la medida tributaria; (ii) cuando existen ciertos beneficios fiscales que no abarcan a todos los contribuyentes sino sólo a algunos; (iii) cuando se afecta la libre competencia porque grava sólo a ciertos contribuyentes y no a otros aunque, *prima facie*, son competidores en condiciones similares; por lo que la intervención del Estado puede calificarse como arbitraria, inaceptable o no soportable. Esta última hipótesis encuentra sustento en principios fundamentales de un sistema constitucional, pues el poder tributario en cabeza del Estado no puede manifestarse a través de políticas fiscales irrazonables o caprichosas, por lo que le está vedado generar ventajas contingentes para ciertos beneficiarios que puedan imponerse sobre otros competidores solamente porque así lo disponen las mayorías políticas imperantes.

En este caso, los **indicios de inequidad o arbitrariedad** que justifican la aplicación de un test intermedio pueden hallarse en los siguientes elementos:

(i) Se trata de un **tributo novedoso**. Efectivamente, este tipo de gravamen no existía en el país desde hace más de 50 años.

(ii) **Grava un concepto** -dividendos o participaciones- **sólo a ciertos grupos** que lo perciben -personas naturales residentes y no residentes- y no a otros posibles contribuyentes.

(iii) **Puede haber una afectación a la libre competencia, derivada de esa distinción entre los sujetos pasivos del gravamen y grupos análogos**, es decir, competidores, que no están obligados al pago del impuesto, con lo que las normas podrían generar ventajas injustificadas para ciertos actores.

(iv) La distinción entre los grupos afectados por el gravamen y los sujetos no obligados genera una **carga que podría no ser soportable ni exigible**, tal y como lo afirman el demandante y algunos intervinientes.

Finalmente, cabe anotar que, además de las razones anteriores -que muestran indicios de arbitrariedad en las medidas acusadas-, procede un test intermedio porque **no existe un derecho fundamental que, *prima facie*, esté en riesgo cierto de ser afectado.**

Los pasos de este test son los siguientes¹⁰⁵: (i) establecer si los sujetos y situaciones **son comparables**, para lo cual deberán determinarse las características o elementos relevantes para asimilarlos o diferenciarlos; (ii) determinar la **legitimidad** de la finalidad, que en el caso del test intermedio se refiere a que sea **válida** en términos constitucionales¹⁰⁶; (iii) analizar la **razonabilidad de la relación medio-fin**, que corresponde a que el medio sea **adecuado** para el logro del fin¹⁰⁷; (iv) verificar la **necesidad** como la consideración de existencia y costo de alternativas en términos de derechos, en un test intermedio puede constatarse que existen otras **alternativas**, pero se satisface ese criterio si la escogida por el legislador logra **alcanzar el fin de la norma y no afecta significativamente principios o derechos**¹⁰⁸ y, finalmente, (v) estudiar la **proporcionalidad**¹⁰⁹ en sentido estricto que corresponde al **análisis global que indique que la medida promueve sustancialmente un fin constitucionalmente importante sin generar un alto sacrificio**¹¹⁰. Con base en este método procede la Corte a estudiar el cargo principal de la demanda.

El primer inciso del artículo 48 del ET no viola el orden justo, la justicia y la equidad horizontal en materia tributaria

47. A diferencia de lo alegado por la DIAN en un primer momento de su intervención, la Corte considera que **las personas naturales residentes y no residentes y las sociedades nacionales sí pueden ser comparables en la medida en que tienen semejanzas relevantes que podrían llevar a pensar que merecen el mismo trato tributario.** En este caso, los criterios relevantes para la comparación, tal y como fueron mencionados por varios intervinientes, se refieren a que los dos grupos están conformados por sujetos que reciben dividendos o participaciones, por lo tanto, como lo afirmó el Procurador, son inversores de capital en personas jurídicas y reciben renta como resultado de esa inversión y, a la vez, son contribuyentes. Claramente son diferentes en muchos otros aspectos -por ejemplo, sólo las personas jurídicas pueden, a su vez, repartir esos dividendos a sus socios- pero su calidad de inversores interesa porque de ella derivan renta y esta es la actividad que durante 50 años se eximió de gravamen y, ahora, a partir de las normas bajo examen, sólo se grava para personas naturales. En efecto, el análisis se centra en la consideración de los dividendos como constitutivos de renta para efectos del

¹⁰⁵ Sobre el test y sus pasos ver la segunda parte de Liora Lazarus, Christopher McCrudden and Nigel Bowles (eds) Reasoning Rights. Comparative Judicial Engagement. Londres: Hart. 2014.

¹⁰⁶ En un test leve la legitimidad implica que la finalidad sea admisible en términos constitucionales y en un juicio estricto debe ser imperiosa.

¹⁰⁷ En un escrutinio leve la razonabilidad se entiende como conducencia mínima y en uno estricto como idoneidad.

¹⁰⁸ El juicio leve analiza si, a pesar de la existencia de otras alternativas, la escogida por el legislador es efectiva para lograr el fin propuesto y no anula otros derechos fundamentales. El estricto exige que no haya otra alternativa posible para lograr el fin y que la escogida no afecte principios o derechos.

¹⁰⁹ Podría considerarse que el último paso del test, la proporcionalidad en sentido estricto comprende los pasos 4 y 5 (necesidad y proporcionalidad). No obstante, pueden entenderse como pasos independientes pues la necesidad corresponde a una investigación técnica de si existe o no una medida menos restrictiva, mientras que el paso 5 analiza la finalidad gubernamental y su importancia en relación con la carga impuesta sobre los derechos afectados.

¹¹⁰ El test leve requiere que la medida esté *racionalmente relacionada* con una finalidad *admisible y el estricto* requiere que la medida esté indudablemente relacionada con el logro de una finalidad *imperiosa en términos constitucionales*.

pago de ese impuesto en el caso de las personas naturales residentes y no residentes, mientras que para las sociedades nacionales los dividendos no se consideran constitutivos de renta.

48. El segundo paso corresponde al establecimiento de la **legitimidad de la finalidad de la medida**, que, para un juicio de intensidad intermedia como este, corresponde a **que el Legislador haya buscado un fin válido para establecer el tributo**. Como fue expuesto por los intervinientes y por el concepto de la Procuraduría, las razones para asumir que los dividendos recibidos por personas naturales residentes o no residentes debían ser considerados gravables por el impuesto de renta responden a dos grandes objetivos: la progresividad del sistema y la dinamización de la economía. En efecto, las normas pretenden redistribuir la carga tributaria, que se concentraba en las sociedades, para que las personas naturales con poder adquisitivo superior asuman nuevas obligaciones. Esta medida aporta un **mayor grado de progresividad al sistema**, finalidad que es válida desde nuestro ordenamiento (artículos 95.9 y 363 superiores).

Por otra parte, las disposiciones pretenden **estimular la economía por medio de la promoción de la actividad societaria**¹¹¹. Para lograrlo, el diseño normativo promueve medidas que benefician a las sociedades existentes y que pretenden aumentar la creación de nuevas personas jurídicas que dinamicen la economía. El primer grupo de objetivos normativos es (i) no descapitalizar las sociedades nacionales, y (ii) hacerlas más competitivas. En cuanto al segundo grupo de finalidades pueden mencionarse las siguientes: (i) democratizar la propiedad accionaria; (ii) incentivar la creación de grupos empresariales, y (iii) atraer la inversión extranjera.

Con base en estas razones es posible concluir que la exclusión de las sociedades nacionales como sujetos pasivos del impuesto a la renta sobre los dividendos y participaciones tiene finalidades legítimas en términos constitucionales.

49. El tercer paso es el estudio de la **razonabilidad** que, en un juicio de intensidad intermedia, determina si el medio escogido por la Ley es adecuado para lograr el objetivo perseguido. En este caso, **el medio empleado por el Legislador** -no gravar con el impuesto de renta los dividendos percibidos por las sociedades nacionales y tener como sujetos pasivos por ese concepto sólo a las personas naturales- **es adecuado para lograr los fines propuestos** de aportar progresividad por medio de la redistribución de la carga tributaria para que las personas naturales con mayor poder adquisitivo paguen más impuestos y para estimular la economía a través de la promoción de la actividad societaria nacional. En efecto, gravar con el impuesto de renta los dividendos recibidos por las personas naturales, y no por las personas jurídicas nacionales, hace que las primeras tributen más que las segundas. Además, promueve la permanencia de los recursos al interior de las sociedades al no gravar los dividendos que reciban en el impuesto a la renta; de esta forma estas entidades se hacen más competitivas gracias al fortalecimiento de sus capitales, se democratiza la propiedad accionaria al atraer pequeños inversionistas que reciben el estímulo de no

¹¹¹ Este fin se encuentra establecido en el artículo 333 de la Constitución Política: “(...) **La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.** (...)”

estar gravados si son personas jurídicas con lo que, a su vez, se incentiva la creación de grupos empresariales, y se atrae la inversión extranjera.

Este vínculo de razonabilidad entre los objetivos perseguidos y las medidas adoptadas ha sido estudiado por expertos en la materia y debatido por los canales democráticos correspondientes. En efecto, se trata de temas contenidos en estudios e informes realizados por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (en adelante CEECT), y que fueron parte de la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República.¹¹²

50. El siguiente paso del test estudia la **necesidad** de la medida entendida como un juicio sobre la alternativa escogida. En efecto, en un test intermedio, esta parte del análisis entiende que, **aunque haya distintas posibilidades adecuadas para lograr el fin propuesto, la escogida por el Legislador logra el objetivo pretendido por la medida sin afectar significativamente otros principios o derechos**. Por eso, se trata de constatar si esa medida corresponde a la que genere menor restricción, con lo que se impone el análisis de medidas alternativas preferibles. La valoración racional de alternativas lleva a que algunos sectores de la doctrina¹¹³ propongan que sean las mismas partes las que le presenten al juez constitucional las principales opciones adecuadas que podrían ser consideradas. De lo contrario, el rango de posibilidades sería extremadamente amplio y no existiría especificidad para definir qué medidas pueden evaluarse. En ese sentido, quien cuestione la necesidad de la medida debe proponer posibilidades que logren la finalidad de forma real y sustancial. Además, la Corte deberá evaluar si esas propuestas tienen un menor impacto que la medida que adoptó el legislador.

En este caso, las partes no proponen ninguna alternativa para el logro del fin perseguido por el legislador. No obstante, en virtud del principio *pro actione* la Corte adelanta el análisis de la necesidad de incluir los dividendos de las personas naturales residentes y no residentes como parte del impuesto de renta y excluir los de las sociedades nacionales. Como fue mencionado previamente, los objetivos generales perseguidos por el legislador con estas normas son constitucionalmente admisibles. **Un análisis general de alternativas propio de la intensidad de un test intermedio muestra que la medida es adecuada y, aunque existan otras posibilidades distintas para lograr mayor tributación de las personas naturales (por ejemplo la creación de un nuevo impuesto distinto a la renta sólo para las personas naturales con mayor riqueza), la escogida por el legislador no afecta significativamente principios o derechos**. En efecto, el Congreso optó por reformar los ingresos constitutivos de renta en el caso de las personas naturales para incluir los dividendos, que por definición corresponden a una porción de riqueza que excede las necesidades básicas del contribuyente -no corresponden a salario ni a pensiones- y son capitales que requieren de un tiempo relativamente extenso para ser generados y repartidos por las sociedades. Esta alternativa no afecta los derechos de las personas naturales gravadas.

¹¹² A lo largo de su intervención, la DIAN hace mención a esta Comisión, la cual “*propuso gravar los dividendos en cabeza de las personas naturales, sociedades cerradas y extranjeras, teniendo en cuenta la tributación se produce a través de las sociedades en donde se originan*”. Precisamente, esta propuesta es el resultado de estudios que recomendaron al Gobierno gravar en mayor medida a las personas naturales con el fin de mejorar la equidad y competitividad del sistema tributario.

¹¹³ BILCHITZ, David (2014). “*Necessity and Proportionality: Towards a Balanced Approach*. En: Liora Lazarus, Christopher McCrudden and Nigel Bowles (eds) Reasoning Rights. Comparative Judicial Engagement. Londres: Hart. 2014. Pgs. 41-61.

Con todo, la tesis del demandante, apoyada por algunos intervinientes, es que sí afecta derechos por generar un beneficio exagerado para las sociedades nacionales que, a su vez, perjudica a las personas naturales, pues todos son contribuyentes, y se encuentran en un plano de igualdad, además la medida desconoce la capacidad contributiva de los sujetos de la norma, por eso la única alternativa que propone el demandante, para cesar la supuesta inequidad es volver al esquema anterior de no gravar los dividendos con el impuesto a la renta. La Corte constata que, si bien es cierto que la inclusión de los dividendos o participaciones en la base gravable del impuesto a la renta de las personas naturales puede afectar derechos como la propiedad, no lo es menos que éste se afecta siempre que se adopten este tipo de medidas tributarias. Además, tal afectación no es significativa, como lo sería si se determina una medida tributaria con rasgos confiscatorios. Tampoco perjudica de manera intolerable a las personas naturales que reciben dividendos y deben tributar por ellos. Además, para efectos del logro de los objetivos propuestos por el legislador, se trata de una alternativa plausible, pues existen razones importantes que justifican que el diseño de un sistema tributario más progresivo haga indispensable que las personas naturales con mayor poder adquisitivo tributen más de acuerdo con su realidad económica, necesidad que ya ha sido demostrada en Colombia por estudios de distintos expertos.¹¹⁴

51. Finalmente, el análisis de **proporcionalidad en sentido estricto** -es decir el estudio en términos de derechos y principios del “costo” y el “beneficio” de la medida adoptada por el legislador- consiste, en un juicio intermedio, en un análisis global que permita determinar si la medida promueve sustancialmente un objetivo constitucionalmente importante sin generar un sacrificio extremo a otros derechos o principios. En este caso, la finalidad de **hacer más progresivo el sistema tributario es, sin duda, un propósito constitucionalmente importante y el sacrificio no es excesivo.**

52. Por consiguiente, las normas demandadas en el cargo principal son constitucionales. En primer lugar, la medida bajo análisis pretende alcanzar el fin legítimamente válido de distribuir la carga tributaria y estimular la economía por medio de la promoción de la actividad societaria, prevista en el artículo 333 de la Carta Política. Asimismo, la medida es adecuada en cuanto aporta a la progresividad del sistema tributario mediante la distribución ya mencionada, con el fin de que las personas con mayor poder adquisitivo paguen más impuestos y se estimule la economía. Adicionalmente, la medida es necesaria, sirve para lograr el fin propuesto y no afecta significativamente principios o derechos aunque pueda haber otras opciones. Finalmente, la proporcionalidad radica en el hecho de hacer más progresivo el sistema tributario, lo cual es, sin duda, un propósito constitucionalmente importante y el sacrificio no es excesivo.

¹¹⁴ A este respecto, varios intervinientes del presente asunto explicaron las razones por las cuales se debían gravar las personas naturales en mayor medida. La DIAN destacó la necesidad de incentivar la producción nacional a través del aumento de tributación para las personas naturales y no para las jurídicas, pues (i) las sociedades nacionales no pueden competir con economías en las que la tasa de tributación es del 40%; y (ii) el 88.3% de los ingresos de las personas ubicadas en el 1% de mayores ingresos es considerado ingreso no gravable y para este segmento de la población, los dividendos constituyen entre el 30% y 70% de los ingresos; (iii) de esta forma, mejoraría la equidad y competitividad del sistema tributario-; y (iv) la tarifa a los dividendos racionalizaría el monto de los beneficios tributarios en el marco de la amplia libertad de configuración.

En ese sentido, se declarará la exequibilidad del inciso 1° del artículo 48 del Estatuto Tributario tal y como fue modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016, y de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, únicamente por el cargo analizado en esta oportunidad. Ya que el cargo principal no prosperó, corresponde a la Corte analizar el cargo subsidiario.

La tarifa especial del impuesto de renta contenida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016- no desconoce la justicia, la igualdad ni la equidad horizontal en materia tributaria

53. El demandante considera que la diferencia tarifaria establecida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 -10% para personas naturales residentes que reciban más de 1000 UVT en dividendos y 5% para personas naturales no residentes- viola la igualdad, la equidad horizontal y la justicia tributaria por las siguientes razones: (i) se trata de sujetos que se encuentran en condiciones similares, pues son contribuyentes y competidores en el mercado, por lo que deben ser tratados con paridad. Por eso propone un test de razonabilidad que parte de la consideración de que deben ser comparados como iguales. (ii) El trato diferenciado no tiene justificación. Aunque se alegara que se trata de un incentivo para atraer inversión extranjera, la medida no consulta la capacidad económica de los contribuyentes y, por el contrario, genera una carga tributaria excesiva, pues el monto que recibe el socio por dividendos no se relaciona con su propia capacidad económica sino con la de la sociedad. Dos de las intervenciones apoyan esta tesis y afirman que no existe razón suficiente para establecer el trato diferenciado en la tarifa, pues el tributo debe estar ligado a la capacidad contributiva y no a la residencia. Los demás intervinientes consideraron que la expresión “10%” se ajusta a la Constitución, en general argumentaron que la disposición supera un test intermedio de proporcionalidad y alegaron diversas razones adicionales que justifican la medida.

54. Para la Corte, la expresión “10%” es constitucional ya que el escrutinio intermedio del test de razonabilidad y proporcionalidad así lo muestra. En cuanto a la **posibilidad de comparar los grupos a los que la norma asigna un trato diferenciado** hay dos posiciones, la que los considera similares y la que estima que son completamente distintos y no habría lugar a mayor análisis. Esta última tesis es defendida por el Ministerio de Hacienda, que afirma que se trata de sujetos **disímiles** por lo que, en principio, estaría justificado un **trato distinto**¹¹⁵. La entidad consideró

¹¹⁵ El artículo 10 del Estatuto Tributario establece: “*Se consideran residentes en Colombia para efectos tributarios las personas naturales que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:*

1. *Permanecer continua o discontinuamente en el país por más de ciento ochenta y tres (183) días calendario incluyendo días de entrada y salida del país, durante un periodo cualquiera de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario consecutivos, en el entendido que, cuando la permanencia continua o discontinua en el país recaiga sobre más de un año o periodo gravable, se considerará que la persona es residente a partir del segundo año o periodo gravable.*

2. *Encontrarse, por su relación con el servicio exterior del Estado colombiano o con personas que se encuentran en el servicio exterior del Estado colombiano, y en virtud de las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, exentos de tributación en el país en el que se encuentran en misión respecto de toda o parte de sus rentas y ganancias ocasionales durante el respectivo año o periodo gravable.*

3. *Ser nacionales y que durante el respectivo año o periodo gravable:*

a) *Su cónyuge o compañero permanente no separado legalmente o los hijos dependientes menores de edad, tengan residencia fiscal en el país; o,*

b) *El cincuenta por ciento (50%) o más de sus ingresos sean de fuente nacional; o,*

c) *El cincuenta por ciento (50%) o más de sus bienes sean administrados en el país; o,*

d) *El cincuenta por ciento (50%) o más de sus activos se entiendan poseídos en el país; o.*

que los sujetos no son comparables porque las personas naturales no residentes no se benefician por igual de prestaciones públicas y sociales del Estado.

La Corte no comparte la tesis del Ministerio según la cual esta diferencia hace imposible la aplicación del juicio de proporcionalidad. De hecho, este procede para analizar la relevancia de los criterios usados para determinar el trato diferenciado, pues en casos como estos, los sujetos también tienen características semejantes. Justamente, el centro de este debate es si se trata o no de sujetos en situaciones análogas y que, por tanto, deban recibir el mismo trato tributario. En efecto, los dos grupos están conformados por personas naturales que reciben dividendos y deben pagar renta por ellos, lo cual los haría muy similares, aunque las personas naturales no residentes sólo tienen obligaciones tributarias frente a ingresos de fuente nacional. Además, el demandante los considera competidores en el mercado, razón por la que serían equiparables. La única diferencia parecería ser el carácter de residentes o no residentes, con lo que, *prima facie*, habría una distinción injustificada y violatoria de la equidad tributaria. Con base en estos rasgos de los sujetos a comparar la Corte analizará la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida. Con todo, no puede perderse de vista que el estudio de la distinción entre personas naturales residentes que reciben más de 1000 UVT por concepto de dividendos y personas naturales no residentes, es parte de un sistema tarifario escalonado para las personas naturales residentes que ha sido diseñado para promover la progresividad.

55. El segundo paso consiste en determinar la **legitimidad** de la medida, que en el caso del test intermedio se refiere a que sea **válida** en términos constitucionales. La tarifa prevista en el artículo 6° pretende alcanzar el fin constitucional de **fomentar la inversión extranjera en el país para generar mayor crecimiento económico**. El legislador decidió **establecer estímulos fiscales** y a la vez **racionalizar el monto de los beneficios tributarios**, por eso hace una distinción entre residentes y no residentes que deben pagar renta sobre los dividendos. De hecho, el diseño normativo los ubica en regímenes diferentes con especificidades propias derivadas de la libertad de configuración del legislador y de distintas razones que se expondrán posteriormente. Esta distinción normativa debe ser considerada porque la pretensión del demandante es atribuir las consecuencias del régimen tarifario de las personas naturales no residentes al régimen de residentes. Sin embargo, no puede perderse de vista que la finalidad de la medida no sólo se refiere a la distinción entre los dos grupos, también es **mantener la progresividad entre los residentes por medio de un sistema tarifario escalonado y determinar una tarifa fija para los no residentes** a fin de mantener la equidad horizontal en el pago del impuesto a la renta

e) *Habiendo sido requeridos por la Administración Tributaria para ello, no acrediten su condición de residentes en el exterior para efectos tributarios; o,*

f) *Tengan residencia fiscal en una jurisdicción calificada por el Gobierno Nacional como paraíso fiscal.*

PARÁGRAFO. *Las personas naturales nacionales que, de acuerdo con las disposiciones de este artículo acrediten su condición de residentes en el exterior para efectos tributarios, deberán hacerlo ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante certificado de residencia fiscal o documento que haga sus veces, expedido por el país o jurisdicción del cual se hayan convertido en residentes.*

PARÁGRAFO. *No serán residentes fiscales, los nacionales que cumplan con alguno de los literales del numeral 3, pero que reúnan una de las siguientes condiciones:*

1. *Que el cincuenta por ciento (50%) o más de sus ingresos anuales tengan su fuente en la jurisdicción en la cual tengan su domicilio.*

2. *Que el cincuenta por ciento (50%) o más de sus activos se encuentren localizados en la jurisdicción en la cual tengan su domicilio.*

El Gobierno nacional determinará la forma en la que las personas a las que se refiere el presente párrafo podrán acreditar lo aquí dispuesto.”

sobre los dividendos. En efecto, la tarifa del 5% se justifica **por la imposibilidad de conocer exactamente su capacidad contributiva**, pues el Estado sólo sabe que estos sujetos reciben dividendos en Colombia.

De esta forma, en el caso de los residentes, el legislador solo gravó a aquellos accionistas o socios que reciban actualmente entre \$17'800.000 y \$29'000.000 en dividendos con una tarifa del 5%, y con un 10% a aquellos que reciban una cuota mayor a ese valor. Las intervenciones indican que en Colombia este tipo de ganancias corresponde a tenedores de acciones de ingresos altos, de manera que la norma ayuda a que el sistema tributario se ajuste a los criterios de justicia y progresividad. Además, esta previsión pretende democratizar la propiedad accionaria por medio de la atracción de pequeños inversionistas a esas sociedades, teniendo en cuenta que las primeras 600 UVT no pagan la tarifa especial del impuesto de renta.

56. El tercer paso consiste en analizar la **razonabilidad de la relación medio-fin**, que en un juicio intermedio corresponde a que el medio sea **adecuado** para el logro del objetivo. La tarifa diferencial que prevé la Ley 1819 de 2016 para los dividendos percibidos por las personas no residentes, se adecúa a la facultad del Estado de **proteger las inversiones que llevan a cabo los extranjeros**. En efecto, genera un **incentivo apreciable para los no residentes**, por lo que sería razonable.

57. En cuanto a la evaluación de la **necesidad**, entendida como la adecuación de la medida y la consideración de opciones menos restrictivas, en un test intermedio puede constatarse que existen otras **alternativas adecuadas**, pero se satisface ese criterio si la escogida por el legislador **alcanza el fin de la norma y no afecta significativamente principios o derechos**. Para la Corte, la medida es necesaria ya que **si las personas naturales residentes pudieran acceder al beneficio se debilitaría el incentivo para la inversión extranjera, pues no sería exclusivo para esta última**. Además, no afecta significativamente principios o derechos. Efectivamente, tal como fue anotado por los intervinientes, el Legislador procuró mantener la equidad a través de la imposición de una tarifa única para las personas naturales no residentes por las siguientes razones: (i) no están en la misma posición frente a la inversión que los nacionales; (ii) no es posible determinar un rango progresivo -como en el caso de los residentes- porque se desconocen sus ingresos totales; (iii) es una medida eficiente, ya que este impuesto no les demanda depurar sus ingresos ni compensar pérdidas; y (iv) no es posible exigir el pago de los tributos por todos sus ingresos ya que estos se localizan en su mayoría fuera de la jurisdicción colombiana. Esta opción **resulta adecuada y no afecta los derechos de las personas naturales residentes**, en efecto, para ellas aplica un esquema de rangos tarifarios porque (i) declaran sobre la totalidad de sus ingresos y dividendos tanto de fuente nacional como extranjera; (ii) pueden depurar dichos ingresos en la declaración del impuesto a la renta; y (iii) estas tarifas buscan darle una **mayor progresividad** al sistema tributario, en la medida en que establece que quienes tienen mayor capacidad contributiva deben aportar más.

Por otra parte, el demandante no aporta razones que demuestren la alegada violación de derechos que generaría la diferenciación en las tarifas entre residentes y no residentes. En efecto **no hay pruebas de la supuesta afectación de la capacidad económica** de los contribuyentes derivada del cobro del impuesto **ni certeza sobre la discriminación**, por el contrario, existen argumentos plausibles para la adopción

de la medida en el marco del sistema tributario, estas son el estímulo a la inversión extranjera y la necesidad de mantener una escala tarifaria que brinde progresividad.

La opción propuesta por el actor es que las personas naturales residentes que reciban más de 1000 UVT por concepto de dividendos tengan la misma tarifa de las personas naturales no residentes que es del 5%. Si se acepta esa tesis, se generarían consecuencias ilegítimas en términos constitucionales, pues eliminaría uno de los tres rangos tarifarios para los residentes, en contra del principio de progresividad.

58. Finalmente, la **proporcionalidad** en sentido estricto, entendida como el **análisis global que indica si la medida promueve sustancialmente un interés constitucionalmente importante sin generar un alto sacrificio**, muestra que la expresión demandada es constitucional. **No es evidente que el objetivo de atraer capital extranjero sacrifique el principio de igualdad tributaria**, en efecto, **el trato diferenciado encuentra razones constitucionalmente válidas y la opción adoptada por el legislador no genera una afectación intolerable a los derechos o principios constitucionales**. Por otra parte, **no se trata de una ventaja exagerada para las personas naturales no residentes** como competidoras en el mercado, de hecho, no es claro el parámetro que los muestra como tales con respecto a las personas naturales residentes. El demandante parece suponer que todos los residentes que reciben dividendos son competidores de los no residentes, sin embargo, no explica esa afirmación. Del mismo modo la hipótesis de una supuesta carga tributaria excesiva para las **personas naturales que reciben más de 1000 UVT por concepto de dividendos** no fue debidamente sustentada. De hecho, los estudios indican que las personas que reciben esos ingresos por este concepto **se encuentran entre los contribuyentes con mayor capacidad económica en el país**, por lo que no es razonable suponer que se afecte su situación como consecuencia de la tarifa impuesta.

59. Por consiguiente, la tarifa del “10%” establecida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 también es constitucional. En primer lugar, esta medida es legítima en cuanto fomenta la inversión extranjera y el crecimiento económico en el país y, asimismo, mantiene la progresividad, de un lado, entre los residentes, mediante un sistema tarifario escalonado, y de otro, entre los no residentes mediante una tarifa fija. En segundo lugar, la medida es razonable (adecuada) porque protege las inversiones que llevan a cabo los extranjeros al generar un incentivo para los no residentes. También, la medida es necesaria, ya que la diferencia de sistemas tarifarios entre residentes y no residentes promueve la inversión extranjera y mantiene la equidad. Finalmente, la medida es proporcional, pues no es evidente que el objetivo de atraer capital extranjero sacrifique el principio de igualdad tributaria. En este sentido, se declarará exequible la expresión “10%” contenida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*, referida a la tarifa especial del impuesto de renta para dividendos o participaciones que deben pagar las personas naturales residentes sobre los dividendos abonados en cuenta que superen las 1000 UVT, únicamente por los cargos analizados en esta oportunidad.

Conclusión

60. Conforme a la argumentación del demandante la Corte abordó dos problemas jurídicos, un principal y uno subsidiario. El primero consistió en determinar si el primer inciso del artículo 48 del ET, que excluye a las personas naturales residentes y no residentes de los sujetos que pueden considerar los dividendos o participaciones percibidos como no constitutivos de renta o ganancia ocasional, y los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016, que establecen la tarifa especial del impuesto de renta para dividendos o participaciones recibidos por estos mismos grupos, violan la justicia y la equidad horizontal en materia tributaria como manifestación del mandato de orden justo. El segundo se ocupaba de establecer si la tarifa especial del impuesto de renta para dividendos o participaciones del 10% que deben pagar las personas naturales residentes sobre los dividendos o participaciones abonados en cuenta que superen las 1000 UVT -contenida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016- desconoce la justicia, la igualdad y la equidad horizontal en materia tributaria porque el ordenamiento ha previsto una tarifa del 5% para las personas naturales no residentes.

61. Con respecto al primer cargo, después de integrar la unidad normativa con el primer inciso del artículo 48 del ET, la Corte encontró que tanto esa norma como los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 no violan la justicia y la equidad horizontal en materia tributaria como materialización del mandato de orden justo. En efecto, las disposiciones pretenden alcanzar el fin legítimamente válido de distribuir la carga tributaria y estimular la economía por medio de la promoción de la actividad societaria, prevista en el artículo 333 de la Carta Política. Asimismo, la medida es adecuada en cuanto aporta a la progresividad del sistema tributario mediante la distribución ya mencionada, con el fin de que las personas de mayor poder adquisitivo paguen más impuestos y se estimule la economía. Adicionalmente, la medida es necesaria, pues es logra alcanzar el fin de la norma y no afecta significativamente principios o derechos, aunque pueda haber otras opciones. Finalmente, la proporcionalidad de este diseño radica en el hecho de hacer más progresivo el sistema tributario, lo cual es, sin duda, un propósito constitucionalmente importante y el sacrificio no es excesivo.

62. En cuanto al segundo cargo, la tarifa del “10%” establecida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 tampoco desconoce la justicia, la igualdad y la equidad horizontal en materia tributaria. Esta medida es legítima en cuanto fomenta la inversión extranjera y el crecimiento económico en el país. Del mismo modo mantiene la progresividad, de un lado, entre los residentes -mediante un sistema tarifario escalonado-, y de otro, entre los no residentes, mediante una tarifa fija. La medida es adecuada porque protege las inversiones que llevan a cabo los extranjeros al generar un incentivo para los no residentes. Es necesaria, ya que la opción de establecer una diferencia de sistemas tarifarios entre residentes y no residentes logra el propósito de la norma -promover la inversión extranjera- mantiene la equidad y no afecta significativamente otros principios o derechos. Finalmente, la medida es proporcional, pues no es evidente que el objetivo de atraer capital extranjero sacrifique principios o derechos.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del inciso 1° del artículo 48 del Estatuto Tributario tal y como fue modificado por el artículo 2° de la Ley 1819 de 2016, y de los artículos 6° y 7° de la Ley 1819 de 2016 “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, únicamente por los cargos analizados en esta oportunidad.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “10%” contenida en el artículo 6° de la Ley 1819 de 2016 “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.*”, referida a la tarifa especial del impuesto de renta para dividendos o participaciones que deben pagar las personas naturales residentes sobre los dividendos abonados en cuenta que superen las 1000 UVT, únicamente por los cargos analizados en esta oportunidad.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
En comisión

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo 50

Sentencia C-056/19

REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL-Exequibilidad de normas que determinan criterios para la definición del sujeto activo del impuesto de industria y comercio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

EQUIDAD TRIBUTARIA-Contenido

El principio de equidad tributaria de que trata el artículo 363 de la Constitución opera como límite a la potestad impositiva del Legislador, aunque también es expresión concreta del principio de igualdad. En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente.

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Dimensión horizontal y vertical

La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Modos en que se configura su vulneración

PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA-Alcance/**PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA**-Equidad, progresividad y eficiencia

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA**-Características/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA**-Elementos

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Se deriva del principio de legalidad tributaria

CONFIGURACION LEGISLATIVA TRIBUTARIA EN OBLIGACIONES FORMALES-Condiciones para delegación en la administración

CONFIGURACION LEGISLATIVA TRIBUTARIA EN OBLIGACIONES SUSTANCIALES-Determinación política de los elementos del tributo está sujeta al rigorismo propio del principio de legalidad

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Elementos esenciales

La jurisprudencia constitucional identifica los elementos esenciales del ICA, a saber: (i) es un impuesto de carácter municipal; (ii) el hecho gravado consiste en las actividades comerciales, industriales y de servicio; (iii) el factor territorial determina cuál es el municipio llamado a cobrar el tributo, criterio que radica en el hecho en que las actividades mencionadas “se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales; (iii) conforme la exposición de motivos de la Ley 14 de 1983, el ICA técnicamente no recae sobre artículos sino sobre actividades que se benefician de los recursos, la infraestructura y el mercado de los municipios y son fuente de riqueza.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Jurisprudencia del Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO-Pronunciamientos relacionados con la doble tributación en impuesto de industria y comercio

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Carácter municipal

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Factor territorial como determinante del sujeto activo

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Criterio identificador del sujeto activo

Referencia: Expediente D-12418

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 343 (parcial) de la Ley 1819 de 2016 “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.*”

Demandante: Silvio Caicedo Solís

Magistrada ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Silvio Caicedo Solís presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 343 (parcial) la Ley 1819 de 2016.

El asunto fue repartido a la Magistrada Ponente en la sesión de la Sala Plena del 10 de noviembre de 2017. Mediante **auto del 21 de noviembre de 2017**, la demanda fue admitida. En consecuencia, se ordenó (i) fijar en lista la norma acusada; (ii) comunicar el presente proceso a las autoridades que estuvieron vinculadas con la expedición de la Ley 1819 de 2016; (iii) correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación; y (iv) invitar a participar en el trámite a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, a la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, y a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Externado, de Antioquia, Javeriana, de Nariño, Nacional y del Rosario

Según lo decidido por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el **Auto 305 del 21 de junio de 2017** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad fueron suspendidos a partir de la fecha mencionada y hasta tanto la Sala Plena decidiera levantarlos en cada asunto y conforme a la planeación que formule la Presidencia de la Corte. Para este caso, la suspensión de términos fue levantada por la Sala Plena mediante **Auto 483 del 1° de agosto de 2018**.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.101 del 29 de diciembre de 2016 y subrayándose los apartados demandados.

“Ley 1819 de 2016
(diciembre 29)

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria excepcional, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

(...)

Artículo 343. Territorialidad del impuesto de industria y comercio. *El impuesto de industria y comercio se causa a favor del municipio en el cual se realice la actividad gravada, bajo las siguientes reglas:*

Se mantienen las reglas especiales de causación para el sector financiero señaladas en el artículo 211 del Decreto ley 1333 de 1986 y de servicios públicos domiciliarios previstas en la Ley 383 de 1997.

1. En la actividad industrial se mantiene la regla prevista en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y se entiende que la comercialización de productos por él elaborados es la culminación de su actividad industrial y por tanto no causa el impuesto como actividad comercial en cabeza del mismo.

2. En la actividad comercial se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a) Si la actividad se realiza en un establecimiento de comercio abierto al público o en puntos de venta, se entenderá realizada en el municipio en donde estos se encuentren;

b) Si la actividad se realiza en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de venta, la actividad se entenderá realizada en el municipio en donde se perfecciona la venta. Por tanto, el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio en donde se convienen el precio y la cosa vendida;

c) Las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, tele ventas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía;

d) En la actividad de inversionistas, los ingresos se entienden gravados en el municipio o distrito donde se encuentra ubicada la sede de la sociedad donde se poseen las inversiones.

3. En la actividad de servicios, el ingreso se entenderá percibido en el lugar donde se ejecute la prestación del mismo, salvo en los siguientes casos:

a) En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona;

b) En los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;

c) En el servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos, el ingreso se entiende percibido en el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato o en el documento de actualización. Las empresas de telefonía móvil deberán llevar un registro de ingresos discriminados por cada municipio o distrito, conforme la regla aquí establecida. El valor de ingresos cuya jurisdicción no pueda establecerse se distribuirá proporcionalmente en el total de municipios según su participación en los ingresos ya distribuidos. Lo previsto en este literal entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2018.

En las actividades desarrolladas a través de patrimonios autónomos el impuesto se causa a favor del municipio donde se realicen, sobre la base gravable general y a la tarifa de la actividad ejercida.”

III. LA DEMANDA

El demandante presenta tres cargos diferenciados contra los preceptos acusados. En el primero, considera que se desconoce lo que denomina como *principio de territorialidad*, que el actor deriva del artículo 287 de la Constitución, debido a que el impuesto de industria y comercio se causa en un lugar diferente al municipio en donde se ejecutó el hecho generador del tributo, en este caso la venta de la mercadería. El segundo refiere a la vulneración de los principios de legalidad y certeza del tributo, previstos en el artículo 338 de la Constitución, derivada de la falta de precisión de la expresión acusada, en lo que respecta al lugar en que se perfecciona la venta de mercancía y donde se causa el impuesto. El tercero se fundamenta en considerar que se viola lo que el actor denomina como *principio de reciprocidad*, que el actor funda en el artículo 95-9 de la Carta Política, en razón de la falta de conformidad entre la entidad territorial donde, de acuerdo con los apartes demandados, se percibe el impuesto, y aquella en donde se genera el hecho económico que da lugar a ese tributo.

Para sustentar esta conclusión, la demanda ofrece los argumentos siguientes:

3.1. En cuanto al primer cargo llama la atención que en la iniciativa original sobre la materia, presentada por el Gobierno Nacional, se planteaba que tratándose de ventas directas al consumidor mediante mecanismos tecnológicos, la actividad comercial gravada se fijaba en el municipio que correspondiese al lugar de entrega de la mercancía. Con todo, durante el debate legislativo esta fórmula fue modificada a favor del municipio de despacho de los bienes.

Esta regla, sumada a la contenida en el literal (b) del artículo acusado, contrarían lo que la demanda define como principio de territorialidad del impuesto de industria y comercio (en adelante ICA), derivado del artículo 287 Superior. El actor, basado en la postura jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, sostiene que el ICA debe causarse en el lugar donde se origina el ingreso, el cual identifica con el sitio en donde se entregan las mercancías, pues es en ese sitio en que se originan los recursos que benefician a quien comercializa, lo que a su vez supone que se trata de montos que se han derivado de la infraestructura y el mercado en donde se ubica el comprador de los bienes, pues fue allí donde los obtuvo. Como lo señala la demanda *“en concreto, el impuesto de ICA es el gravamen que se debe pagar a la respectiva entidad territorial por la generación de ingresos obtenidos en su jurisdicción, tomando en cuenta que el sujeto que realiza la actividad comercial aprovecha el mercado municipal, es decir percibe los ingresos de quienes en condición de compradores se encuentra ubicados en el municipio, lo que implica que si se utiliza el territorio de un municipio para obtener una renta se debe pagar un impuesto por ello.”*

Para el actor, el principio de territorialidad del tributo implica que el ICA debe causarse a favor del municipio en cuya jurisdicción son obtenidos los respectivos recursos o, lo que es lo mismo, el municipio donde se encuentra ubicado el comprador. De lo contrario se desconoce la propiedad que sobre sus ingresos tienen las entidades territoriales. En la medida en que las normas acusadas hacen que el ICA se cobre por parte de municipios diferentes, en un caso donde se perfecciona la venta y en el otro en el lugar de despacho de las mercancías, se vulnera el principio mencionado. Por ende, si se identifica a la actividad comercial con la *“realización de los actos de comercio, lo que determina la territorialidad del impuesto y que en consecuencia, las personas que comercialicen sus productos, independientemente del sitio donde tengan su establecimiento o coordinen sus actividades comerciales, deberán pagar en todos esos municipios el ICA, en proporción a la riqueza que le genere cada uno de ellos, es decir sobre los ingresos percibidos en el respectivo municipio”*.

3.2. El actor considera que los numerales acusados desconocen los principios de legalidad y certeza del tributo, debido a que prevén expresiones indefinidas, que impiden determinar con precisión la jurisdicción del municipio en que se causa el ICA. Así, en el caso del literal (b) acusado, los

conceptos “*lugar donde se perfecciona la venta*” o donde “*se convienen el precio y la cosa vendida*”, no son unívocos, por lo que deberá tenerse en cuenta, en cada caso en particular, el lugar donde se llevó a cabo la venta o se realizó la actividad comercial. Resalta que esta indefinición ha llevado a innumerables controversias ante la jurisdicción contenciosa administrativa, circunstancia que demuestra la vulneración de los mencionados principios del sistema tributario. Esto más aún si se tiene en cuenta que el criterio de lugar donde se conviene el precio y la cosa vendida es ajeno al lugar en donde debe hacerse exigible el ICA, esto es, a juicio del demandante, donde se materializa la venta y no donde se perfecciona el contrato correspondiente.

Respecto del literal (c) considera que concurre una situación similar. Esto debido a que la definición sobre el sitio de despacho de la mercancía queda sometido a la decisión del responsable del impuesto: “*si desde el municipio donde ejerce su actividad comercial, es decir donde se verifica la información o confirmación de la compra de manera virtual, o desde el municipio donde se almacena la mercancía para la venta, o sea donde supuestamente se “despacha” la mercancía, sitios que pueden ser coincidentes o no, pero que normalmente en las ventas por internet no lo son.*”

3.3. Por último, la demanda pone de presente que, conforme a la jurisprudencia constitucional y en particular las consideraciones realizadas en la sentencia C-397 de 2011, el principio de reciprocidad se deriva de los principios de justicia y equidad tributarias, previstos por el artículo 95-9 de la Constitución y que para el caso se traducen en la compensación entre el deber de tributar y los beneficios que recibe el contribuyente por parte del Estado.

Este principio es desconocido por las normas acusadas, puesto que a pesar que los ingresos derivados de la comercialización de las mercancías se originan en el municipio donde reside el comprador de los bienes, el lugar que fijan las normas acusadas para la causación del ICA es diferente. Por ende, los municipios en donde se perfecciona la venta o se realiza el despacho de las mercaderías se verían ilegítimamente beneficiados por la infraestructura y el mercado de las localidades donde se origina la riqueza obtenida mediante la comercialización. Esto en detrimento del equilibrio de las cargas públicas y de la obligación constitucional de dotar de recursos a los municipios, en particular aquellos de menores ingresos, los cuales se ven privados de obtener rentas fiscales derivadas de montos generados en sus propias economías.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda, a través de apoderado judicial, presentó escrito en el que solicita a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** de los apartes acusados.

En primera medida, el Ministerio señaló que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, especificidad, certeza y suficiencia, toda vez que esta

no contiene un verdadero concepto de la violación, pues el demandante no expone cuáles son los elementos conceptuales de las normas constitucionales que considera vulnerados. Así mismo, añadió que la demanda plantea problemas de aplicación de la ley, que no pueden conducir a su inconstitucionalidad.

Sumado a lo anterior, en la intervención se indicó que los cargos formulados por el actor carecen de pertinencia, en la medida en la que, con el propósito de estructurar los cargos de inconstitucionalidad, confronta el contenido de las disposiciones acusadas frente a una norma de rango legal (artículo 32 de la Ley 14 de 1983), con lo cual el actor presentó apreciaciones subjetivas e hipótesis que no se derivan de la lectura de los preceptos demandados.

Asimismo, el Ministerio recalcó que el objetivo de las normas acusadas era precisamente evitar abusos en las interpretaciones subjetivas respecto a la territorialidad del impuesto y se enmarca en la amplia potestad de configuración normativa en materia tributaria con la que cuenta el Congreso para definir los elementos de los tributos, en especial de las condiciones de causación de los mismos.

Aunado a lo anterior, la entidad interviniente afirmó que el diseño de las disposiciones acusadas responde al desarrollo jurisprudencial realizado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según el cual el elemento fundamental para la causación del ICA en actividades comerciales es la jurisdicción donde se conviene el precio y la cosa vendida, es decir, donde concurren los elementos esenciales del contrato de compraventa. Así, el Ministerio consideró que el hecho que el actor prefiera un criterio de territorialidad distinto al acogido por la ley, demuestra que la demanda no recae sobre verdaderos argumentos de constitucionalidad sino sobre preferencias subjetivas del actor, que desconocen el amplio margen de configuración normativa del Legislador en la materia.

Finalmente, respecto al **cargo por violación al principio de reciprocidad**, el Ministerio consideró que lo que buscan las normas demandadas es precisamente asegurar el recaudo para los municipios donde efectivamente se ejecuten las actividades comerciales, y así evitar interpretaciones arbitrarias tanto de las administraciones territoriales como de los contribuyentes.

En conclusión, el Ministerio considera que las disposiciones demandadas responden al llamado de la sentencia C-121 de 2006, en el que la Corte manifestó la conveniencia de la expedición de normas legales que señalen pautas relativas al factor territorial como determinante del sujeto activo del ICA, con el propósito de evitar conflictos entre las administraciones territoriales y los contribuyentes.

4.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Mediante comunicación suscrita por apoderado judicial, la DIAN solicita a la Corte que adopte un fallo **INHIBITORIO** ante la ineptitud sustantiva de la

demanda o, de forma subsidiaria declare la **EXEQUIBILIDAD** de la disposición demandada.

Para la DIAN, el escrito presentado por el actor no cumple con los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. En **primer lugar**, la DIAN consideró que la demanda **no es clara**, por cuanto las razones que esboza el demandante son ambiguas e incoherentes y conllevan a que no se entienda específicamente cuál es la vulneración jurídica constitucional. Así, refiere que el escrito señala razones dispersas de carácter político y según las cuales pareciese que la legalidad de la norma no concuerda con los conceptos del accionante, pero no se atiende a una posible inconstitucionalidad.

En segundo lugar, estableció que el escrito de inconstitucionalidad también echa de menos el requisito de **certeza**, pues de aquel solo se desprenden inferencias o argumentos subjetivos frente a las normas transcritas, que constituyen meras inquietudes, sospechas o conjeturas respecto de la norma acusada.

En tercer lugar, señaló que la demanda **no es específica**, toda vez que los argumentos resultan indeterminados, indirectos, abstractos y totalmente globales. Lo anterior por cuanto no relaciona de manera directa dichos argumentos con las disposiciones que acusa, al señalar las supuestas violaciones a la Constitución sin dar explicaciones respecto de las normas transgredidas. Según la DIAN, el demandante solo aportó argumentos referentes a los ingresos de los municipios, sin presentar soporte legal para sus acusaciones de inconstitucionalidad.

En cuarto lugar, el interviniente aduce que no se cumple con el requisito de **pertinencia**, pues argumenta que las afirmaciones en las que se soporta la demanda representan puntos de vista subjetivos de carácter político que pertenecen a la esfera interna del demandante.

En quinto lugar, refiere que no se cumple con el requisito de **suficiencia**, en tanto y cuanto no se presentaron motivos jurídicos válidos para ser tenidos en cuenta en la confrontación de las normas constitucionales con la disposición acusada.

Finalmente, el escrito de intervención estableció que, en desarrollo del principio de legalidad, el Congreso tiene la facultad de determinar la territorialidad del tributo a través de una ley, lo cual en efecto sucedió en el caso de la norma acusada. Así, la DIAN consideró que el demandante no puede desconocer el interés del Legislador en regular la materia, pues en este caso se encuentra señalado con plena claridad cuáles son los parámetros para determinar el lugar en el que se debe tributar el ICA.

4.3. Ministerio del Interior

La Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior solicita a la Corte que se **INHIBA** de fallar ante la ineptitud de la demanda o, en su defecto, declare la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones acusadas.

En primer lugar, el Ministerio señaló que la norma demandada tiene como fin terminar con las controversias que existían respecto a la territorialidad para el pago del ICA, frente a lo cual la norma les resulta clara en establecer las reglas para el pago de dicho gravamen.

En segundo lugar, se refirió al cargo por violación a los **principios de legalidad y certeza**, frente a lo cual el Ministerio estableció que dicha vulneración no se presenta, pues las normas acusadas resultan claras.

En tercer lugar, respecto al cargo por violación al **principio de reciprocidad**, la entidad interviniente aclara que la norma acusada no privilegia a un determinado municipio respecto de otros, pues simplemente establece normas para aclarar las reglas aplicables al ICA y permite generar orden y uniformidad con respecto al pago de dicho impuesto, frente al surgimiento de nuevos mecanismos de comercio. A su vez, añadió que los municipios receptores de las mercancías también son beneficiarios, por cuanto se fomenta el movimiento de la economía local, a través de los servicios del correo y los empleos de las personas que se ven involucradas en la recepción y distribución de aquellas.

Finalmente, el Ministerio consideró que los cargos formulados en la demanda no cumplen con los requisitos establecidos en la jurisprudencia para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues el fundamento de aquellos recae en la particular interpretación que el demandante hace de la norma acusada y de sus nociones respecto al pago del ICA. Por lo anterior, solicitó a la Corte declararse inhibida para resolver de fondo la demanda de la referencia o, en subsidio, declarar la exequibilidad de la norma demandada, al considerar que la vulneración de los preceptos constitucionales alegada por el actor no deja de ser meramente hipotética.

4.4. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ICDT formula concepto preparado por el doctor Juan Rafael Bravo Arteaga, quien considera que las disposiciones acusadas son **EXEQUIBLES**.

No obstante lo anterior, cinco integrantes¹ del Instituto decidieron enviar una comunicación en la que aclaraban el voto respecto al concepto presentado. Los argumentos para dicha aclaración se presentarán con posterioridad a referir aquellos que fueron aprobados por los miembros del Consejo Directivo de dicha institución.

¹ Folios 118-120. El escrito de aclaración de voto fue radicado el 14 de marzo de 2018 y suscrito por: Catalina Hoyos Jiménez, Paul Cahn-Speyer Wells, Eleonora Lozano Rodríguez, Ruth Yamile Salcedo Younes y José Andrés Romero Tarazona.

4.5.1 Concepto aprobado por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En primera medida, el Instituto consideró relevante delimitar a qué circunstancias específicas se refiere la norma. En ese sentido, señaló lo siguiente:

El literal (b) se refiere fundamentalmente a los contribuyentes que tienen una oficina para atender su negocio, desde la cual se formulan las ofertas de bienes para la venta y reciben las respuestas de los destinatarios de la oferta.

El literal (c) se refiere específicamente a casos en los cuales el contribuyente dispone (i) de medios tecnológicos para ofrecer la venta de bienes y (ii) de un lugar desde el cual se despacha la mercancía, lo cual, según su criterio, induce a pensar que dispone por lo menos de un lugar desde el cual compra la mercancía que vende, la mantiene en inventario, la ofrece y la envía a los clientes.

Ahora bien, una vez realizados estos planteamientos preliminares, el interviniente procedió a referirse a los cargos, de acuerdo con el aparte específico de la norma frente a los cuales se argumentaba la inconstitucionalidad.

Así, con respecto a la acusación contra el literal (b) del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, referente a la falta de claridad respecto al lugar “*donde se perfecciona la venta*” o “*donde se convienen el precio y la cosa vendida*”, el Instituto considero que dicho cargo carece de fundamento. Principalmente, se refirió al artículo 864 del Código de Comercio, que en su inciso 1° establece en qué lugar y en qué momento se entiende celebrado un contrato, al disponer que “*se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta*”. Por lo anterior, consideró que, en los casos en los que las partes se encuentran en lugares diferentes, el contrato se entiende celebrado en el lugar en el que está el oferente y en el momento en el que recibe la aceptación de la otra parte. También puede ocurrir que las partes convengan en un sitio en el que se entienda celebrado el negocio jurídico, caso en el que se aplicará lo estipulado por las partes.

En relación con la acusación contra el literal (c) del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, según la cual la norma es inconstitucional por cuanto el impuesto debería causarse en el municipio en donde se materializa la venta, esto es, donde se entrega la cosa vendida pues es allí el lugar en el que se genera el ingreso; el Instituto difiere de lo expuesto en la demanda. En ese sentido, considera que para determinar el territorio donde se genera la obligación tributaria, es preciso tener en cuenta (a) qué parte es el contribuyente de industria y comercio, (b) en qué consiste el hecho gravado por el impuesto y (c) cuál es la causa jurídica del ingreso que recibe el vendedor.

Con respecto al primer punto a determinar, estableció que el contribuyente del ICA es el vendedor, razón por la cual resulta importante tener en cuenta la actividad desarrollada por éste como la cuestión principal, y no el pago del precio que realiza el comprador.

Por otro lado, frente al segundo punto a determinar, indicó que el hecho gravado con ese tributo consiste en la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios por parte del contribuyente. Consideró entonces lógico que el Legislador hubiese establecido que el impuesto se causa en el lugar del despacho de la mercancía y no en el lugar de la entrega, puesto que en el primero es donde principalmente se desarrolla la actividad del contribuyente.

Por último, frente al tercer punto a determinar, se estableció que la verdadera causa jurídica del ingreso que recibe el vendedor no está en la voluntad de pagar por parte del comprador, sino en el cumplimiento de la obligación de transmitir la propiedad de la cosa vendida por parte del vendedor.

En ese sentido, el Instituto señaló que si el derecho de un determinado municipio a percibir el ICA obedece a la circunstancia que el contribuyente ha utilizado la infraestructura del territorio municipal para obtener su ingreso, lo cierto es que dicha situación se predica, en mayor grado, de la infraestructura del municipio donde se despacha la mercancía, que también es el lugar donde tiene la bodega donde almacena y conserva los productos.

Con todo, el ICDT considera que se deben negar las pretensiones de la demanda y declarar la constitucionalidad de la misma.

4.5.2 Aclaración de voto de algunos miembros del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En contraposición a lo señalado por el concepto aprobado por la mayoría del Consejo Directivo del Instituto, algunos miembros del mismo aclararon el voto en los siguientes términos:

En primer lugar, se indicó que las previsiones acusadas contemplan unas reglas que, en la práctica, pueden resultar ambiguas y que se pueden prestar para la manipulación del lugar en el que se lleva a cabo el hecho generador. Así, consideraron que, en lo sustancial, dos operaciones de venta que pueden tener idénticas connotaciones y un mismo objeto, pueden terminar gravadas en lugares diferentes, dependiendo si se realizaron por la vía de los mecanismos contemplados en el literal (c) de la norma o no. En su criterio, esto puede generar tratamientos disímiles para situaciones que pueden ser comparables.

En segundo lugar, en lo referente a la regla dispuesta en el literal (b), que otorga la potestad de gravar al municipio donde se convengan “*el precio y la cosa vendida*”, se aleja de las condiciones económicas actuales, en las que resulta cada vez más difícil establecer el lugar en el que las partes de un

contrato de compraventa han llegado al acuerdo sobre los elementos esenciales, dada la incidencia de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Así, el escrito de aclaración de voto concluye que los dos literales demandados, en la práctica, pueden comportar que la determinación del municipio en el que se tiene la potestad de gravar con ICA una determinada transacción, quede a la completa voluntad de las partes que intervienen en la misma, lo cual podría desconocer el principio de certeza y legalidad de los tributos.

4.5. Universidad de Antioquia

El profesor Luquegi Gil Neira, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, formula intervención donde expresa varios argumentos sobre la demanda.

Respecto de los argumentos relacionados con la incongruencia del proyecto de ley y la exposición de motivos frente al texto definitivo, el interviniente consideró que esta discusión no tiene ninguna relevancia constitucional, en tanto el Congreso no está en la obligación de mantener la congruencia con el texto presentado por el Gobierno Nacional. De entender lo contrario, se desconocería el principio democrático y se llegaría al absurdo de entender al Congreso como una entidad con una función notarial frente a los proyectos de ley presentados por el Gobierno Nacional para su consideración. En ese sentido, dispuso que la discusión se debe plantear en términos de establecer si la norma vulnera preceptos constitucionales que conlleven a su declaratoria de inconstitucionalidad.

Ahora bien, en lo referido a la supuesta violación de los principios de **territorialidad, legalidad, certeza y reciprocidad** por parte de los apartes acusados del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, el interviniente sostiene que el Legislador es libre de regular el tema, teniendo en cuenta que la misma Corte Constitucional se abstuvo de definir cualquier criterio respecto a la territorialidad del ICA en la sentencia C-121 de 2006, por considerar que era un asunto de competencia del Congreso.

Frente al **principio de territorialidad**, la Universidad consideró que la norma acusada es una herramienta interpretativa que le permite a los municipios tener mayor claridad sobre los tributos que puede obtener. A su vez, a pesar de que considera que el interviniente interpreta que la norma interfiere en la posibilidad que tiene un concejo municipal de cambiar la regla sobre territorialidad, lo cierto es que dicha limitación no es abusiva del poder tributario derivado y se justifica en la mayor certeza que brinda al contribuyente y que le permite evitar casos de doble tributación.

En cuanto a los **principios de legalidad y certeza**, el escrito de intervención desarrolló un argumento alrededor del hecho que, si bien la norma puede ser problemática en su aplicación, no significa que estos problemas tengan

relevancia constitucional. Así, explica que no se evidencia incumplimiento de la reserva de ley por parte del Legislador, pues fue aquel quien, en virtud del poder tributario originario, está facultado para establecer los elementos del tributo, lo cual incluye la posibilidad de determinar de manera anticipada la forma en la que se deberá interpretar alguno de los elementos identificados en la norma.

Sobre el particular, añadió que no se observa una injerencia inconstitucional al poder tributario derivado de los concejos municipales, que les impidiese ejercer su potestad constitucional. De hecho, señaló que algunos municipios se verán afectados y otros se verán beneficiados ante la determinación del Congreso, razón misma que llevó a la Corte, en sentencia C-121 de 2006, a establecer que era necesario un pronunciamiento de aquel frente a la territorialidad del ICA para otorgar mayor certeza ante dicho elemento.

En este sentido, y contrario a lo expuesto por el demandante, la Universidad de Antioquia consideró que la disposición acusada contribuye, aunque sea en parte, a resolver asuntos relacionados con la discusión en torno a la realización de la actividad comercial para la determinación del sujeto activo del ICA. Con ello, asegura que el sistema jurídico adquiere mayor certeza en un tema complejo que atañe a la demanda de la referencia, y cosa muy distinta es que el demandante no esté de acuerdo con dichas disposiciones.

Con todo, el escrito de intervención se basa en un argumento principal, relativo a la ausencia de relevancia constitucional de la discusión presentada por el demandante. Así, si bien la Universidad señala que no está de acuerdo con la posición asumida por el Legislador frente a este punto, lo cierto es que dicha decisión permitió evitar que los contribuyentes y las administraciones territoriales tuviesen que enfrentar los dilemas relacionados con la territorialidad del ICA.

4.6. Federación Colombiana de Municipios

El Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios solicita a la Corte que declare **INEXEQUIBLES** los apartes acusados.

La Federación se suma a lo expuesto en la demanda, principalmente a lo referente a que los apartes acusados están redactados de tal forma que un municipio es privado de la posibilidad de recaudar impuestos por una actividad, pese a que los ingresos se generen en su territorio. Así, señala que esta circunstancia permite que el impuesto se pague en el municipio donde está el establecimiento del vendedor, pese a que se trata de un territorio diferente a aquel en el que se produjo el ingreso.

Adicionalmente, realiza una transcripción de las sentencias C-121 de 2006 y C-414 de 2012, con el propósito de indicar que las normas acusadas contrarían lo expuesto por esta Corporación en dichas providencias.

Aunado a lo anterior, la Federación argumentó que los apartes demandados efectivamente redundan en menoscabo de los fiscos de algunos municipios, en tanto permiten que se tribute en un lugar por ingresos percibidos en otro. En cualquier caso, consideró que el hecho de exigir que el comerciante tenga establecimiento o punto de venta para arraigar allí el tributo es contrario a la jurisprudencia, que hace énfasis en que lo que se grava con el ICA es la actividad, no de manera alguna el establecimiento.

Lo mismo ocurre cuando se privilegia el lugar de despacho de la mercancía en las ventas por correo, catálogos en línea, televentas y ventas electrónicas, lo que podría conllevar a que las transacciones realizadas por una persona residente en Colombia con una persona ubicada en Taiwán o Corea, tribute en esos países y no en el territorio nacional.

Por su parte, frente al **cargo por violación al principio de certeza**, la Federación consideró que los apartes acusados son tan ininteligibles, que han llevado a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a expresar que *“el contribuyente debe determinar a partir de su forma de operación el municipio en donde se entiende perfeccionada cada venta”*², lo cual es evidentemente contrario a la claridad que se debe predicar en materia tributaria pues deja al arbitrio del contribuyente la decisión sobre el municipio que debe recibir el pago del ICA.

Posteriormente, el escrito de intervención realiza unas consideraciones sobre el ICA, manifestando que se trata del impuesto que mayor proporción en el recaudo genera para los territorios. Sin embargo, añadieron que se refleja una concentración importante del mismo en las diez primeras ciudades del país, con el 70,4%, y en el resto del país corresponde al 29,6%, del recaudo.

Agregó que el surgimiento de nuevas tecnologías ha generado la creación de actividades, como las operaciones por internet, el comercio electrónico, las ventas por catálogo, entre otras. Con respecto a lo anterior, la Federación sugiere que ante la existencia de vacíos legales, las múltiples interpretaciones y los litigios, se ha generado una enorme inseguridad jurídica frente al recaudo de este impuesto de carácter territorial. Sobre el particular, y a partir de una interpretación realizada por el Consejo de Estado, estuvieron de acuerdo con la postura del demandante que estableció que el ingreso se genera en la jurisdicción del municipio en el que se encuentra el comprador, pues es aquel territorio el que facilita su infraestructura para la ejecución del negocio y, por lo tanto, debe corresponder a la jurisdicción que realice el cobro del ICA en proporción al ingreso allí generado.

Concluyó que la legislación tributaria debe contribuir con la viabilidad fiscal de los municipios y que debe buscar favorecer a la mayoría de los mismos. Adicionalmente, la Federación añadió que la interpretación del demandado facilitaría el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los

² Concepto 21343 de 2017 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, citado por la Federación Colombiana de Municipios, Folio 46.

contribuyentes, redundando en un mayor aprovechamiento de la riqueza para fines distributivos.

4.7. Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO

El Presidente de FENALCO presenta intervención ante la Corte, con el objeto de defender la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

Contrario a lo señalado por el demandante, FENALCO considera que la interpretación buscada por aquel resulta irracional, por cuanto los comerciantes que realizan actividades de mayoreo no solo tienen que pagar el impuesto del lugar en el que se encuentra su domicilio principal o desde donde se realizan los despachos, sino que dicha interpretación implicaría que deberá pagar el impuesto en todas las ciudades destinatarias de las mercancías que distribuyen. Esto resulta ilógico, afirma el interviniente, si se tiene en cuenta que en el país hay 1.101 municipios, según la división político administrativa de Colombia.

Adicionalmente, aduce que en el trámite de la última reforma tributaria se intentó dar claridad al elemento de territorialidad del ICA, pero la norma finalmente dejó abierta la posibilidad para que cada ente territorial interpretase a su discrecionalidad cuál es el lugar de perfeccionamiento del contrato de compraventa, cuyo tenor debía ser absolutamente inequívoco.

A estos efectos, señaló que la jurisprudencia ha sido reiterativa en establecer que no se pueden gravar las actividades realizadas en un determinado municipio sujetas a gravamen en cualquiera otra localidad, aduciendo que en esta última se destina o consume el producto, en la medida en la que el hecho generador de este impuesto no es el consumo de bienes o servicios, sino el desarrollo de la actividad comercial.

En ese orden de ideas, FENALCO argumenta que el hecho generador del ICA se ha visto desnaturalizado por la indebida aplicación del principio de territorialidad en las actividades comerciales, que conlleva a una posible doble tributación sobre un mismo hecho generador, lo cual está proscrito por la Constitución.

Además, considera que los apartes acusados del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 desconocen el artículo 338 de la Constitución Política, en el entendido en el que para las ventas realizadas en municipios donde no hay establecimiento de comercio ni punto de venta, la norma se torna ambigua y puede prestarse para que se presenten múltiples interpretaciones atinentes a definir cuál es el lugar en el que efectivamente se conviene el precio y la cosa. A modo de ejemplo, el interviniente pone de presente una posible ambigüedad que se podría presentar cuando las ventas se realizan a otros comercializadores mediante catálogos o televentas, con el riesgo de gravar doblemente a los distribuidores.

En otro orden de ideas, FENALCO manifiesta que los principios aplicables a la actividad tributaria se deben ver reflejados tanto en el diseño de los impuestos por el Legislador, como en su recaudo por la administración. En este sentido, trajo a colación lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-261 de 2002, en la que se dispuso que la eficiencia tributaria “*se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal*”. Por tanto, consideró que la eficiencia en el diseño de un impuesto se predica en la medida en la que genere pocas distorsiones económicas, lo cual, en su criterio, no se observa en la norma bajo estudio de constitucionalidad.

Ahora bien, FENALCO también argumentó la falta de claridad respecto de la territorialidad del ICA y del hecho generador en las actividades comerciales de mayoreo. Principalmente, consideró que el hecho generador de este tributo se refiere específicamente a la realización de actividades dentro de las respectivas jurisdicciones municipales, ya que su origen es un gravamen de patente, esto es, que se cobra por el uso de la infraestructura del municipio.

Señala que el Congreso expidió la Ley 49 de 1990, que en su artículo 77 buscaba solucionar la controversia surgida alrededor de la tributación de la actividad industrial y estableció:

“Artículo 77. Impuesto industria y comercio. Para el pago del impuesto de industria y comercio sobre las actividades industriales, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción.”

A partir de lo anterior, se planteó la necesidad de determinar, en el caso de actividades realizadas en diversas jurisdicciones, el lugar donde se entiende realizado el ingreso, a fin de cuantificar la base gravable sobre la que se debe liquidar el impuesto en cada entidad municipal.

Concluyó que, como fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad del citado artículo 77 frente al cálculo de la base gravable en la industria fabril³, el contribuyente debería tributar en el lugar donde se pacta el precio y la cosa sin importar dónde se realice las ventas ni el medio, a no ser que tenga establecimiento de comercio en otro municipio en cuyo caso allí tributaría como comerciante por las ventas que realice.

Finalmente, argumentó que la interpretación adoptada por las entidades territoriales genera unas consecuencias por la falta de claridad frente a la territorialidad del ICA para los comerciantes mayoristas. Específicamente, refirió que, si se obliga al comerciante mayorista a tributar en el lugar de

³ El interviniente cita la sentencia del 17 de octubre de 1991, en la que la Corte Suprema de Justicia resolvió una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 77 de la Ley 49 de 1990.

destino del producto, esto representará (i) una carga administrativa desproporcionada para los comerciantes; (ii) una inequidad respecto a los municipios en los que los mayoristas tienen sus establecimientos de comercio; (iii) un ataque a los municipios que han establecido incentivos tributarios a las empresas para que se establezcan en su territorio, y (iv) una discriminación hacia el comercio frente a la industria.

Por lo tanto, y con el propósito de evitar los inconvenientes antes listados, FENALCO sugiere que se interprete el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, en el sentido en el que se asimile la actividad de mayoreo o distribución a la de los industriales. Lo anterior para que el ICA se pague en el lugar en el que la empresa tiene su establecimiento, desde el cual se despacha la mercancía al almacén minorista.

Con todo, a través de escrito enviado posteriormente a la Corte y a manera de alcance a la primera intervención, FENALCO solicita a la Corte Constitucional que se declare la constitucionalidad de los literales (b) y (c) del numeral 2 del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016⁴, por considerar que dichas normas contribuyen a la claridad respecto del lugar en el que se debe realizar el pago del ICA.

4.8. Cámara Colombiana de Comercio Electrónico

La Directora Ejecutiva de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico presenta intervención en este proceso, en el que solicita a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

Para sustentar su solicitud de exequibilidad, la CCCE mencionó que la discusión respecto de la territorialidad del ICA no nace particularmente por las ventas no presenciales, pues incluso antes del surgimiento de las tecnologías que permitieron la venta por medios electrónicos y de la Ley 1819 de 2016, ya existía la discusión sobre cuál era el municipio con derecho a cobrar impuesto frente a tales actividades.

En este sentido, el interviniente trajo a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-121 de 2006, en la que esta Corporación se refirió a la territorialidad del ICA, indicando que, en el caso de actividades comerciales e industriales, el contribuyente debía tributar en el municipio que facilitó la infraestructura de servicios, mercado y recursos físicos, que generaron ingresos por la actividad ejecutada.

Como resultado de la problemática presentada, el Legislador consideró pertinente incluir, con carácter obligatorio, los criterios tendientes a definir la jurisdicción con derecho a exigir el impuesto sobre los ingresos por las actividades gravadas con ICA, rescatando en el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, los criterios jurisprudenciales mencionados anteriormente.

⁴ Pretensión establecida en el escrito de aclaración en el marco de la intervención presentada por FENALCO respecto de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia. Dicho escrito de aclaración fue radicado en la Secretaría General de la Corte el 19 de julio de 2018.

Así, la CCCE consideró que el literal (c) del numeral 2 del artículo 343 no viola el **principio de territorialidad** y que, por el contrario, lo que hace es reafirmarlo, pues el Congreso cumple con el deber constitucional de certeza del tributo. De hecho, la norma permitió resolver las constantes controversias que se generan entre los diferentes entes territoriales frente al lugar donde se entiende realizado el ingreso, así como los graves perjuicios que ello genera ante el contribuyente.

A este respecto, existe unanimidad en que el hecho imponible es la realización de la actividad que en este caso, la CCCE consideró que corresponde a lo siguiente:

“Para el caso de las ventas por Internet, el criterio determinante para configurar donde se grava el impuesto de Industria y Comercio, es aquel del lugar desde donde se despacha la mercancía, lo cual en nuestra consideración le da total certeza del lugar donde queda gravado el tributo y donde deberá realizarse su pago. En materia de ventas a través de Internet, es fácil concluir que los municipios de destino o de entrega de la mercancía, no tienen ninguna relación con el criterio determinante que consiste en el municipio donde materialmente se desarrolla la actividad comercial. Muchas empresas que venden por Comercio Electrónico a través de Internet, no tienen presencia o nunca han realizado la más mínima gestión o actividad comercial en sitios desde donde se hace el pedido o dónde es entregada la mercancía, razón por la cual mal podría gravarse el ICA en dicho territorio.”⁵

Ahora bien, con respecto al cargo **por violación al principio de reciprocidad**, la Cámara aclaró que la norma impugnada de ninguna manera lo viola, en la medida en la que no está excluyendo el deber de financiación de los gastos e inversiones públicas sino que, por el contrario, determinó de manera más precisa y certera el lugar dónde se causa y debe pagarse el tributo, con el propósito de que el contribuyente realice el pago y no haya lugar a interpretaciones o ambigüedades respecto a su cumplimiento.

4.9. Intervenciones ciudadanas

4.9.1. Los ciudadanos Jhonier Vallejo López y Juan Fernando Giraldo Nauffal solicitan a la Corte que adopte un fallo **INHIBITORIO** ante la ineptitud de la demanda o, de manera subsidiaria, declare la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones demandadas.

En relación con el cargo por el presunto desconocimiento del principio de territorialidad, a partir de los criterios que sobre el mismo ofrece la sentencia C-121 de 2006, los intervinientes consideraron que la Corte debe declararse inhibida, pues el demandante no expone de manera precisa cuáles son los parámetros definidos en la providencia citada y si los mismos están

⁵ Escrito de intervención de la CCCE, Folio 161.

contenidos en la parte resolutive o motiva y, en este último caso, si hacen parte de la *ratio decidendi* de la sentencia. Así, teniendo en cuenta que se trata de un cargo por desconocimiento de una sentencia de constitucionalidad proferida por esta Corporación, el accionante estaba en la obligación de sustentar si se trataba de desconocimiento de la parte resolutive o, en su defecto, indicar la regla de interpretación contenida en la parte motiva.

Con respecto a los cargos por vulneración de los principios constitucionales que rigen el sistema impositivo, por un lado, y de los principios de consecutividad e identidad flexible, por el otro, los intervinientes consideraron que dichos cargos no cumplen con los requisitos establecidos en la jurisprudencia para su aptitud. En ese sentido, frente al primero, observan que el actor no señala de manera concreta cuál es la norma constitucional que consagra los principios que rigen el sistema impositivo y cuál es la razón que permita concluir que la norma acusada los vulnera. Por otro lado, con respecto a la violación de la consecutividad e identidad flexible, indicaron que el demandante se limita a indicar las alteraciones sufridas por el texto a lo largo del debate, sin señalar por qué tales modificaciones no guardan relación de conexidad temática o justificar en qué medida se incumplieron los debates reglamentarios.

De otra parte, en lo referente al cargo por violación al principio de territorialidad del ICA, señalan los intervinientes que el demandante realiza una interpretación errónea de la sentencia C-121 de 2006. Sobre este particular, precisaron que la Corte Constitucional, mediante dicha providencia, reafirmó el criterio de territorialidad según el cual el impuesto se causa a favor del municipio en donde se ejerzan o realicen las actividades comerciales, y no en el lugar donde se obtengan los ingresos, como lo afirma el demandante.

A su vez, añadieron que esta Corporación dispuso que era “*conveniente la expedición de normas legales que con carácter general señalen pautas, orientaciones, regulaciones o limitaciones relativas al factor territorial como determinante del sujeto activo del impuesto de industria y comercio*”. Esto implica que existe un margen de libertad legislativa en la definición de los criterios de territorialidad del ICA, los cuales se ejercen por el Congreso con la expedición de la norma acusada.

Por último, frente a ese cargo, señalaron que el demandante fundamenta el cargo de violación al principio de territorialidad en un análisis descontextualizado de la sentencia C-121 de 2006, por lo que incumple con el requisito de pertinencia constitucional y la Corte debería declararse inhibida frente a ese cargo.

Por otro lado, los intervinientes consideran que el demandante parte de una interpretación errónea acerca del lugar donde se entiende realizado el hecho generador del ICA en las actividades comerciales reguladas por la norma acusada. A este respecto, señalaron que, para determinar cuándo se configuró el acuerdo sobre la cosa y el precio, se requiere el consentimiento de las

partes sobre dichos elementos. La formación de dicho consentimiento requiere de dos actos simples unilaterales que deben converger, que consisten en la oferta y la aceptación. De igual modo, éstos últimos deben cumplir con unas características intrínsecas a su naturaleza, que de modificarse, resultarían en un acto jurídico diferente.

Al igual que la oferta, señalaron los intervinientes, la aceptación debe cumplir con ser pura, simple y oportuna, pues si ante una propuesta de negocio se manifiestan reservas o se acepta de manera condicionada, dichas manifestaciones unilaterales de voluntad (oferta y aceptación) no convergen y no se puede formar el consentimiento. De hecho, si se cumplen determinados requisitos, la manifestación de voluntad del destinatario de la oferta puede considerarse una contrapropuesta, caso en el cual se entiende que el comprador formuló una nueva oferta de negocio según el artículo 855 del Código de Comercio. En este evento, si la nueva propuesta planteada por el comprador es aceptada por el vendedor de manera pura, simple y oportuna, el contrato se entenderá perfeccionado en el lugar de residencia del proponente, es decir, del comprador.

Con todo, según los intervinientes, la anterior argumentación demuestra que existen diversos supuestos donde el tributo se causa en la jurisdicción correspondiente al lugar de residencia del comprador. Así las cosas, consideran que los municipios donde se realice la actividad comercial por vendedores que no tengan establecimiento o punto de venta, podrán determinar y exigir el pago del tributo en el evento en el que el comprador asentado en dicha entidad sea quien realice la oferta y por tanto adquiera la condición de proponente.

Al final, los ciudadanos Vallejo y Naufall consideraron que el cargo planteado por el actor parte de una interpretación equivocada de la norma, por lo que se incumple el **requisito de certeza** y la Corte Constitucional debe declararse inhibida para conocer del fondo respecto al mismo.

Posteriormente, los intervinientes se refieren **al cargo por violación de los principios tributarios de legalidad y certeza**. Sobre este asunto, refieren que las normas acusadas satisfacen plenamente dichos principios, pues el alcance de las expresiones es determinable a través de otras normas jurídicas o de su simple interpretación gramatical.

De hecho, señalan que la expresión “*donde se perfecciona la venta*” y “*donde se convienen el precio y la cosa vendida*” hacen referencia a la formación del consentimiento que se logra mediante la oferta y la aceptación, las cuales se encuentran reguladas en los artículos 845 a 860 del Código de Comercio. Por su parte, el artículo 864 del estatuto comercial dispone que el contrato se entiende celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta.

De acuerdo con lo anterior, concluyeron que el Legislador, en su amplio poder de configuración legislativa de la obligación tributaria, determinó con

precisión el aspecto espacial del elemento objetivo del hecho generador del ICA en los apartes demandados. Así, el sujeto activo es completamente determinable y corresponderá, en el primer evento, al municipio en donde se encuentra ubicado el proponente una vez recibe la aceptación de la oferta y, en el segundo evento, al municipio desde el que se envía o remite la mercancía vendida.

Finalmente, los intervinientes consideraron que **no se viola el principio de reciprocidad del tributo**, pues la infraestructura que se utiliza de manera preponderante en la realización de la actividad es la del municipio donde el vendedor tiene la oficina, establecimiento, punto de venta y bodega, siendo esta la entidad que, en reciprocidad, está llamada a percibir el tributo.

En suma, los intervinientes solicitan a la Corte Constitucional (i) declararse inhibida para resolver los cargos formulados en los numerales 3 a 4.1 de la demanda de inconstitucionalidad (violación del principio de territorialidad de los tributos) y (ii) denegar la petición de declarar la inexecutable por los cargos formulados en los numerales 4.2 y 4.3 de la demanda (violación a los principios de legalidad y certeza y al principio de reciprocidad).

4.9.2. El ciudadano Héctor Mauricio Mayorga Arango formula intervención que defiende la **EXEQUIBILIDAD** de las disposiciones acusadas.

Consideró importante aclarar, en primera medida, que el punto de conexión que genera la territorialidad del ICA, es la utilización de la infraestructura del territorio en el que se desarrolla la actividad comercial, y no como lo interpreta el demandante cuando sostiene que se trata del municipio de entrega de la mercancía o en donde se generan los ingresos. En su criterio, dicho concepto resulta errado, pues el ICA grava la actividad comercial y no la generación de ingresos.

Posteriormente, procedió el interviniente a realizar un cuadro comparativo del contenido de la sentencia C-121 de 2006, el cual contrapone con lo dispuesto en la demanda de inconstitucionalidad. Particularmente, consideró lo siguiente:

- (i) El municipio que genera y es fuente de riqueza es aquél que le permita desarrollar la actividad de servicios, independientemente del lugar donde esté ubicada la clientela.
- (ii) El elemento configurativo de un establecimiento virtual está dado por el punto de conexión con el territorio que le permite desarrollar e interrelacionar el mundo virtual con el mundo real, lo cual queda concretado en la logística de salida.
- (iii) La materia imponible del tributo es la venta no la compra, por lo que debe medirse en donde se ejerce la actividad comercial para vender y no el lugar de entrega del producto. Considerar lo contrario sería proponer un nuevo hecho generador y modificar la materia imponible.

A partir de lo anterior, el interviniente considera que la demanda se basa en una interpretación personal del demandante, carente de apego a las disposiciones legales y jurisprudenciales, que constituye el reflejo de lo que ocurre en la práctica en los municipios, en donde se pretende gravar en su jurisdicción actividades que no tienen lugar dentro de su territorio, a través de una interpretación “acomodaticia”.

Por otro lado, respecto a la **razonabilidad de la norma**, encontró el interviniente que, por tratarse de una actividad comercial que depende del cliente, resulta razonable que la regla adoptada por el Legislador atienda al elemento diferenciador del comercio electrónico, que consiste en la logística del envío de las mercancías ordenada. Así, se definió el lugar de causación como el lugar donde se organizan los pedidos, se acopia la mercancía y esta se despacha, lo cual reconoce que es allí donde se aprovecha la jurisdicción para atender al mercado de clientes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, a través del concepto número 6468 del 2 de octubre de 2018, solicita a la Corte que adopte un **FALLO INHIBITORIO** ante la ineptitud sustantiva de la demanda respecto del literal (b) del numeral 2º del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, ante la falta de certeza en la formulación del cargo por violación al principio de territorialidad. Por su parte, solicitó la declaración de **EXEQUIBILIDAD** del literal (b) frente al cargo por violación al principio de certeza tributaria. Finalmente, solicitó la **EXEQUIBILIDAD** del literal (c) de la norma acusada, pero únicamente por los cargos formulados en la demanda de la referencia.

5.1. En primer lugar, el Ministerio Público procedió a analizar las razones por las cuales la demanda resulta inepta frente al cargo contra el literal (b) acusado, ante la falta de certeza en las razones que sustentan la formulación del mismo, por violación del principio de territorialidad. En ese sentido, consideró que no es cierto que el aparte demandado permita inferir que la causación del ICA se produce en el municipio donde el responsable de dicho tributo tiene su establecimiento o sede comercial y, a partir de esa interpretación, derivar la inconstitucionalidad de la norma. Según ello, lo que el actor indica en la demanda es que el impuesto se causa en el municipio en donde se hace la entrega de la cosa vendida, partiendo de la base que la entrega de la misma es lo que permite que se haga efectiva la venta y, en esa medida, se trata del hecho que causa el impuesto.

A partir de lo anterior, la Procuraduría considera que la demanda parte de una interpretación de la norma que no es cierta, por lo que solicita a la Corte Constitucional **declararse inhibida** para conocer de fondo el cargo contra el literal (b) del numeral 2º del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, en relación con el cargo de violación al principio de territorialidad establecido en el artículo 287 de la Constitución.

5.2. En segundo lugar, el Ministerio Público también desarrolló los argumentos para defender la constitucionalidad del literal (b) frente al cargo **por violación al principio de territorialidad**, en caso de que esta Corporación decidiese conocer de fondo dicho asunto.

Así, se refiere a la potestad del Congreso para crear los impuestos, incluidos los de propiedad de los entes territoriales, frente a la cual goza de una amplia libertad de configuración. Como consecuencia de lo anterior, los entes territoriales deciden si imponen o no los tributos, cuya propiedad de los recursos recaudados les pertenece, aunque dicho ejercicio debe realizarse en los términos definidos por el Legislador, incluido lo correspondiente a la propiedad de los mismos. Lo anterior por cuanto la autonomía de la cual gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley.

A su vez, indicó que el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 estableció las pautas concretas que definen a cual municipio pertenece el ICA y, para el caso que motiva la demanda, lo hizo en función de los contratos de compraventa, razón por la cual la Procuraduría entró a analizar en qué consiste esa forma de pacto o convención.

Principalmente, precisó que para el impuesto del ICA, y dada la estructura del negocio jurídico de la compraventa, puede haber tres municipios de causación que definen la propiedad de su recaudo: el del lugar en que se realiza la venta, el lugar en el que se realiza la compra y el lugar donde se ejecuta el contrato con la entrega de la cosa vendida. Según el Ministerio Público, cualquiera de las tres opciones que escogiese el Legislador para determinar en concreto a cuál de ellos pertenece el recaudo del ICA causado, resulta ajustado a la Constitución, en la medida en la que aquel goza de la más amplia potestad de configuración normativa al respecto. Incluso, indica que puede definir otros criterios de causación, como lo es el *“lugar del despacho de la mercancía”* que analizaría más adelante en referencia al literal (c).

Por la anterior, solicita de manera subsidiaria a la petición de inhibición, que la Corte Constitucional declare la exequibilidad del literal (b) del numeral 2º del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016.

5.3. En tercer lugar, la Procuraduría procede a analizar el cargo presentado en contra del literal (c) del numeral 2 del artículo 343, específicamente en lo referente a **la violación del principio de territorialidad**. Para ello acude a argumentos más concretos del orden constitucional, al señalar que dicha disposición estaba sustentada en el principio de eficiencia tributaria. Lo anterior por considerar que resultaría dispendioso y costoso para los municipios donde se entreguen pocas cantidades de bienes vendidos a través de sistemas de televentas, electrónicos o similares, realizar el cobro judicial o coactivo del impuesto en cabeza de un evasor del ICA, a sabiendas que está en la obligación de cobrarlo.

También señaló que, si se acude a la interpretación del demandante, se puede comprometer el derecho que asiste a los compradores de obtener los suministros que a bien tengan, porque a un vendedor de esa naturaleza le puede resultar más costoso realizar los trámites para el pago del ICA en el municipio de entrega de la cosa vendida, y decida no vender por ese motivo.

Finalmente, señaló que la norma estimula tanto el ingreso en las arcas públicas del municipio donde se despachan las mercancías vendidas, así como la generación de empleo en el mismo. De hecho, el Ministerio Público consideró que la medida va en consonancia con el principio de eficiencia tributaria, pues es un solo municipio el que controla toda la actividad comercial de despacho de mercancías vendidas.

Con todo lo anterior, la Procuraduría solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del literal (c) del numeral 2º del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016.

5.4. En cuarto lugar, en relación con el cargo por **violación al principio de certeza tributaria** en contra de los literales (b) y (c) del numeral 2º del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016. Tras realizar un análisis del concepto de certeza tributaria, encontró la Procuraduría que en el caso no hay compromiso de dicho principio en relación con las normas demandadas, pues en las mismas se define con claridad meridiana la propiedad de los ingresos del ICA mediante la causación de dicho impuesto. Así, la norma estableció que el ICA se causa a favor del municipio donde se perfecciona la venta (el lugar en el que se conviene el precio y la cosa vendida), cuando la actividad comercial del sujeto obligado se realiza en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de venta. A su vez, la norma dispuso a favor del municipio donde corresponde al lugar del despacho de la mercancía, cuando se trate de ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, televentas y ventas electrónicas.

Ahora bien, otra cosa sería que, cuando hay claridad y certeza en la norma tributaria, los comportamientos elusivos o evasivos no son responsabilidad del Legislador, sino de los sujetos pasivos de la obligación tributaria, y corresponde al sujeto activo a desarrollar el principio de eficiencia tributaria, ejerciendo su autoridad por vía administrativa o judicial.

Así, solicitó a la Corte que declare la constitucionalidad de los literales (b) y (c) del numeral 2º del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 en relación con el cargo analizado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 343

(parcial) de la Ley 1819 de 2016, pues se trata de una previsión que hace parte de una Ley de la República y que es acusada por su contenido material.

Asunto preliminar. Existencia de cargo de inconstitucionalidad

2. De manera previa al análisis de fondo y de acuerdo con lo solicitado por algunos intervinientes, la Corte debe determinar, de manera preliminar, si los argumentos planteados en la demanda configuran un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser decidido de fondo por la Sala.

En efecto, el Ministerio de Hacienda, la DIAN, el Ministerio del Interior y dos de los intervinientes ciudadanos consideran que el cargo es inepto, puesto que está basado en consideraciones subjetivas del actor sobre el contenido de la norma acusada, las cuales a su vez sustentan en razones que no son de naturaleza constitucional, sino de conveniencia o relativas a presuntas consecuencias desfavorables para las finanzas de las entidades territoriales. Asimismo, advierten que los cargos están fundamentados en la presunta vulneración de contenidos de rango legal y no de naturaleza constitucional, lo que hace impertinente la acusación formulada. Del mismo modo, señalan que la argumentación es insuficiente, bien porque deja de exponer todos los elementos de juicio necesarios, en particular respecto de qué disposiciones constitucionales resultan vulneradas, o bien porque se sostiene en la contradicción entre la norma acusada y el precedente constitucional, sin precisar cuál es el contenido de esa jurisprudencia.

El Procurador General también solicita que se adopte un fallo inhibitorio en relación con la demanda contra el literal (b) del artículo acusado. Advierte que el presupuesto para el cargo planteado por el actor sobre ese particular consiste en que del hecho que la norma acusada estipule que el ICA se causa a favor del municipio en donde se perfecciona la venta, se sigue necesariamente que la entidad territorial beneficiaria es aquella en la que el vendedor tiene ubicado su establecimiento de comercio. Esta circunstancia, para el Ministerio Público, no es cierta, en tanto la norma acusada señala que el municipio beneficiario es aquel donde se conviene la naturaleza y precio del bien, sitio que no necesariamente corresponde con aquel en que el vendedor tiene su sede. De allí que la premisa legal sobre la que se soporta el cargo es, a su juicio, inexistente.

3. La jurisprudencia reiterada de la Corte determina que los cargos de constitucionalidad deben cumplir con un grupo de requisitos argumentativos mínimos, los cuales son indispensables para contar con los elementos de juicio necesarios para adoptar un pronunciamiento de fondo. Sobre este particular existe un precedente estable y reiterado, el cual es retomado en la presente decisión⁶.

Al respecto, se parte de advertir que el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone como requisito de la demanda de inconstitucionalidad

⁶ Sentencia C-082 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

el planteamiento de las razones por las cuales se considera que la norma acusada viola la Constitución. La jurisprudencia constitucional, en cuanto a este requisito, ha considerado de manera sistemática que estas razones deben cumplir con condiciones argumentativas mínimas, que si bien no corresponden a una carga procesal sometida a formalismos o consideraciones técnico jurídicas particulares, son imprescindibles para que la Corte pueda adoptar un fallo de fondo. Así, la **sentencia C-1052 de 2001**⁷, a través de reglas jurisprudenciales que se han mantenido inalteradas, determinó que los argumentos que sustentan el cargo deben cumplir con condiciones de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.⁸

3.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal, que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

3.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

3.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que *“el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁹ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de*

⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ La síntesis planteada en esta decisión es tomada de la sentencia C-370 de 2006 (M.P. M.J. Cepeda, J. Córdoba, R. Escobar, M.G. Monroy, A. Tafur y C.I. Vargas)

⁹ Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad¹⁰.”¹¹

3.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados *“en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”*¹². En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

3.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad de que las razones de inconstitucionalidad guarden relación *“en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”*¹³

4. Contrario a como lo plantean los intervinientes y el Ministerio Público, la Sala advierte que en el presente caso concurren las condiciones mínimas argumentativas antes reseñadas. Para ello, debe tenerse en cuenta que buena parte de las solicitudes de inhibición no están dirigidas a cuestionar la aptitud de los cargos propuestos, sino la premisa sobre la cual descansa la demanda, consistente en que, para el actor, el municipio beneficiario del ICA, tratándose de actividades comerciales de compraventa de bienes, debe ser el lugar donde reside el comprador, pues es allí donde se generan los recursos de los que se lucra el vendedor. En ese sentido, las objeciones formuladas están, en realidad, enfocadas a cuestionar el fondo de la cuestión, por lo que escapan del ámbito propio de la admisibilidad de la demanda.

5. De otro lado, la Corte considera que los argumentos del libelo con **ciertos**, puesto que del texto de las normas acusadas se colige que el municipio donde reside el comprador no necesariamente corresponde al lugar donde se perfecciona la venta o donde se realiza el despacho de las mercancías,

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

respectivamente. De allí que sea viable argumentar, como lo hace el actor, que se afecte el interés de dichos municipios y, con ello, las normas constitucionales que prevén los principios de equidad y justicia tributaria, que en concepto del demandante exigen que sean las localidades donde se obtiene el ingreso las que deban tener la condición de sujeto activo del ICA. Sobre este particular y habida cuenta el cuestionamiento planteado por la Procuraduría General, la Sala encuentra que si bien es cierto que el sitio de perfeccionamiento del contrato de compraventa no necesariamente coincide con el municipio donde se ubica el vendedor, en todo caso la norma acusada no identifica al sujeto activo como el lugar donde se entregan las mercaderías. Así, en la medida en que la demanda sostiene que los principios mencionados exigen que sea ese municipio y no otro el que tenga la condición de sujeto activo del ICA, entonces la acusación encuentra sentido de cara a la literalidad de los apartes normativos demandados. Esto debido a que dichos contenidos no imponen el deber que el municipio titular del ingreso fiscal sea aquel en donde reside el comprador de las mercancías.

6. Los cargos propuestos son **claros**, puesto que la acusación se comprende con facilidad, al punto que la totalidad de los intervinientes y el Procurador General expresan opiniones sustantivas sobre la materia. En efecto, a juicio del demandante el municipio beneficiario del ICA debe ser, en todos los casos, aquel donde reside el comprador, pues es en este donde se derivan los recursos con los que se pagan los bienes respectivos. De lo contrario, se estaría otorgando el ingreso fiscal a un municipio diferente a la jurisdicción donde se originan los recursos que paga el comprador de los bienes, lo que para el actor es inequitativo e injusto, por lo que se contrapone con lo previsto en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución.

Así, como las normas acusadas prevén fórmulas opuestas, esto es, que radican el impuesto en otros lugares, se violan las normas constitucionales. Asimismo, debido a que los conceptos de “lugar donde se perfecciona la venta” o “lugar de despacho” no son para el actor unívocos, se afectan los principios de certeza y legalidad del tributo. Como se observa, censuras de este carácter son fácilmente identificables y que guardan relevancia constitucional, puesto que el actor (i) presenta argumentos para demostrar que los conceptos jurídicos mencionados son vagos y ambiguos, de modo que (ii) desconocen la obligación constitucional para el Legislador de definir los elementos estructurales de los tributos.

Acerca de este último aspecto debe también la Corte resaltar que basta que se acuse un concepto jurídico como potencialmente indeterminado y que esa acusación sea razonable, para que se estructure el cargo por vulneración de los principios de certeza y equidad tributaria. Asunto diferente es que, luego de ejercido el control de constitucionalidad, se llegue a la conclusión que el concepto resulte determinable a partir de su propia interpretación o con apoyo en otros contenidos normativos que circunscriban su genuino sentido. Sin embargo, este análisis pertenece al fondo del asunto y, por ende, es ajeno al ámbito de admisibilidad.

En el caso analizado, la acusación del actor es razonable, lo que motivó que varios de los intervinientes y el Procurador General expresasen puntos de vista sustantivos y divergentes sobre la materia, defendiéndose bien la posibilidad de que los conceptos acusados fuesen debidamente concretizados, o bien su indefinición resultase contraria a los principios de certeza y legalidad tributarias.

7. La **especificidad** y la **pertinencia** de los cargos se demuestra por el hecho que el actor, en cada uno de ellos, vincula la censura con normas constitucionales. Así, el primer cargo está relacionado, a juicio de la demanda, tanto con las previsiones superiores que asignan a las entidades territoriales la gestión de sus propios recursos (artículos 95-9 y 363 de la Constitución), como los principios de equidad y justicia tributaria (artículo 338 de la Constitución), según se ha explicado en precedencia.

Varios de los intervinientes consideran que los cargos son impertinentes, puesto que se basan, en realidad, en la opinión subjetiva del demandante acerca de cómo debería definirse el sujeto activo del ICA, perspectiva que haría parte de un juicio sobre la conveniencia de la medida legislativa y no sobre su constitucionalidad. Por ende, no plantea un debate constitucional, sino una crítica subjetiva acerca de cómo el Congreso definió la materia. La Corte no coincide con esta conclusión, pues la misma deja de tener en cuenta un aspecto contenido en la demanda, relativo a que el criterio de distribución que defiende el demandante se basa en un razonamiento que vincula a los artículos superiores antes mencionados.

Para el demandante, los principios de equidad y justicia del sistema tributario exigen un arreglo equitativo en la asignación de las cargas públicas, según el cual el municipio en donde se originan los recursos deba corresponder al que resulte beneficiario de los ingresos fiscales generados por el ICA. La Sala observa que varios de los intervinientes cuestionan esta conclusión y, en cambio, consideran que (i) la distribución en comento hace parte del amplio margen de configuración en materia tributaria, por lo que bajo el mismo criterio de justicia y equidad, es razonable la definición que sobre el sujeto activo del ICA hizo el Legislador; o (ii) que el debate planteado es de carácter estrictamente legal. Es evidente que estos cuestionamientos no están dirigidos a desvirtuar la aptitud del cargo, sino a expresar argumentos sustantivos sobre la constitucionalidad del precepto.

Sobre este particular, la Corte resalta que varios de los intervinientes confunden los planos de admisibilidad y del estudio de fondo. Ello con base en expresar que como existe una lectura diferente de las normas acusadas, respecto de la planteada en la demanda, o que el criterio de justicia que fundamenta la censura es equivocado, entonces el cargo es incierto o impertinente. Esta visión intenta, de manera errónea, utilizar el cuestionamiento sobre la solidez argumentativa del cargo para expresar críticas sustantivas sobre la materia analizada las cuales, se insiste, pertenecen al análisis de fondo. A su vez, aunque es cierto que la demanda hace algunas referencias a disposiciones legales para ilustrar el contenido de la censura, en

todo caso ello no desvirtúa la naturaleza constitucional de la acusación, basado en la mención y uso de los mencionados principios por parte del accionante.

A su vez, el segundo cargo sobre la presunta falta de definición de los conceptos que determinan el lugar de causación del impuesto y, con ello, el municipio beneficiario del ICA, está basado en la presunta vulneración de los principios de certeza y legalidad del tributo, los cuales también tienen naturaleza constitucional. Esto debido a que se fundan en el presunto incumplimiento del deber del Legislador de prever, de manera determinada y precisa, los elementos estructurales del ICA, en particular los criterios que sirven para la identificación del sujeto activo del tributo.

En relación con este cargo, la Corte también encuentra que varios de los intervinientes cuestionan la aptitud de la demanda a partir de argumentos que son propios del análisis de fondo. Con este fin sostienen que, contrario a lo planteado por el actor, las expresiones acusadas no son vagas o ambiguas, sino que se muestran inequívocas, de modo que la censura es inepta. Como es sencillo advertir, esta es un razonamiento que cuestiona el mérito del asunto, pues no pone en duda la estructura de la acusación planteada, sino que expresa contraargumentos contra la conclusión que expresa el demandante. Inclusive, si se aceptase que el cuestionamiento refiere a asuntos de admisibilidad del cargo, tendría que forzosamente llegarse a la conclusión que cuando la censura por violación de los principios de legalidad y certeza tributaria no deriva en la inexecutablez del precepto, entonces el cargo planteado es inepto. Esta afirmación se muestra problemática y, a su vez, comprueba la indebida yuxtaposición de los planos sobre la admisibilidad y el estudio de mérito sobre la demanda.

8. Por último, aunque si bien es cierto la demanda no abunda en razones para sustentar la acusación, la misma es **suficiente** para construir cargos de constitucionalidad discernibles. De un lado, el actor presenta una argumentación dirigida a demostrar que los principios de equidad y justicia tributaria exigen que, tratándose del ICA, el municipio beneficiario del impuesto debe ser aquel donde se originan los recursos, que el demandante identifica con el lugar de residencia del comprador del bien. De otro, la demanda expresa varias razones que justifican la presunta indefinición de los conceptos “lugar donde se perfecciona la venta” y “sitio de despacho”, los cuales son utilizados por las normas acusadas para la determinación del municipio donde se causa el ICA. Del mismo modo, la demanda hace uso de algunos apartes jurisprudenciales, tanto de esta Corte como del Consejo de Estado, que concurren en el sustento de los cargos, en particular con el fin de demostrar que es una materia discutida, donde se muestra necesario su definición por parte del juez constitucional.

En ese sentido, habiéndose acreditado el cumplimiento de los requisitos argumentativos del cargo de constitucionalidad, procede la Sala a identificar los problemas jurídicos objeto de la decisión, así como la metodología del presente fallo.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

9. El actor en su demanda, como ya se ha indicado, expresa tres cargos diferenciados: (i) vulneración del principio de territorialidad del tributo, el cual vincula tanto a los principios de equidad y justicia tributaria como a la propiedad que ejercen las entidades territoriales sobre sus propios recursos, entre ellos el ICA; (ii) desconocimiento de los principios de certeza y legalidad de los tributos, ante la presunta indefinición de los conceptos utilizados por las normas acusadas para la fijación de criterios de identificación del sujeto activo del ICA; y (iii) afectación de lo que denomina como principio de reciprocidad, el cual también vincula a los principios de equidad y justicia tributaria, por la vía de la necesidad que los ingresos derivados del ICA beneficien al municipio donde se originaron. Debe aclararse por la Corte que si bien la demanda ofrece algunos argumentos relativos a las modificaciones que sufrió la iniciativa que dio lugar a la ley parcialmente acusada, los mismos tienen un propósito eminentemente explicativo y no son formulados por el demandante con el ánimo de sustentar un cargo de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo, como de forma errónea lo comprendieron algunos intervinientes.

Hecha esta precisión, la Sala advierte que las censuras contenidas en la demanda pueden agruparse en dos acusaciones concretas. En primer lugar, los cuestionamientos por afectación de los principios de territorialidad y de reciprocidad refieren a una misma cuestión, relativa a la presunta afectación de los principios de equidad y justicia del sistema tributario, previstos en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución. Esto debido a que en los eventos regulados en las disposiciones demandadas, el ICA se causa en un municipio diferente a aquel en que reside el comprador, lugar que, en criterio del actor, es donde se originan los recursos derivados de la comercialización de los bienes y, por lo mismo, donde deben irrogarse los beneficios fiscales del tributo.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que aunque el actor también considera como vulnerado el artículo 287 de la Constitución, no ofrece argumentos para sustentar este asunto, centrándose la acusación en la presunta afectación de los principios de equidad y justicia tributaria, como se acaba de explicar. En efecto, la referencia que hace el demandante a la norma constitucional citada, tiene por objeto sustentar el argumento sobre el derecho que tienen los municipios donde se originan los ingresos para el pago de las mercancías comercializadas, de ser sujetos activos del ICA. Con todo, esta acusación no se basa en el desconocimiento de los derechos de propiedad que tienen las entidades territoriales sobre sus recursos endógenos que le han sido jurídicamente reconocidos, sino en la existencia de un mandato al Legislador para que fije determinados criterios para la identificación del sujeto activo del ICA que resulten justos y ecuanímenes. De allí que la acusación se base, de manera exclusiva, en la presunta vulneración de los mencionados principios¹⁴.

¹⁴ Nótese que en el apartado de la demanda en el que desarrolla la afectación del principio de territorialidad, el actor plantea argumentos que están unívocamente enfocados a cuestionar la distribución que se origina al negar a los municipios donde se realiza la compra de la condición de sujetos activos del ICA. De este modo,

En segundo término, la censura fundada en la presunta vulneración de los principios de certeza y legalidad del tributo, previstos por el artículo 338 de la Constitución, conforman un cargo autónomo, el cual será analizado de esa manera por la Corte.

Ante estas censuras, la mayoría de los intervinientes y el Procurador General consideran que las normas son exequibles. Estiman que no existe un mandato constitucional que obligue a que sea el municipio donde reside el comprador el que se beneficie del recaudo del ICA. Antes bien, advierten que la norma acusada tiene por objeto precisar la territorialidad de dicho ingreso tributario, asunto que incluso había sido requerido por la jurisprudencia constitucional, al analizar las normas que anteriormente regulaban la materia y que carecían de reglas particulares respecto de aquellos eventos en que el lugar de compra y de entrega de la mercancía no eran coincidentes. Agregan que existe un precedente identificable, tanto constitucional como contencioso administrativo, el cual establece que el criterio relevante para la identificación del lugar de causación del impuesto es el sitio donde se adelanta la actividad comercial, el cual no necesariamente debe coincidir con el municipio donde reside el comprador o se entregan las mercancías. Por último, exponen que la materia objeto de demanda hace parte del amplio margen de configuración legislativa y, en la medida en que acoge el criterio de desarrollo de la actividad comercial como factor dirimente para la territorialidad del ICA, se muestra razonable y proporcionado.

10. En consecuencia, la Sala deberá pronunciarse sobre dos problemas jurídicos diferenciados, a saber:

¿Se vulneran los principios de equidad y justicia tributarias, previstos en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución, cuando el Legislador dispone, en los casos en que (i) el vendedor carezca de establecimiento de comercio o punto de venta en el municipio donde se realiza la actividad comercial; y (ii) cuando la venta se adelanta a través de ventas por catálogo, comercio electrónico o por correo; el municipio beneficiario del ICA sea diferente al sitio donde reside el comprador de las mercancías?

¿Los conceptos “*municipio donde se perfecciona la venta*” y “*lugar de despacho de la mercancía*”, en tanto variables para la definición del municipio beneficiario del ICA, son indeterminados e indeterminables y, en

en la demanda se expresa que “*tratándose de ventas efectuadas por medios electrónicos estas “se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar del despacho de la mercancía”, puesto que en este evento el impuesto se causa en el lugar de despacho de la mercancía, lo que implica que en todos los casos el municipio que va a percibir el gravamen será aquel en el cual se encuentra el establecimiento o sede social del responsable del ICA, y no el municipio donde se materializa la venta, esto es donde se originan los recursos gravados.*” En efecto es obvio, tal como está concebida la regla, que si la venta se realiza por internet, el ámbito espacial en el que el sujeto responsable del ICA ejerce su actividad comercial no solo corresponde al lugar de despacho de la mercancía, sin que abarca todo el territorio nacional, es decir que todos los ingresos que perciba en desarrollo de dicha actividad van a tributar en el municipio donde tiene su sede comercial, y que los municipios donde se materializa la venta, en ningún caso percibirán el impuesto generado por las ventas realizadas en su jurisdicción, o lo que es lo mismo, se despoja al municipio de su facultad y derecho a recaudar y administrar los recursos tributarios que constitucional y legalmente le fueron asignados para el cabal cumplimiento de sus funciones.”

consecuencia, vulneran los principios de certeza y legalidad tributarias, dispuestos por el artículo 338 de la Constitución?

11. Para resolver estos asuntos, la Corte adoptará la siguiente metodología: iniciará con un estudio sobre el precedente constitucional acerca de los principios de equidad y justicia del sistema tributario, al igual que sobre los principios de certeza y legalidad del tributo. Luego, hará una caracterización acerca del impuesto de industria y comercio, en particular sobre su tratamiento jurisprudencial en lo que respecta a las reglas sobre territorialidad, conforme a las decisiones que al respecto han adoptado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado. Finalmente, a partir de las conclusiones que se deriven de los anteriores análisis, la Sala resolverá los cargos propuestos.

Los principios de equidad y justicia del sistema tributario

12. El artículo 95-9 de la Constitución dispone como uno de los deberes de la persona y el ciudadano el de contribuir el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad. De la misma forma, el artículo 363 determina que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así como en la prohibición de retroactividad. A partir de estas previsiones, sumadas al valor orientador de la justicia, propio del Estado Social de Derecho, la Corte identifica en su jurisprudencia los principios de equidad y justicia del mencionado sistema.

Sobre el contenido y alcance de esos principios existe un precedente consolidado y estable, el cual se reitera en la presente sentencia, a partir de la síntesis planteada en uno de los fallos recientes sobre la materia¹⁵.

13. El **principio de equidad tributaria** de que trata el artículo 363 de la Constitución opera como límite a la potestad impositiva del Legislador¹⁶, aunque también es expresión concreta del principio de igualdad¹⁷. En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al

¹⁵ Sentencia C-060 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta decisión se analizó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 1819 de 2016, entre ellos las reglas sobre conciliación en materia tributaria. Una de las materias analizadas fue la compatibilidad entre dichas disposiciones y el principio de equidad tributaria, en particular respecto del tratamiento jurídico entre contribuyentes morosos y cumplidos. Este mismo grupo de reglas fue reiterado en la sentencia C-119 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la cual declaró la exequibilidad condicionada de las reglas de la Ley 1819 de 2016 que impedían a los trabajadores independientes descontar del impuesto de renta los costos y gastos en que incurren para el desarrollo de sus labores. Uno de los argumentos que tuvo en cuenta la Corte es que impedir esa detracción desconocía los principios de equidad y justicia tributarias.

¹⁶ “*EL principio de equidad tributaria constituye una manifestación de la igualdad en el campo impositivo. Como consecuencia, muchas demandas de inconstitucionalidad en materia tributaria señalan una vulneración conjunta de estos dos preceptos. La configuración de este tipo de cargos explica que, en varias ocasiones, la Corte haya analizado los casos sin determinar claramente sus fronteras. El contorno difuso de estos postulados llevó a la sentencia C-1107 de 2001 a dar pautas de distinción y afirmó que, mientras el derecho a la igualdad corresponde a un criterio universal de protección, el principio de equidad adquiere una especial relevancia en el ámbito tributario, como límite al ejercicio de la potestad de configuración normativa del Legislador en la financiación del Estado.*” Sentencia C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷ Sentencia C-643 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, citada en la sentencia C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

contribuyente. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en *“un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”*.¹⁸

La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.¹⁹

Estas dos versiones se identifican, del mismo modo, con una comprensión estructural e individual de la equidad tributaria. En ese sentido, aunque en los términos del artículo 363 de la Constitución, la equidad es un principio que informa el sistema tributario en su conjunto, su componente horizontal es eminentemente relacional y se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo. En cambio, el componente vertical guarda identidad de propósitos con el principio de progresividad tributaria, el cual se predica no de los contribuyentes individualmente considerados, sino del sistema impositivo en su conjunto²⁰.

La jurisprudencia, del mismo modo, ha identificado determinados supuestos que, sin tener carácter taxativo, configuran vulneraciones al principio de equidad tributaria²¹.

13.1. Un primer supuesto es cuando el monto a pagar por concepto del tributo se define sin atender la capacidad de pago del contribuyente. Ejemplo de ello es la situación analizada en la **sentencia C-876 de 2002**²², fallo que declaró la inexecutable de la norma que establecía una base gravable presunta con carácter no desvirtuable, que incluso podía llegar a ser superior a la capacidad de pago del contribuyente.

¹⁸ Sentencia T-734 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterado en las sentencias C-169 de 2014, MP. María Victoria Calle Correa y C-600 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹ Sentencia C-600 de 2015.

²⁰ *“El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.”* Sentencia C-643 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la sentencia C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ La recopilación de variables de afectación de la equidad tributaria, en los tres primeros supuestos, es tomada de la sentencia C-010 de 2018, antes citada.

²² M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13.2. El segundo supuesto opera cuando la regulación grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas, sin que concorra una justificación constitucionalmente atendible para ello. Así, en la sentencia **C-748 de 2009**²³ se concluyó que se vulneraba el principio de equidad tributaria al otorgarse beneficios tributarios a los magistrados de tribunal, con exclusión de otros funcionarios judiciales que históricamente habían recibido el mismo tratamiento legal, tanto de índole laboral como administrativo y tributario.

13.3. El tercer supuesto de afectación del principio de equidad, identificado por la jurisprudencia constitucional, es cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias. Ello sucede en el caso que la obligación fiscal implique una expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Esto en razón a que dicha actividad productiva deba destinarse exclusivamente al pago del tributo, impidiéndose el logro de ganancia para el sujeto pasivo del mismo.²⁴ A este respecto, debe tenerse en cuenta que el efecto confiscatorio en mención opera cuando el impuesto genera un impacto desproporcionado en el patrimonio del contribuyente, con efectos claramente expropiatorios. Así, previsiones que establezcan tratamientos fiscales más gravosos o que deroguen beneficios impositivos, pero que carezcan de la entidad señalada y estén dirigidas a la satisfacción de fines constitucionalmente valiosos, no generan una infracción del principio de equidad tributaria²⁵.

13.4. Finalmente, un cuarto supuesto de vulneración de la equidad tributaria detectado por la jurisprudencia constitucional, este con un carácter más general, consiste en la prescripción por el Legislador de tratamientos jurídicos irrazonables, bien porque la obligación fiscal se base en criterios abiertamente inequitativos, infundados o que privilegian al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado. Para la Corte, “[l]a equidad tributaria se desconoce cuando se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas. La condición de moroso no puede ser título para ver reducida la carga tributaria. La ley posterior retroactivamente está produciendo una inequitativa distribución del esfuerzo tributario que se supone fue establecido de manera igualitaria. La reasignación de la carga tributaria paradójicamente favorece a quienes incurrieron en mora y se acentúa en términos reales respecto de quienes observaron la ley.”²⁶

14. Por último, el precedente analizado caracteriza al **principio de justicia tributaria**, como un mandato más general, que obliga al Legislador, no obstante es titular de una competencia amplia para definir las obligaciones tributarias, a abstenerse de imponer previsiones incompatibles con la defensa de un orden justo, lo cual tiene un vínculo intrínseco con el tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con

²³ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁴ Sentencia C-619 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁵ Sentencia C-1003 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁶ Sentencia C-511 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de un conjunto de normas que prescribían saneamientos fiscales y redenciones de las obligaciones tributarias a cargo de personas morosas en el pago de ciertos impuestos).

la eficacia en el recaudo fiscal. En términos de la jurisprudencia constitucional “[e]l principio de justicia tributaria, por su parte, ha sido interpretado como una síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder impositivo del Estado (CP art 95-9). Además de incorporar las exigencias de equidad y progresividad antes mencionadas, también reclama un sistema tributario eficiente, capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos. Así pues, al lado de la equidad y la progresividad, la eficiencia también constituye un componente medular de la justicia tributaria, dado que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos.”²⁷,²⁸

15. A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el principio de igualdad, así como los principios de equidad y justicia tributaria, operan como marco para la acción del Legislador en materia impositiva. Sin embargo, en la medida en que el Congreso tiene un amplio margen de configuración sobre este asunto, la inconstitucionalidad de las previsiones legales debe sustentarse no solo en la acreditación de un tratamiento diverso entre contribuyentes o situaciones jurídicas, sino que el mismo debe ser injustificado, manifiestamente desproporcionado o contrario al régimen constitucional que informa al sistema tributario²⁹.

De otro lado y con miras a la decisión del asunto planteado, también debe la Corte señalar que mientras el principio de equidad tributaria está vinculado a la evaluación de la capacidad económica del contribuyente, a fin que concorra una directa proporción entre el ingreso y la carga tributaria, el principio de justicia tributaria tiene un carácter más general, pues no solo evalúa dicha perspectiva desde el punto de vista relacional e individual, sino también desde uno sistemático, donde tiene un lugar central la garantía del recaudo eficiente de los tributos.

Si se parte de la premisa, comúnmente aceptada tanto la disciplina económica como en la jurisprudencia constitucional, según la cual uno de los mecanismos más eficaces para la intervención del Estado en la economía son los tributos³⁰, entonces el principio de justicia tributaria cobra diversas dimensiones. Se afecta dicho principio cuando, entre otras circunstancias (i) se establecen reglas que dificultan la eficiencia en el recaudo, al punto de imponer barreras para la financiación de los gastos del Estado; (ii) la regulación legal es

²⁷ Sobre los alcances del principio de justicia tributaria ver sentencias C-690 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-252 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-1060^a de 2001 (CP Lucy Cruz de Quiñonez).

²⁸ Sentencia C-492 de 2015, antes citada.

²⁹ Hasta este apartado la síntesis jurisprudencial ofrecida por las sentencias C-060 de 2018 y C-119 de 2018.

³⁰ “La Corte Constitucional es consciente de que las modificaciones que se hacen a las normas tributarias y, en general, las políticas de intervención económica que se adelantan, afectan directa o indirectamente, a algunos individuos y benefician, directa o indirectamente, a otros. En un Estado social de derecho, las políticas de intervención, incluidas las tributarias, no son económicamente neutrales; por el contrario, ellas persiguen fines particulares, para lo cual se alteran las condiciones económicas de los particulares. Esto es consustancial al ejercicio de las facultades de intervención del Estado en la economía, las cuales están expresamente autorizadas por la Constitución.” Sentencia C-007-02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

incompatible con la progresividad que guía al sistema tributario en su conjunto; o (iii) **la imposición del tributo involucra el desconocimiento de la necesidad de compensar los costos sociales que se derivan del ejercicio de la actividad económica gravada.**

16. Sobre este último particular, la Corte considera que se desconoce el principio de justicia tributaria cuando a pesar que determinada actividad económica involucra el uso de recursos naturales o de otra índole o, de manera general, se beneficia de un mercado en particular, el régimen fiscal no refleja en modo alguno una medida de compensación para dichos costos. Es claro que el poder impositivo del Estado y, en particular, su altísima capacidad de intervención en la economía a través del sistema tributario, no puede ser utilizado de manera tal que prive a las comunidades involucradas en la actividad económica gravada de fórmulas de compensación para los costos en que incurren o, de una manera más general, que genere desbalances en el mercado con un nivel de intensidad que lleven a resultados materialmente injustos en términos distributivos.

Bajo esta lógica, mecanismos como la tributación ambiental, generalmente conocida como “impuestos verdes” resultan *prima facie* constitucionales, en tanto desarrollo válidos del principio de justicia tributaria³¹. Ello debido a que un ingreso fiscal que tenga por objeto (i) retribuir el costo que en términos de contaminación y uso de recursos naturales o (ii) generar desincentivos para aquellas actividades con un alto costo social, mayor a los beneficios que irrogan a la economía y a la sociedad, es intrínsecamente justo y compatible con la fundamentación constitucional del sistema tributario. Sin embargo, es importante anotar que el vínculo entre el principio de justicia tributaria y la compensación de costos mencionada puede lograrse a través de diversas vías, debido al amplio margen de configuración que tiene el Legislador sobre la materia. Por ende, lo que se exige es que el sistema tributario, en su conjunto, termine por definir un arreglo distributivo injusto para las comunidades o mercados afectados, sin que ello signifique que los costos deban compensarse a través de un ingreso tributario particular y concreto.

17. En conclusión, la distinción básica entre los principios de equidad y justicia tributaria consiste en que mientras el primero se ocupa esencialmente de la correlación entre capacidad económica e imposición de cargas impositivas, el segundo opera como parámetro general del sistema tributario, el cual obliga tanto a la eficacia del recaudo, como al imperativo constitucional que el ejercicio de la potestad tributaria no implique una distribución manifiestamente injusta de las cargas públicas o la imposición de barreras para la compensación de los costos sociales derivados de las actividades económicas gravadas.

Los principios de certeza y legalidad tributaria

³¹ Acerca del vínculo entre mecanismos de tributación ambiental, entre otras herramientas para la modificación de comportamientos de los agentes de mercado en la economía, puede consultarse: Ogus, Anthony (1999) Nudging and Rectifying: The Use of Fiscal Instruments for Regulatory Purposes. *Legal Studies* 19(2), 245-266.

18. Mientras los principios de equidad y justicia tributaria versan sobre los resultados distributivos del ejercicio de la actividad fiscal del Estado, los principios de certeza y legalidad tributaria están sustentados en el vínculo entre dicha función del Legislador y la legitimidad democrática, que para el caso significa que sea el órgano de representación popular el que defina, de manera suficiente, los elementos estructurales de los tributos.

De manera similar al análisis anterior, la Corte evidencia que sobre esta materia existe un precedente constitucional consolidado y estable. En esa medida, se reiterarán las reglas principales que se derivan del mismo, a partir de una reciente recopilación sobre la materia³².

19. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto político liberal que lo precedió tuvo entre sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de *no taxation without representation*, el cual está enfocado a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo, así como la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en dicho proceso de formulación normativa.

A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confiere al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general, para definir los impuestos. Así, el artículo 150-12 confiere al Legislativo la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido y de una manera más precisa, su artículo 338 fija las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, a saber (i) que salvo en los casos en que concurren estados de excepción³³, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe también tenerse en cuenta que, conforme los artículos 300-4 y 313-4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley³⁴; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, a condición que aquellas hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que

³² Sentencia C-060 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta decisión se estudió la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 1819 de 2016, entre ellas una que otorgaba al Gobierno Nacional la competencia para determinar la disminución del porcentaje de costo presuntivo de la base gravable del impuesto de la renta, derivado de actividades vinculadas al cultivo de café. La Corte declaró la inexecutable del precepto, al considerar que era contrario al principio de legalidad tributaria.

³³ Esta es la interpretación que la Corte realiza de la expresión “*en tiempo de paz*”, prevista en el artículo 338 de la Constitución. Sentencias C-416 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-134 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

³⁴ Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias.

20. Concorre un grupo significativo de sentencias de la Corte que han definido el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria. Por ende, para efectos metodológicos se reiterarán las reglas fijadas por esos precedentes, a partir de tres ejes definidos: las funciones del principio, su relación con la certeza tributaria y los escenarios en los que válidamente puede diferirse a las autoridades gubernamentales la definición concreta de elementos del tributo.

21. En cuanto a lo primero, se ha indicado que el principio de legalidad tributaria descansa sobre la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural, en la cual estén representados las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales. Con todo, la jurisprudencia constitucional identifica³⁵ funciones precisas del principio, a saber:

21.1. Materializa el principio de predeterminación del tributo, el cual impone a las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, la obligación de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal antes señalados. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la habilitación constitucional para que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones especiales, así como los supuestos en donde resulta válido que el Gobierno determine algunos aspectos específicos del tributo correspondiente.

21.2. El principio de legalidad tributaria incide en la seguridad jurídica. Esto debido a que la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de controversia sobre el alcance de la obligación tributaria.

21.3. En la medida en que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal, el principio de legalidad tributaria también cumple propósitos de garantía del principio de *unidad económica*, a través del cual se coordinan dichas competencias concurrentes entre los niveles central y local del Estado, en búsqueda de la coherencia en el ejercicio del poder impositivo. Sobre este particular, expresa la Corte que *“corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso*

³⁵ Esta relación de funciones es sistematizada en la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Igualmente, sobre la materia puede analizarse la recopilación planteada en las sentencias C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub, y C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización. (...) De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos del orden territorial, carecería de sentido la expresión que emplea el inciso primero del artículo 338 de la Constitución y según la cual “La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.*³⁶

21.4. La legalidad del tributo se predica de las diferentes modalidades de ingresos tributarios, bien sean impuestos, tasas, contribuciones o tributos *sui generis*. No obstante, desde la Constitución si se advierten niveles diferenciados en el grado de definición exigido. Así, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera “clara e inequívoca” por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la prefiguración de sus aspectos básicos, los cuales son concretizados por las asambleas y concejos. Así, se reafirman los elementos centrales de la legalidad tributaria, a saber: (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de todos y cada uno de los elementos del mismo; (iii) la ausencia de soberanía fiscal en cabeza de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, con base en su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley³⁷.

22. Ahora bien, el principio en comento está intrínsecamente relacionado con la certeza tributaria. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que si bien las normas fiscales, y en general, toda disposición jurídica, conserva un grado de indefinición derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos, a efectos de cumplir con el mandato que se deriva del principio de legalidad objeto de examen. En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución. Como lo ha señalado este Tribunal, “[l]a Constitución establece entonces que la ley debe fijar directamente los elementos esenciales del tributo, pero no cualquier definición basta para satisfacer el principio de legalidad. Una abierta imprecisión en el diseño de la obligación implica que las autoridades encargadas de ejecutarla serán las llamadas a completar los vacíos o indeterminaciones de la regulación legal, con lo cual estas terminarían definiendo a su vez aspectos esenciales de los elementos constitutivos del gravamen cuyo establecimiento es competencia del Congreso. Por tanto, estos elementos deben fijarse de modo suficientemente claro y cierto. No obstante,

³⁶ Sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁷ Sentencias C-594 de 2010 y C-615 de 2013, ambas M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la Corte ha sostenido de manera consistente que las normas jurídicas, al estar formuladas en lenguaje natural, están expuestas a situaciones de ambigüedad y vaguedad.³⁸ Si, entonces, cualquier imprecisión fuera suficiente para declarar inconstitucional una norma, se llegaría a la consecuencia irrazonable de reducir drásticamente el poder tributario de los órganos de representación popular pluralistas, al exigirles un grado de exactitud frecuentemente irrealizable en el lenguaje ordinario, y pese a la importancia que tiene este instrumento en el Estado Social de Derecho.³⁹ Así, para asegurar un ámbito de certeza suficiente en todo tributo, la jurisprudencia ha señalado que una imprecisión en la regulación de los elementos esenciales del tributo es inconstitucional, sólo “si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser [su] s elementos esenciales”.⁴⁰”⁴¹

En consecuencia, la inexecutable por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Como lo ha considerado este Tribunal, “solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria”⁴²

23. El tercer aspecto consiste en definir en qué escenarios y bajo qué condiciones resulta válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo. Sobre el particular debe partirse de la base que si bien el principio de certeza tributaria obliga a que sean los órganos colegiados de elección popular los que definan los elementos estructurales del tributo, concurren (i) asuntos técnicos asociados a esos elementos que, por su especificidad, son inasibles por la generalidad propia de las normas dispuestas por el Congreso; o (ii) variables asociadas a los elementos del tributo que, debido a su dinámica y necesidad de periódica actualización, deben ser diferidas a disposiciones

³⁸ Genaro Carrió, por ejemplo, dice que “[...] todas las palabras que usamos para hablar del mundo que nos rodea, y de nosotros mismos, son, al menos, potencialmente vagas”. Carrió, Genaro R.: “Sobre los lenguajes naturales”, en *Notas sobre Derecho y lenguaje*, 4ª edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1994, p. 34. Alf Ross asegura por su parte “[...] que la mayor parte de las palabras son ambiguas, y que todas las palabras son vagas, esto es, que su campo de referencia es indefinido”. Ross, Alf: *Sobre el Derecho y la justicia*, Trad. Genaro R. Carrió, 3ª edición, Buenos Aires, Eudeba, 2005, p. 170.

³⁹ Sentencia C-714 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime). En ese caso, se demandaba por supuesta falta de claridad una norma tributaria que creaba una exención deducción por la inversión en “activos fijos reales productivos”. La Corte declaró exequible la disposición, y al definir los alcances del principio de certeza y predeterminación fiscal, sostuvo: “[...] una reacción [...] podría llevar a interpretar el principio de legalidad tributaria en un sentido tan estricto y riguroso, que prohibiría cualquier tipo de imprecisión en el acto tributario general, así fuera mínima o superable con arreglo a otros elementos derivados del contexto normativo y situacional en que el referido acto se expidió. Pero, en ese caso, en aras de evitar un vaciamiento del principio de legalidad por la vía de admitir regulaciones indeterminadas o abiertas, prácticamente termina por eliminarse el poder tributario que la Carta le confiere a los órganos de representación popular pluralistas, pues les exige un grado de exactitud frecuentemente irrealizable en el lenguaje ordinario en el que se expresa la ley, que a menudo le depara al intérprete encargado de aplicarla o ejecutarla varias alternativas de entendimiento”.

⁴⁰ Sentencia C-253 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esa ocasión, la Corte consideró que una norma tributaria, que regulaba uno de los elementos esenciales de una contribución parafiscal, no violaba el principio de certeza tributaria, por cuanto si bien acarrea problemas de interpretación, estos no eran insuperables con arreglo a criterios razonables de interpretación.

⁴¹ Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴² Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

reglamentarias. En estos casos, resulta válido el diferimiento a las autoridades gubernamentales de la función de definir tales aspectos, dentro del marco que la ley fije para el efecto.

Sobre este precedente, en la **sentencia C-585 de 2015**⁴³, al recopilar las reglas jurisprudenciales sobre la materia, fueron identificados los supuestos en donde se considera válida la delegación a la administración de aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos, respecto de los elementos definidos por el Legislador, las cuales ahora se reiteran.

22.1. En primer lugar, la reglamentación de las obligaciones formales en materia tributaria pueden diferirse al reglamento, entendiéndose dichas obligaciones como aquellas actividades sobre recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos. Ello siempre y cuando dichas regulaciones administrativas (i) no comprometan los derechos fundamentales; y (ii) tengan carácter excepcional.

Correlativamente a esta posibilidad, se violan los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración elementos esenciales a las obligaciones tributarias sustantivas. En ese sentido, se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos estructurales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley.

22.2. La jurisprudencia de la Corte contempla que los aspectos técnicos o variables económicas sujetas a actualización permanente, son aquellos asuntos que válida y usualmente son delegados a la definición mediante reglamento. Así, *“en esos eventos, dado que se trata de realidades difícilmente aprehensibles de forma definitiva e instantánea en un precepto legal, y a que se requiere un nivel de detalle y actualización incompatibles con los caracteres de la ley, el legislador puede delegar la concreción de los elementos definidos en abstracto en la ley a las autoridades administrativas con la competencia jurídica, técnica y epistemológica adecuadas. La Constitución se ubica entonces en un punto intermedio de dos extremos, pues por una parte no admite que se entregue la competencia exclusiva del Congreso de predeterminar con claridad los elementos esenciales del tributo, pero tampoco impide que se delegue en el Gobierno la reglamentación de aspectos técnicos, fluctuantes, que requieren actualidad y detalle, sin desconocer que inciden en la base gravable.”*⁴⁴

Es con base en esta consideración, que la Corte ha avalado la constitucionalidad de normas que difieren a las autoridades administrativas (i) la definición periódica del precio de un bien, como elemento para la conformación de la base gravable de una contribución parafiscal⁴⁵; (ii) la

⁴³ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁴ Sentencia C-585 de 2015, antes citada.

⁴⁵ Sentencias C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

determinación del avalúo de los bienes inmuebles, como variable económica para la determinación de la base gravable del impuesto predial y conforme a los rangos autorizados por el Legislador a las autoridades territoriales⁴⁶; (iii) la identificación, a partir de las directrices fijadas por los organismos de control, del valor patrimonial de títulos, bonos y seguros de vida, como activos integrantes de la base gravable para el impuesto a la renta⁴⁷; y (iv) la determinación de la base gravable del impuesto sobre las ventas, tratándose de operaciones de importación de bienes excluidos, en tanto la misma disposición legal había señalado que dicha definición debía realizarse con arreglo a la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase y de origen nacional⁴⁸.

23. Con base en estas decisiones, la Corte concluyó en la citada **sentencia C-585 de 2015** que (i) tratándose de aspectos u obligaciones formales, el Legislador puede delegar en la administración la regulación de trámites administrativos para la ejecución de las normas tributarias, siempre que no comprometan derechos fundamentales y se trate de una facultad excepcional, relacionados con el recaudo y sus circunstancias, la liquidación, discusión y administración de ciertos tributos; (ii) en el caso de la regulación de obligaciones sustanciales impuestas por el poder tributario, el principio de legalidad y certeza tributaria obliga a que sean definidos por el Congreso. Ello sin perjuicio que se difiera en el reglamento la concreción de las variables económicas que inciden en la conformación específica de los elementos estructurales del tributo de que se trate. Por ende (a) la ley debe determinar directamente los elementos del tributo, pero esto no le impide remitir a nociones que tengan una contrapartida variable en la realidad económica (por ejemplo, a precios, a valores, a índices de bursatilidad), aunque su expresión concreta le corresponda a la administración, pues en tales eventos las reglas técnicas permiten aplicar los conceptos empleados con un alto nivel de certeza; (b) si bien no es preciso que se defina estrictamente en la ley el mecanismo para medir o expresar esa variable, sí se debe determinar por el Legislador la forma en que la autoridad administrativa debe fijar dicho mecanismo, lo cual significa que debe haber pautas, criterios o estándares generales incluso flexibles, que orienten la reglamentación de la materia; y (c) en ningún caso la ley puede facultar al Ejecutivo para cambiar o introducir elementos nuevos a las reglas dispuestas por la Ley.

24. A su vez, otras decisiones de la Corte⁴⁹ han planteado supuestos de validez de la asignación de competencias al reglamento para la definición de obligaciones tributarias, bajo las siguientes categorías:

24.1. Datos técnicos o económicos cuya concreción no pueda realizarse por la misma ley, como sucede con los casos antes enunciados de fijación de parámetros para la valoración de activos, avalúos catastrales, certificación de precios o índice de bursatilidad de acciones. En cada uno de estos eventos, el

⁴⁶ Sentencia C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁷ Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴⁸ Sentencia C-597 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁹ C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

precedente jurisprudencial ha identificado que se trata de elementos variables, que por esta razón no pueden ser predefinidos por el Legislador, pero que son en todo caso determinables, debido a que responden a realidades técnicas susceptibles de concreción cierta. Es decir, aunque en dichos casos se reconoce a la administración un margen de apreciación para la determinación de la variable, concurre un marco predeterminado para su definición.

24.2. Conceptos que no obstante carecer de carácter unívoco en la ciencia económica, resulten determinables a partir de ciertos parámetros.

25. Conforme las reglas anteriores, la Corte reafirma que la determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador. Con todo, variables técnicas o económicas pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales, siempre y cuando cumplan dos condiciones: (i) que se trate de aspectos que por su naturaleza o por su necesidad de continua actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley; y (ii) que en todo caso existe un parámetro que defina el marco de acción de la actividad de la administración, bien sea porque el mismo ha sido previsto por el Legislador, o bien porque se derive de un parámetro objetivo y verificable, generalmente obtenido de la ciencia económica.

El impuesto de industria y comercio y su tratamiento jurisprudencial en cuanto a su territorialidad

26. El impuesto de industria y comercio es un ingreso tributario de carácter territorial y, por ende, configura un ingreso endógeno de los entes locales. Este rubro, como lo explican los intervinientes en el presente proceso, tiene un lugar central en las finanzas territoriales, en particular en aquellos municipios donde se realizan las actividades económicas objeto de gravamen.

El hecho económico gravado, como se deriva de la denominación misma del tributo, es el ejercicio directo o indirecto de actividades industriales, comerciales o de servicios en el correspondiente municipio. El artículo 32 de la Ley 14 de 1983 determina que el ICA *“recaerá, en cuanto a la materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos.”*

A partir de estas definiciones, la jurisprudencia constitucional identifica⁵⁰ los elementos esenciales del ICA, a saber: (i) es un impuesto de carácter municipal; (ii) el hecho gravado consiste en las actividades comerciales, industriales y de servicio; (iii) el factor territorial determina cuál es el

⁵⁰ Sentencias C-121 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, reiterada en la decisión C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

municipio llamado a cobrar el tributo, criterio que radica en el hecho en que las actividades mencionadas “*se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales*”; (iii) conforme la exposición de motivos de la Ley 14 de 1983, el ICA **técnicamente no recae sobre artículos sino sobre actividades que se benefician de los recursos, la infraestructura y el mercado de los municipios y son fuente de riqueza.**

27. Como se observa en el asunto objeto de examen, el factor territorial del hecho generador del ICA es materia objeto de controversia. En efecto, tratándose de mercados simples, en donde las actividades de producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios se llevan a cabo en el mismo municipio, no existe duda acerca de quién es el sujeto activo del tributo. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas esta situación dista de concurrir, pues en la mayoría de las relaciones comerciales participan diversos municipios, lo que podría implicar una falta de precisión de la norma legal analizada, en tanto es plenamente posible que la ejecución o realización de la actividad comercial o de servicios se predique de más de una jurisdicción. Esta situación, además, resulta agravada cuando el proceso de comercialización prescinde de espacios físicos, como sucede con las diferentes formas de ventas a distancia, entre ellas el comercio electrónico.

Esta problemática fue la que motivó la demanda contra apartes de los artículos 195 y 198 del Decreto 1333 de 1986, resuelta por la Corte mediante la **sentencia C-121 de 2006**⁵¹. En esa oportunidad, el actor consideró, entre otros asuntos,⁵² que esas disposiciones, que en esencia reproducen lo anteriormente enunciado, en el sentido que el ICA recae sobre las actividades que se ejerzan o se realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, vulneraban tanto la certeza tributaria como el principio de Estado unitario. Lo primero debido a que ante la evidente ambigüedad en el concepto sobre el lugar de ejercicio de la actividad, las normas acusadas no permitían identificar con la suficiente precisión el sujeto activo del tributo. Lo segundo, en razón a que al ser el ICA un impuesto municipal y advertida la ambigüedad mencionada, la definición concreta de los anteriores elementos recaería en los órganos representativos territoriales, lo cual haría que el impuesto fuese cobrado de maneras diversas a lo largo del país y de acuerdo con la particular comprensión que de la norma acusada hiciese cada municipio y con el riesgo de generar doble tributación.

28. Para resolver este asunto y luego de recapitular el precedente sobre la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria y los principios de legalidad y certeza del sistema impositivo, la Corte partió de advertir que concurrían otras normas respecto de hechos gravables específicos como generación de energía, actividades industriales y la prestación de servicios públicos domiciliarios, donde se fijaron previsiones más precisas sobre la identificación del sujeto activo del ICA. Sin embargo, la regla general demandada sí fijaba un criterio más amplio y, por lo mismo, menos definido.

⁵¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵² La demanda también se enfocó a cuestionar que la definición de “actividad comercial” se hiciera a partir de la remisión a una cláusula abierta del Código de Comercio, lo cual a juicio del actor afectaba la certeza tributaria, esta vez respecto de la concreción del hecho generador. Con todo, este asunto no guarda relación con la materia analizada en el presente caso, por lo que no será objeto de síntesis.

Con todo, consideró que una regulación de este carácter no vulneraba el principio de Estado unitario, puesto que hace parte de la amplia competencia del Legislador en materia fiscal determinar los elementos esenciales de los tributos, pudiendo incluso establecer fórmulas amplias que fuesen luego concretizadas por las entidades territoriales, en los casos de los ingresos endógenos de estas. A su vez, de esta manera se evitaba vaciar la competencia constitucional de los entes locales, situación que se derivaría de la delimitación precisa de los elementos que conforman el ICA en tanto tributo municipal.

29. La sentencia en comentario también llamó la atención respecto de que, debido a la amplitud de la mencionada fórmula legal, se generaron múltiples conflictos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, derivados del hecho de que la dispar regulación territorial sobre el ICA llevaba a que en casos concretos se estuviese ante escenarios de doble tributación. Ello explicado por la existencia de normas concurrentes de diversos municipios que terminaban por gravar el mismo hecho económico.

Acerca de este aspecto, la Corte reconstruyó la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la materia, a partir de la cual llegó a la conclusión que el lugar donde se ejerce la actividad comercial y, en particular, el sitio de fabricación o producción del bien o servicio, es el factor dirimente para determinar el sujeto activo del ICA. Por lo tanto, aquellas regulaciones municipales que identificaban al sujeto activo como el municipio donde se realiza la venta, inducían a una doble tributación en contra del contribuyente, quien pagaría el tributo tanto en el lugar donde se produce el bien o servicio (y donde se utiliza el mercado e infraestructura respectivos), como el municipio donde se comercializa el bien. Esto más aun cuando el concejo municipal definía una fórmula amplia de responsabilidad tributaria, que grave con el ICA todas las compras que se realicen en el municipio, de manera indiscriminada⁵³

Debido a la importancia que tienen estos argumentos, la Sala considera importante transcribirlos *in extenso*

“[E]l Consejo de Estado se ha pronunciado, no ya sobre la legalidad de acuerdos municipales o distritales relativos al impuesto de industria y comercio, sino sobre actos administrativos oficiales, proferidos por las administraciones municipales o distritales, en los cuales se liquidaban impuestos a cargo de ciertos contribuyentes. En estas

⁵³ Sobre este particular, la sentencia del 24 de noviembre de 2000 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicación 7600123240001999061201-10889, M.P. Daniel Manrique Guzmán, citada por el fallo C-121 de 2006, es expresa en afirmar, refiriéndose a la regulación sobre ICA del municipio de Santiago de Cali, que *“es claro para la Sala que cuando la norma demandada dispone que la retención del impuesto de industria y comercio se practicará ‘por todas las compras de bienes o servicios’ y que además comprende los pagos o abonos en cuenta efectuados dentro de la jurisdicción del municipio de Santiago de Cali, sin tener en cuenta además si el proveedor tiene o no agencia o sucursal en él, se está imponiendo el recaudo frente a un hecho que no configura legalmente ‘el hecho generador’ del impuesto de industria y comercio, frente a unos ‘sujetos pasivos’ no previstos en la ley, y además se pretende gravar con el impuesto las actividades ejercidas en ‘otras jurisdicciones municipales’, so pretexto de establecer el sistema de retención, lo que implicaría el recaudo de tributos generados por fuera de la órbita municipal, desconociendo así el principio de territorialidad del impuesto de industria y comercio.”*

oportunidades, el Consejo ha buscado evitar la posibilidad de doble tributación; como ejemplos de ese tipo de decisiones de la Sección Cuarta, se presentan las siguientes:

** En decisión de enero 24 de 1992, se sostuvo que en el caso de la actividad industrial, ésta termina con la venta y comercialización del producto, razón por la cual no podía establecerse un impuesto sobre la producción y otro sobre su comercialización ya que ello implicaría una doble tributación. La base gravable de la actividad industrial, con relación al sujeto pasivo, sólo podía determinarse por el volumen de ingresos relacionados con la venta de su producción dentro de los límites territoriales del municipio y en consecuencia el municipio no podía gravar con el impuesto de industria y comercio las ventas realizadas por el contribuyente en establecimientos comerciales ubicados en municipios diferentes. (Sección Cuarta. Sentencia de 92/01/24, C.P Carmelo Martínez Conn. Actor: Facomec Rad. 2958)*

** En pronunciamiento de 28 de febrero de 1992, la Sección Cuarta sostuvo, en cambio, que si bien era cierto que de conformidad con el Acuerdo 47 del Concejo Municipal de Medellín, constituían materia imponible del impuesto de industria y comercio, "las actividades comerciales", no podía pasarse por alto el hecho de que "la actividad industrial", de conformidad con el Ley 14 de 1983, artículo 32, también constituía materia imponible del tributo, y que si la misma se realizaba en otro municipio diferente a donde se lleva a cabo la comercialización de esa actividad, la territorialidad del tributo correspondía al municipio en donde se realizaba la actividad principal que constituía materia imponible, independientemente de los municipios en los cuales se efectuaran las correspondientes ventas, pues en este evento estas eran parte de dicha actividad industrial. (Sentencia de 92/02/28. Sección Cuarta. C.P Carmelo Martínez Conn. Actor Industria Colombiana de Llantas. Rad. 3140.)*

** Más adelante, en similar sentido al del fallo anterior, en pronunciamiento vertido en la Sentencia de fecha 93/11/29, sostuvo el Consejo que "para los efectos de la labor de interpretación de la Ley 14 de 1983 no se considera acertado separar la "venta" como un hecho aparte distinto de la "producción" para justificar el criterio de que cada uno de ellos caracteriza dos actividades gravables distintas ejercidas por el mismo sujeto. La venta del producto es la culminación del proceso económico del industrial, pero no es actividad adicional o diferente de la fabricación del mismo. El producir por producir no es actividad industrial en sentido económico o fiscal; la actividad es industrial y la medida del impuesto adoptada por el legislador es la venta de productos, pero ello no significa que de industrial que es, lo convierta en comercial." (Sentencia de 93/11/29. Sección Cuarta. C.P Consuelo Sarria Olcos. Actor Legislación Económica S.A. Rad. 4960)*

** Posteriormente, en Sentencia del 24 de junio de 1994, tras la expedición de la Ley 49 de 1990 (cuyo artículo 77 precisó que refiriéndose a actividades industriales, el municipio llamado a cobrar el tributo era aquel donde se encontrara ubicada la fábrica o planta industrial), el Consejo reiteró que, conforme a dicha norma, el impuesto de industria y comercio por la actividad industrial debía ser cancelado en municipio donde estuviera la planta industrial, teniendo como base los ingresos brutos provenientes de su comercialización. En efecto, al respecto se dijo en tal pronunciamiento: “En conclusión y sin que constituya un cambio de jurisprudencia de la Corporación sino la aplicación de la nueva regulación legal contenida en la ley 49 de 1990 es necesario darle cumplimiento al art. 77 de dicha norma. **No puede dejar de observarse la insuficiencia de la norma que regula a partir de 1990 esta materia, porque si bien se solucionó el problema de la conformación de la base gravable para las actividades industriales en los municipios donde está ubicada la planta industrial, se dejó sin definición alguna el aspecto atinente a las ventas que el mismo industrial realice en municipios diferentes a aquel de las sede fabril y por lo tanto, podría presentarse el problema de un gravamen que se aplicara sobre la misma base y con respecto a la misma actividad y operación económica, en el evento en que resultara válido el gravamen que impusieran los municipios diferentes al de la sede industrial por la venta de la producción, alegando que se trata del ejercicio de una actividad comercial.**” (Negrillas fuera del original) (Sentencia de 94/06/24 Sección Cuarta. C.P. Guillermo Chahín Lizcano. Actor CIA. Colombiana de alimentos. Rad. 5474) Nótese cómo la Sección Cuarta considera insuficiente la nueva norma tendiente a definir el sujeto activo del impuesto de industria y comercio.*

Ahora bien, esta interpretación jurisprudencial de los fallos últimamente citados sistemáticamente se ha venido reiterando, como puede apreciarse en los últimos pronunciamientos al respecto, que insistentemente se refieren a que la actividad industrial necesariamente requiere la comercialización de la producción, porque se fabrica no para conservar el producto, sino para que salga al mercado, por lo cual la comercialización constituye una de las etapas del proceso industrial y por ello cuando el fabricante vende su producto no se despoja de su naturaleza de industrial, sino que culmina el ciclo normal de la fabricación, de lo cual se concluye que el industrial tributa en el municipio de la sede fabril, teniendo como base gravable los ingresos provenientes de la comercialización de la producción.⁵⁴

5.4.5 Otros asuntos relacionados con la determinación del sujeto activo del impuesto de industria y comercio, han sido los relativos a tópicos como estos: (i) Que la labor de coordinación que tienen los

⁵⁴ Sentencias recientes sobre este punto son, entre otras, la de 19 de mayo de 2005, Radicación 14582, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, Actor ICO PINTURAS S.A.; la de 23 de junio de 2005, radicación 13844, C.P. Ligia López Díaz, Actor Cementos del Nare S.A.

representantes de ventas o visitantes médicos no es suficiente para entender que se realiza una actividad comercial, pues es en la sede industrial en donde el producto se comercializa, y por lo tanto es allí donde se tributa; (ii) que la sola tenencia de una agencia comercial no puede ser considerada como la infraestructura a través de la cual se comercializa; (iii) que los "representantes de ventas" de una sociedad que actúan en otro municipio distinto a la sede fabril, no son demostrativos de la actividad comercial objeto del gravamen, para efectos de determinar el sujeto activo del impuesto, etc...⁵⁵" (Subrayas originales).

30. Con base en estas consideraciones, la Corte concluyó que la norma acusada era inexecutable. Para ello recordó que la violación del principio de certeza y legalidad tributaria depende de que concurra la *"oscuridad invencible del texto legal"*. En el caso analizado, las diferentes interpretaciones no se habían originado por el texto mismo, sino a partir de las diversas comprensiones que del mismo habían realizado los distintos concejos municipales. A su vez, dichos entendimientos habían sido objeto de armonización mediante un grupo de decisiones del Consejo de Estado, las cuales habían fijado criterios para el efecto, particularmente relacionados con la primacía del municipio donde se produce el bien o servicio. Así, *"la Jurisdicción contenciosa ha acudido a diversos criterios interpretativos, que atienden especialmente a los principios de justicia y equidad tributaria. Así por ejemplo, como arriba se vio, fue la jurisprudencia de esta jurisdicción la que primero explicó que la actividad industrial debía entenderse cumplida en la sede fabril, y que la misma involucraba la comercialización el producto industrial, criterio que fue recogido posteriormente por la Ley 49 de 1970. (...) Lo anterior lleva a concluir que, como lo afirman algunos de los intervinientes, los problemas interpretativos que denuncia la demanda no provienen tanto de lo que la norma prescribe, sino más bien de la forma en que la misma ha sido desarrollada o aplicada. No obstante, debe admitirse que el carácter absolutamente general de las pautas fijadas por el legislador en el artículo 32, ahora bajo examen, en especial en lo relativo al señalamiento del factor territorial como elemento determinante del sujeto activo del tributo, ha llevado a la necesidad de interpretarlo en el momento de su aplicación, en especial en aquellos casos conflictivos en los cuales alguno de los elementos de la actividad gravada tiene implicaciones en varios municipios. Sin embargo, estima la Corte que dicha labor interpretativa ha sido posible, es decir, que a partir de lo que genéricamente dispone la disposición han podido los tribunales, el Consejo de Estado y las autoridades administrativas establecer el factor territorial determinante del sujeto activo del tributo, por lo cual no puede afirmarse que la indeterminación de la norma sea de tal magnitud que equivalga a un oscuridad o confusión total."*⁵⁶

31. Con todo, el mismo fallo concluyó que a pesar que de que cláusulas generales de este tenor, susceptibles de ser definidas mediante una labor

⁵⁵ Al respecto se pueden ver las sentencias de 05/05/19, radicación 14582; o la de 05/07/28, radicación 14876.

⁵⁶ Sentencia C-121 de 2006, fundamento jurídico 5.6.

interpretativa y mediadas por el carácter autoritativo de las decisiones judiciales, son compatibles con la Constitución, este hecho no obsta para que fuera plenamente posible, e incluso aconsejable, que el Legislador, titular de la potestad amplia en materia de regulación tributaria, fije fórmulas más precisas para la determinación del sujeto activo del ICA. Esto en particular respecto de situaciones en donde resulta más difícil determinar el sujeto activo del tributo, como sucede con la actividad de transporte, el comercio electrónico o las actividades sobre intangibles, la actividad industrial que se desarrolla en varios municipios o ciertos casos de prestación de servicios personales. En estos eventos, *“para que la solución de estos conflictos no se produzca por la vía de la interpretación de la ley en sede judicial, como se viene presentando hasta ahora, es conveniente la expedición de normas legales que con carácter general señalen pautas, orientaciones, regulaciones o limitaciones relativas al factor territorial como determinante del sujeto activo del impuesto de industria y comercio, para evitar situaciones de doble tributación por el mismo hecho económico, o conflictos entre las administraciones municipales y los contribuyentes, suscitados por la actuación administrativa a la hora de liquidar el tributo de industria y comercio, en aquellos casos en los cuales las actividades gravadas presentan elementos que se vinculan a más de un municipio.”*

32. Por último, la Corte también evidencia que el balance jurisprudencial planteado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado sobre los criterios para la territorialidad del ICA se mantienen inalterado hasta la actualidad, como lo demuestra el análisis de la jurisprudencia más reciente de ese alto tribunal.

Sobre el particular, resulta ilustrativa la sentencia del 18 de octubre de 2018⁵⁷, en la cual el Consejo de Estado resolvió en segunda instancia la demanda presentada por una empresa productora de textiles contra el Distrito Capital de Bogotá. La entidad territorial profirió emplazamiento para el pago del ICA por parte de la empresa y respecto de varios periodos gravables, luego siendo multada por no declarar el mencionado impuesto. La empresa consideró que las actuaciones de la administración distrital eran nulas, puesto que está localizada en el municipio de Soacha (Cundinamarca) y aunque buena parte de su producción se vende en Bogotá, dichas ventas son concertadas a través de agentes comerciales, que luego retornan a la sede de la empresa donde se formalizan los pedidos y se expiden las facturas correspondientes. Por esta razón, había pagado el ICA a favor del municipio de Soacha y no a Bogotá, como lo pretendía el Distrito.

El Tribunal de instancia consideró que los actos administrativos eran legales, en tanto lo requerido por el Distrito refería a aquellos recursos percibidos por bienes confeccionados por terceros y comercializados en Bogotá. La empresa impugnó la decisión al considerar que si bien dicha comercialización había tenido lugar, en todo caso el lugar de perfeccionamiento de la venta fue Soacha.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación 25000-23-37-000-2014-00810-01(22416). M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Para resolver la apelación, la Sección Cuarta partió de recordar que “[e]s criterio uniforme y consolidado de la Sala⁵⁸, que su causación, cuando se trata de actividades comerciales de venta de bienes, tiene lugar en el sitio en que concurren los elementos del contrato de compraventa, esto es, el precio, el plazo de pago y la cosa que se vende. Así mismo, que para determinar la jurisdicción en que se configura la obligación tributaria, no resulta relevante establecer el lugar desde el cual se realizan los pedidos⁵⁹.” A esta regla se suma otra, también contenida en el precedente contencioso, según la cual “la labor que efectúan los agentes de venta es de coordinación, distinta por demás, a la de comercialización de bienes, y que por lo tanto, aquella no genera el tributo⁶⁰.”

33. A partir de estas consideraciones, el Consejo de Estado advirtió que el factor dirimente para resolver acerca de la territorialidad del ICA es el lugar donde se perfecciona la venta, sitio que no está predeterminado y cuya definición, por lo tanto, depende de un análisis de carácter probatorio. En el caso examinado, se encontró que el lugar donde se perfeccionaban las ventas era Soacha, pues allí se suscribían las facturas respectivas y, adicionalmente, se verificaba que la totalidad de las ventas a nivel nacional de la empresa había sido reportada como base gravable del ICA pagado a Soacha, por lo que el emplazamiento para pago en Bogotá constituiría doble tributación. En términos de la sentencia, se encontraban probados dos hechos que hacían nulos los actos administrativos distritales: (i) las gestiones adelantadas en Bogotá no implicaban el ejercicio de actividad comercial en esta ciudad, pues las labores que se desarrollaban allí son de coordinación y promoción de productos al igual que asesorías y toma de pedidos de los clientes, para ser solicitados y despachados desde el municipio de Soacha; y (ii) la empresa tiene registrado en Soacha su establecimiento de comercio y presentó en ese municipio las declaraciones del impuesto de industria y comercio por los años gravables discutidos, en las cuales incluyó como gravados los ingresos que el Distrito Capital le adicionó en los actos demandados, por lo tanto, no puede este último gravarlos en su jurisdicción, pues con ello desconoce el principio de territorialidad del gravamen, y la prohibición de doble imposición tributaria.

De esta manera, el Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó la nulidad de los actos administrativos atacados.

34. Con base en las consideraciones planteadas, la Corte advierte que en relación con el tema de la definición de la territorialidad del tributo, el análisis jurisprudencial expuesto permite concluir lo siguiente:

34.1. El ICA es un impuesto de carácter municipal, por lo cual la definición general de los elementos esenciales del tributo corresponde al Legislador, la cual debe ser objeto de concreción por parte de los concejos municipales y

⁵⁸ Sentencia de veintiocho (28) de julio de dos mil cinco (2005), Radicación número: 05001-23-24-000-1998-01089-01(13885), C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

⁵⁹ Sentencia ibídem.

⁶⁰ Sentencia de dos (2) de abril de dos mil nueve (2009). Radicación número: 17001-23-31-000-2003-00027-01(17197). C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

distritales, en razón del carácter endógeno que tiene ese ingreso fiscal para los territorios.

34.2. Resulta válido, desde la perspectiva constitucional, que dichos elementos esenciales se regulen de manera amplia, a condición de que resulta definibles a partir de criterios razonables. Incluso, una regulación legal precisa de los elementos esenciales del ICA contradice la Constitución, debido a que vaciaría la competencia de las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, en los términos del numeral tercero del artículo 287 de la Carta Política.

34.3. En cuanto al factor territorial, la legislación aplicable señala que el sujeto activo corresponde al municipio donde se realice directa o indirectamente la actividad industrial, comercial y de servicios sujeta a gravamen. Por ende, debe resaltarse que el ICA es un impuesto que grava la actividad, no el bien o servicio respectivo.

34.4. La normativa previa a las disposiciones objeto de demanda presentaba una amplia generalidad sobre la territorialidad del ICA, esto es, la definición del municipio que es sujeto activo del tributo. Esto debido a que es usual que la actividad comercial o de servicios se adelante en más de una localidad. Esta indefinición dio lugar a diversas decisiones judiciales por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, las cuales han resuelto el asunto con base en el uso de los principios de equidad y justicia del sistema tributario. A partir de estos elementos, se concluye que el criterio identificador es el sitio donde se produce el bien o servicio, o el lugar donde se perfecciona la venta.

Por ende, la definición del sujeto activo en cada caso concreto pasa por análisis de índole esencialmente probatoria, el cual también incluye la definición sobre el municipio respecto del cual el contribuyente declaró sus ingresos. De la misma manera, también se ha considerado que cuando las autoridades locales gravan indiscriminadamente con el ICA a las compras realizadas en el municipio, desconocen tanto los criterios mencionados como los principios de equidad y justicia tributaria. Esto último bajo el criterio que el lugar de producción es el que usualmente brinda la infraestructura y el mercado para el desarrollo de la actividad gravada. Adicionalmente, en esos eventos se incurriría en doble tributación, la cual también está proscrita a partir de los mismos principios.

34.5. La Corte ha avalado la constitucionalidad de fórmulas amplias para la estipulación de los elementos esenciales del ICA, a condición que sean determinables en casos concretos por los concejos municipales o distritales. Con todo, también advierte que la validez de dichas estipulaciones no es incompatible con la posibilidad que el Legislador determine reglas más precisas que, sin que signifiquen el vaciamiento de la competencia de los concejos municipales y distritales, solucionen aspectos sobre la determinación del sujeto activo, en particular respecto de actividades comerciales y de

servicios diferentes a las tradicionales, como el comercio electrónico o las ventas mediante servicios de correo.

36. A partir de estas consideraciones, la Sala resolverá los problemas jurídicos materia de decisión, conforme a la metodología prevista en los fundamentos jurídicos 10 y 11 de esta sentencia.

Solución de los problemas jurídicos

37. De manera preliminar, la Corte considera importante destacar que la disposición en donde se encuentran los literales acusados tiene por objeto, precisamente, otorgar un mayor grado de precisión a los criterios para la definición del sujeto activo del ICA.

En efecto, el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 estipula un grupo de reglas sobre la identificación del municipio receptor del ICA, fundadas en la naturaleza de la actividad correspondiente. Así, en el caso de la actividad industrial, se mantiene la regulación legal preexistente, la cual estipula que el ICA se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, entendiéndose que la comercialización de productos es el culminación de la mencionada actividad y, por tanto, no causa el impuesto como actividad comercial en cabeza del mismo contribuyente, manteniéndose exclusivamente la naturaleza industrial de impuesto.

Respecto de la actividad comercial, son varias las reglas aplicables, entre ellas las dos objeto de demanda en esta oportunidad. De este modo (i) si la actividad se realiza en un establecimiento abierto al público o en puntos de venta, se entenderá realizada en el municipio donde se encuentren; y (ii) cuando la actividad se realice en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de vista, la misma se entenderá realizada en el lugar donde se perfecciona la venta, municipio que será sujeto activo del ICA al haberse convenido en su jurisdicción cosa y precio; (iii) en el caso de ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, tele ventas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía; y (iv) en la actividad de los inversionistas, el municipio o distrito que obra como sujeto activo del ICA será aquel donde se encuentra ubicada la sede de la sociedad donde se poseen las inversiones.

Asimismo, la norma prevé la regla general de territorialidad para el caso de las actividades de servicio, así como reglas particulares respecto de transporte, servicios de telecomunicaciones, así como para las actividades desarrolladas bajo patrimonios autónomos.

De este modo, es claro que de acuerdo con la actual regulación, existen fórmulas de definición de territorialidad del ICA mucho más precisas que las contenidas en la normativa anterior, la cual se limitaba a indicar que el impuesto se causaba a favor del municipio en donde se llevara a cabo la actividad industrial, comercial y de servicios.

38. Como se indicó en precedencia, los problemas jurídicos planteados en la demanda versan sobre la presunta vulneración de los principios de equidad y justicia tributaria, de un lado, y de certeza y legalidad del tributo, de otro. No obstante, razones metodológicas llevan a la Sala a concluir pertinente ocuparse primeramente del segundo problema jurídico. Esto debido a que de no superarse el análisis sobre la certidumbre en la definición de los elementos esenciales del ICA en los casos analizados, los mismos resultarían inexecutable, por lo que un estudio ulterior resultaría innecesario.

Los preceptos acusados no son incompatibles con los principios de certeza y legalidad del tributo

39. El punto de partida para el estudio sobre la presunta afectación de los principios de certeza y legalidad del tributo en el caso analizado está en insistir en la naturaleza territorial del ICA. Por lo tanto, resulta claro que una regulación exhaustiva y casuística de la materia vaciaría el ámbito de concretización que sobre los elementos esenciales del tributo tienen los concejos municipales y distritales. En otras palabras, la exhaustividad pretendida por el actor se opondría a la Constitución, al desconocer lo previsto en el artículo 287 y según lo explicado en fundamentos jurídicos anteriores.

En ese sentido, las reglas acusadas resultarán executable si el elemento esencial del tributo, en este caso la definición del sujeto activo del ICA, a pesar de que sea amplio en su formulación, pueda ser determinable a partir de un ejercicio interpretativo.

De otro lado, también debe tenerse en cuenta que una regulación exhaustiva sobre la materia, que prescriba todas las circunstancias en donde se aplique la regla analizada, es un objetivo de imposible cumplimiento, al menos por dos tipos de razones de índole teórico. En primer lugar, la dinámica propia de los mercados contemporáneos hace que continuamente se ofrezcan nuevas modalidades de comercialización, de modo que la regulación casuística, además de su invalidez constitucional por las razones anotadas, se mostraría caduca en su aplicación, lo cual plantearía nuevos y continuos problemas frente a la certeza en la definición del sujeto activo. En segundo término, las expresiones jurídicas tienen las condiciones de ambigüedad y vaguedad propias del lenguaje natural, lo cual involucra la permanencia de un margen de irreductibilidad en la definición, que no puede ser eliminado mediante definiciones más precisas⁶¹.

40. La Corte encuentra que esa posibilidad de determinación es plenamente posible en ambos casos. Respecto del literal (b) acusado, la definición del

⁶¹ Como es bien sabido en la teoría jurídica, las expresiones jurídicas, al estar escritas en lenguaje natural, comparten las características de vaguedad, ambigüedad y, de manera general, de textura abierta (*Value-openness*). Esto debido a que, respectivamente, los límites del ámbito de aplicación de los conceptos jurídicos no está estrictamente definido, las expresiones lingüísticas tienen varios significados concurrentes o se trata de conceptos como “justo”, “injusto”, “indebido”, etc., que pueden tener varios significados, teóricos y léxicos, los cuales deben ser definidos a través de una labor de balanceo en cada caso. Sobre el particular *Vid. Peczenik, Aleksander (2009) On Law and Reason. Springer, Lexington KY, 16-18.*

municipio recepto del ICA como aquel donde se perfecciona la venta al convenirse el precio y la cosa vendida, refiere a un asunto de naturaleza probatoria, que habrá de definirse en cada caso concreto, como bien se evidencia en la jurisprudencia contenciosa administrativa analizada en esta sentencia. En ese sentido, habrá que determinarse en cada situación donde se ejecuta la venta, a partir de la identificación de los actos de comercio respectivos, en particular la suscripción de contratos, la expedición de facturas, la formalización de pedidos, etc.

Además, también debe tenerse en cuenta que incluso cuando no sea posible definir probatoriamente el sitio donde se perfecciona la venta, el ordenamiento jurídico ofrece presunciones que resultan útiles para el efecto. Así, como lo señaló uno de los intervinientes, el artículo 864 del Código de Comercio dispone que el contrato comercial “*se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta*”. En la medida en que la compraventa de bienes es un contrato, la regulación citada resulta aplicable.

La Corte concuerda con varios intervinientes y con el Procurador General, en el sentido que quien formula y acepta la propuesta de contrato no necesariamente coincide con el vendedor y comprador, en tanto habrán casos en los que existen contrapropuestas que modifiquen la asignación de roles en el contrato, para efectos de la aplicación de la presunción en comento. Sin embargo, esta circunstancia no afecta la certidumbre sobre la estipulación legal del sujeto activo del ICA, sino que refiere a una comprobación probatoria que, se insiste, debe resolverse en cada caso concreto.

41. Ahora bien, en lo que respecta al literal (c), el concepto “*lugar de despacho*”, aunque amplio, también es determinable a partir de un ejercicio probatorio, de manera similar a como sucede en el caso anterior. En efecto, como lo plantean los intervinientes, las ventas directas suponen la existencia de un sitio de acopio y almacenamiento, donde luego los bienes respectivos son remitidos al consumidor final, lugar que corresponderá al municipio sujeto activo del ICA.

En la determinación de ese lugar concurren diversos aspectos que facilitan su definición en cada evento del lugar de despacho, conforme a diversas fuentes normativas, entre ellas (i) la identificación de las partes en el respectivo contrato de transporte; y (ii) los datos de contactos del vendedor, exigidos por las normas que regulan las ventas a distancia y que imponen la obligación del suministro de tales datos como garantía a favor de la eficacia de los derechos del consumidor⁶².

⁶² Sobre el particular, el numeral 16 del artículo 5° de la Ley 1480 de 2011 – Estatuto del Consumidor, define a las ventas a distancia como “*las realizadas sin que el consumidor tenga contacto directo con el producto que adquiere, que se da por medios, tales como correo, teléfono, catálogo o vía comercio electrónico.*” El párrafo del artículo 46 de la misma Ley encargó al Gobierno Nacional de reglamentar las ventas a distancia, lo cual fue llevado a cabo mediante el Decreto 1499 de 2014, cuyo artículo 9° estipula lo siguiente:

Artículo 9°. Contenido mínimo de los contratos de ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011, los contratos de ventas no tradicionales o a distancia deberán incorporar como mínimo las siguientes condiciones:

Asimismo, se insiste en que la definición concreta del asunto queda en la órbita de la decisión política de los concejos municipales y distritales, habida cuenta la naturaleza territorial del tributo analizado. Por lo tanto, a condición que se cumpla con las exigencias del marco legal y los principios constitucionales del sistema tributario, en particular la prohibición de doble tributación, los municipios y distritos pueden hacer más específicas las reglas para el cobro del ICA frente a ventas a distancia despachadas desde sus respectivas jurisdicciones.

42. Con base en lo expuesto, la Corte encuentra que la respuesta al primer problema jurídico es negativa, puesto que si bien es válido el argumento según el cual las expresiones utilizadas por el Legislador para definir el sujeto activo del ICA en los casos analizados son amplias, esta condición no es incompatible con los principios de certeza y legalidad del tributo, en tanto (i) los conceptos pueden ser determinados a partir de un ejercicio probatorio; (ii) concurren otras normas legales y reglamentarias que son útiles para concretar dicha definición en cada caso; y en cualquier circunstancia (iii) un grado de generalidad del precepto es imperativo en términos de preservación de las competencias constitucionales de los concejos municipales y distritales en la determinación concreta del ICA.

Resuelto este primer aspecto, pasa la Sala a decidir acerca del segundo problema jurídico, vinculado a la alegada vulneración de los principios de equidad y justicia tributaria.

-
1. *Identidad del vendedor y su información de contacto.*
 2. *Características esenciales del producto.*
 3. *El precio, conforme con las reglas previstas en el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011.*
 4. *Los gastos de entrega y transporte, cuando corresponda.*
 5. *Las formas de pago que se pueden utilizar.*
 6. *Las modalidades de entrega del bien o prestación del servicio.*
 7. *La fecha de entrega o de inicio de la prestación del servicio, cuando corresponda. Salvo pacto en contrario, el vendedor deberá entregar el bien o iniciar la prestación del servicio a más tardar en el plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la celebración del contrato.*
 8. *Información suficiente sobre las condiciones y modalidades de ejercicio de los derechos de retracto y reversión del pago, de acuerdo con lo establecido en los artículos 47 y 51 de la Ley 1480 de 2011.*
 9. *La identificación e información de contacto del prestador de los servicios posventa, así como la forma de acceder a dichos servicios.*
 10. *Las condiciones de terminación cuando se trate de contratos de duración indeterminada o superiores a un año.*
 11. *Las cláusulas y condiciones relativas a renovación automática o permanencia mínima, esta última en caso de que proceda en los términos del artículo 41 de la Ley 1480 de 2011, las cuales deberán constar en documento aparte y ser aceptadas expresamente por el consumidor.*

Parágrafo 1°. Cuando en algún sector de la economía exista regulación especial en la que se establezcan condiciones contractuales aplicables a ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, y diferentes de las indicadas en este artículo, las contenidas en el régimen especial se aplicarán de manera preferente. En lo no previsto en el régimen especial en materia de ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, se aplicarán de manera suplementaria las condiciones establecidas en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El vendedor deberá utilizar mecanismos que permitan conservar la constancia de la aceptación o consentimiento expreso de las condiciones del contrato por parte del consumidor.

Parágrafo 3°. De conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la Ley 1480 de 2011, en ningún caso la falta de respuesta a la oferta de venta no tradicional o a distancia podrá considerarse como aceptación de la misma.”

Las normas acusadas no generan un tratamiento fiscal inequitativo o injusto para los municipios

43. Para solucionar este aspecto debe recordarse que la premisa sobre la cual el demandante sustenta el cargo propuesto consiste en que, tratándose del ICA, el sujeto activo debe ser aquel municipio respecto del cual el comerciante obtiene un beneficio por el uso de sus recursos, infraestructura o, en un sentido más amplio, del mercado correspondiente.

Por ende, en la medida en que se presupone que el ingreso económico que recibe el vendedor se origina en el municipio donde reside el comprador, entonces es en esta jurisdicción donde debe causarse el impuesto, pues los recursos de los que se lucra quien ejerce la actividad industrial provienen de dicha jurisdicción.

Además, el contribuyente obtiene beneficios de la infraestructura y el mercado del municipio donde está radicado el comprador, de modo que una distribución justa y equitativa del ingreso fiscal debe asignarle a esa localidad la condición de sujeto activo del ICA. Por lo tanto, como las normas acusadas no identifican dicho sujeto activo de esta manera, comportan un tratamiento inequitativo para dichas entidades territoriales. Esto en razón a que asignan el recurso fiscal a una localidad diferente a aquella en la cual se obtienen los ingresos por la venta de las mercaderías, desconociéndose con ello la territorialidad del ICA, vinculada con los principios en comento y conforme lo explicado en los fundamentos jurídicos anteriores.

La Corte encuentra que, al margen del análisis sobre la veracidad o la aceptabilidad del argumento planteado, es evidente que idéntico razonamiento puede plantearse respecto de los municipios en los cuales se produce la mercancía, que luego es remitida al comprador ubicado en otra jurisdicción donde el empresario o comerciante no tiene punto de venta o establecimiento. En efecto, si se parte de la base que la actividad comercial comprende necesariamente la producción y/o acopio del respectivo producto, el comerciante hace uso de los recursos del municipio en el que fabrica o desde el cual provee el respectivo bien. Es allí donde se evidencia, en todos los casos, el aprovechamiento de la infraestructura, la contratación de personal, la generación de costos ambientales al municipio productor, etc. Mientras tanto, el uso de los recursos del mercado donde se ubica el vendedor es contingente, pues depende del grado de participación del mismo en la actividad comercial. Así por ejemplo, para la Sala es claro que el envío de agentes comerciales a otro municipio, con el fin de promocionar los productos y concertar pedidos, no es una actividad que involucre un costo para el municipio a donde se envían dichos bienes, o cuando menos uno que sea equiparable al que incurre el municipio en donde esos mismos productos son elaborados o acopiados.

Es por esta misma razón que la jurisprudencia contenciosa administrativa es unánime al considerar que el sitio de entrega de las mercaderías no constituye un criterio para definir la territorialidad del ICA, puesto que a partir de

razones precisamente basadas en el contenido y alcance de los principios de equidad y justicia del sistema tributario, la determinación del sujeto activo debe corresponder al lugar donde se realiza la comercialización y se aprovechan los recursos, el cual no guarda identidad con el municipio donde se encuentra el consumidor.

44. En ese orden de ideas, se está ante un asunto en donde concurren razones constitucionales admisibles para asignar el ICA a determinado municipio participante de la actividad comercial, siempre y cuando se cumplan con las condiciones anotadas, a las cuales se les suma la prohibición de doble tributación. En consecuencia, se trata de un tópico adscrito al amplio margen de configuración del Legislador en materia tributaria, cuya definición queda en manos del debate democrático y circunscrito únicamente al cumplimiento de las reglas constitucionales y a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

45. Con base en estas consideraciones y respecto del cargo formulado contra el literal (b) del numeral segundo del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, se parte de considerar, como acertadamente lo plantean varios de los intervinientes, que el lugar donde se perfecciona la venta al convenirse el precio y la cosa vendida, no necesariamente coincide con el municipio de domicilio del vendedor, como parece comprenderlo el demandante. Sin embargo, no existe un mandato constitucional o un criterio de razón suficiente para que el Congreso esté compelido a asignar la condición de sujeto activo al municipio del domicilio del comprador, según las razones anotadas.

Nótese que aunque la argumentación planteada en la demanda es razonable, en el sentido que pueden existir casos en donde el uso de la infraestructura y, en general, la imposición de costos al municipio donde reside el comprador, justificaría beneficiar a esa jurisdicción con los recursos del ICA, también concurren razones evidentes, vinculadas a los principios de justicia y equidad tributaria, que otorgan validez a la decisión legislativa de conferir tales ingresos fiscales al municipio de perfeccionamiento de la venta o aquel desde donde se despachan las mercaderías. Por ende, es una materia que, se insiste, pertenece al amplio margen de configuración normativa del Congreso respecto de la regulación impositiva.

De esta manera, la previsión antes señalada no incorpora, de por sí, una afectación de los principios de equidad y justicia tributaria, pues para ello habría que haberse demostrado que el lugar donde se perfecciona la venta es por completo ajeno a los sitios donde se desarrolla la actividad comercial, lo cual no solo no está probado, sino que resulta contraevidente.

Razonabilidad y proporcionalidad de la medida

46. Por último, en lo que tiene que ver con la proporcionalidad de la medida, la finalidad de la norma, que es establecer una regla para la identificación del sujeto activo del ICA, no está constitucionalmente prohibida y, a su vez, es potencialmente adecuada para el efecto, en cuanto fija un parámetro para que

tanto los concejos como las autoridades judiciales, estas últimas en caso de contención sobre la materia, puedan identificar qué entidad territorial es el sujeto activo del tributo en cada caso. Sobre la proporcionalidad en sentido estricto, basta reiterar que no existe un mandato constitucional que exija que la identificación del sujeto activo sea del modo defendido por el actor y que, a su vez, la determinación realizada por el Legislador, a partir del lugar donde se perfecciona la venta, no es arbitraria.

Consideraciones similares son predicables de la acusación contra el literal (c) de la norma antes mencionada. En el caso de las ventas a distancia, es razonable considerar que el municipio desde donde se despacha la mercancía indudablemente participa de la actividad comercial, lo cual es el criterio para la identificación del sujeto activo del ICA.

Del mismo modo, esa asignación de la territorialidad del tributo es apta para cumplir con un fin de seguridad jurídica que no solo no está prohibido, sino que resulta aconsejable conforme lo expresó la Corte en la sentencia C-121 de 2006, antes reseñada. De allí que se esté ante una válida expresión del poder regulador del Congreso respecto de los elementos esenciales de los ingresos fiscales.

47. Adicionalmente, debe también la Corte resaltar que imponer al Congreso la obligación de asignar la condición de sujeto activo del ICA al municipio donde reside el consumidor del bien o servicio, atentaría contra los principios de equidad y justicia tributaria, por dos tipos de razones. Lo primero, como se ha indicado, porque el grado de participación de dicha jurisdicción, en términos de utilización del mercado correspondiente, es contingente y por lo general sustantivamente menor al del municipio donde se fabrica o acopia el bien. Lo segundo, porque una fórmula como la planteada conlleva serios inconvenientes en términos de eficiencia en el recaudo del tributo.

Sobre este último particular, la Sala concuerda con el argumento de varios intervinientes, acerca de las complejidades que para el sistema tributario generaría que aquellas empresas que envían sus productos a diversos municipios del país tuvieran que contribuir por concepto de ICA a cada una de esas localidades y conforme a las reglas particulares y concretas que cada concejo municipal o distrital determine. Esto implicaría no solo costos desproporcionados asociados a los ejercicios contables y administrativos a cargo de los comerciantes, sino también un esfuerzo institucional igualmente excesivo, puesto que los municipios receptores tendrían que, cuando menos, monitorear y definir la cuantificación económica de cada compra realizada en su municipio, al margen del lugar de origen del bien o servicio. Este escenario, tratándose de ingresos fiscales de carácter territorial, se muestra particularmente problemático.

48. La Corte acepta la validez de lo planteado por algunos intervinientes, acerca de las consecuencias fiscales desfavorables que la regulación plantearía para aquellos municipios con una actividad industrial y comercial incipiente, donde el recaudo por concepto de ICA es sustantivamente menor al que

perciben aquellas localidades que concentran dichas actividades. Sin embargo, este desbalance no se deriva necesariamente de las reglas legales en materia impositiva, sino en esencia de las inequidades en los niveles de desarrollo económico entre las distintas regiones del país. Esta desigualdad, aunque guarda una evidente relevancia constitucional, excede del ámbito propio del ejercicio del control judicial ejercido en esta sentencia, fundado en el reconocimiento de un amplio margen de configuración del Congreso respecto de la materia analizada.

48. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad, por los cargos analizados en esta sentencia, de las expresiones legales acusadas en la demanda de la referencia.

Conclusión

49. Las normas acusadas determinan los criterios para la definición del sujeto activo del ICA, en los casos en que (i) la actividad comercial se realiza en un municipio donde el contribuyente no tiene establecimiento de comercio ni puntos de venta; o (ii) se trate de ventas a distancia. En el primer caso, la actividad comercial se entenderá realizada en el municipio donde se perfeccione la venta, esto es, donde se convenga el precio y la cosa vendida: esta entidad territorial tendrá la condición de sujeto activo. En el segundo caso, el sujeto activo será aquel municipio que sea el lugar de despacho de las mercancías.

El actor considera que estas normas son inconstitucionales porque los conceptos utilizados por el Legislador son vagos e indeterminados, lo que impide que sirvan de criterios unívocos para la definición del sujeto activo del ICA, circunstancia que hace a los preceptos incompatibles con los principios de legalidad y certeza de los tributos.

Igualmente, la demanda advierte que las normas acusadas, en la medida en que disponen que el sujeto activo pueda ser un municipio diferente al lugar donde son comprados los bienes, desconocen los principios de equidad y justicia tributaria. Advierte que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa sobre la territorialidad del ICA, el sujeto activo del impuesto debe ser el municipio donde se originan los ingresos, que el actor identifica con el lugar donde se localiza el comprador, pues es allí donde de ordinario se obtienen tales recursos.

50. La Corte evidencia que los apartes demandados son exequibles por los cargos propuestos. En cuanto al primer cargo, aunque los conceptos acusados son amplios, (i) pueden ser objeto de definición concreta a partir de un ejercicio interpretativo y al amparo de otros preceptos legales que les confieran sentido; y (ii) en todo caso resulta necesario que el Legislativo confiera un grado de amplitud a la definición de los criterios de los sujetos activos de los impuestos municipales, pues de lo contrario vaciaría la competencia normativa adscrita a los concejos.

En cuanto al segundo cargo, la Sala encuentra que es válido el argumento según el cual los principios de equidad y justicia tributaria implican la necesidad de distribuir los beneficios derivados del ingreso fiscal territorial, tratándose del ICA, de manera equitativa respecto de los municipios que incurren en costos por la actividad comercial. Sin embargo, las normas analizadas no contradicen dichos principios, puesto que la decisión legislativa de asignar la condición de sujeto activo del ICA al municipio donde se perfecciona la venta o se realiza el despacho de las mercancías, no se muestra irrazonable o desproporcionada. Ello debido a que es evidente que dichas jurisdicciones están involucradas en la actividad comercial respectiva, que es precisamente el criterio base para la definición del sujeto activo del ICA. De este modo, el Congreso puede válidamente asignarles esa condición, sin que se evidencie que la Constitución imponga el deber de realizar una distribución diferente de la titularidad del tributo.

En consecuencia, a partir de los cargos propuestos, los literales (b) y (c) del numeral 2° del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 no se oponen a la Carta Política.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados en esta sentencia, los literales (b) y (c) del numeral segundo del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, *“por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Ausente por incapacidad

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General